

2004



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 6
Agence du revenu du Canada —
Le règlement des différends et l'incitation
aux divulgations volontaires



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, Questions d'une importance particulière — 2004 et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/2-13F
ISBN 0-662-78161-9



Chapitre

6

Agence du revenu du Canada

Le règlement des différends et l'incitation
aux divulgations volontaires

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Points saillants | 1 |
| Introduction | 3 |
| Objet de la vérification | 4 |
| Observations et recommandations | 5 |
| Oppositions concernant l'impôt sur le revenu et la TPS | 5 |
| La plupart des oppositions sont réglées par la Direction générale des appels | 5 |
| La Direction générale s'efforce d'améliorer les délais de traitement | 8 |
| Les risques pour l'assiette fiscale ne sont pas évalués de façon uniforme | 10 |
| Appels en matière de Régime de pensions du Canada et d'assurance-emploi | 12 |
| La plupart des appels ne sont pas réglés en temps opportun | 12 |
| Programme des divulgations volontaires | 13 |
| La participation des contribuables et des inscrits a été bonne | 13 |
| La façon dont sont utilisées les dispositions législatives qui régissent le programme soulève des inquiétudes | 15 |
| L'administration du programme manque d'uniformité | 16 |
| Une analyse des résultats est nécessaire | 20 |
| Conclusion | 21 |
| À propos de la vérification | 23 |



Agence du revenu du Canada

Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations

Points saillants

6.1 Une activité essentielle de la Direction générale des appels de l'Agence du revenu du Canada consiste à résoudre les oppositions aux cotisations d'impôt sur le revenu et de taxe sur les produits et services (TPS), de même que les appels présentés au sujet des décisions et des cotisations relatives au Régime de pensions du Canada (RPC) et à l'assurance-emploi (AE). Nous avons constaté que la Direction générale règle la plupart des oppositions en matière d'impôt sur le revenu et de TPS qu'elle reçoit, et qu'elle le fait de manière équitable et impartiale. En outre, plus de la moitié des oppositions sont réglées dans les délais fixés par l'Agence pour leur traitement. Cependant, les contribuables et les inscrits peuvent interjeter appel de leur cas devant la Cour canadienne de l'impôt s'ils n'ont pas reçu de décision de la Direction générale des appels dans un délai de 90 jours. Bon nombre des objectifs de la Direction générale quant au délai de traitement des oppositions relatives à l'impôt sur le revenu dépassent de beaucoup cette période de 90 jours.

6.2 La Direction générale résout les appels en matière de RPC et d'AE de façon impartiale, mais elle a de la difficulté à les résoudre dans les délais prévus. L'Agence a besoin d'un processus global plus efficace pour les décisions en matière de RPC et d'AE rendues par la Direction générale du recouvrement des recettes et les appels à l'égard de ces décisions réglés par la Direction générale des appels.

6.3 La Direction générale des appels administre également le Programme des divulgations volontaires. Ce programme encourage les contribuables et les inscrits aux fins de la TPS à corriger les erreurs ou omissions passées. Nous avons toutefois constaté que le programme n'est pas administré de façon uniforme dans tout le pays. Nous croyons également que l'Agence est allée au-delà de ce qui avait été communiqué au Parlement concernant l'utilisation des dispositions législatives qui régissent le programme, et cela nous inquiète.

Contexte et autres observations

6.4 Les contribuables et les inscrits aux fins de la TPS (ou de la TVH) qui ne sont pas d'accord avec les cotisations établies par l'Agence du revenu du Canada en matière d'impôt sur le revenu, de TPS et de taxe d'accise peuvent produire un avis d'opposition auprès de l'Agence. Les parties concernées, qui ne sont pas d'accord avec les décisions et les cotisations relatives au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-emploi, peuvent interjeter appel. Ces oppositions et ces appels sont examinés par la Direction générale des appels de l'Agence. En 2003-2004, les agents des appels ont redressé environ

62 p. 100 des cotisations d'impôt sur le revenu et de TPS qu'ils ont examinées.

6.5 Le Programme des divulgations volontaires permet aux contribuables et aux inscrits aux fins de la TPS de corriger des renseignements inexacts ou incomplets soumis antérieurement à l'Agence, ou de fournir des renseignements qui n'ont pas été déclarés auparavant, sans faire l'objet de pénalités ou de poursuites et en bénéficiant parfois d'une réduction des intérêts. Le but de ce programme est de favoriser l'observation des lois fiscales. L'Agence doit analyser les résultats du programme pour s'assurer qu'elle a atteint ce but.

Réaction de l'Agence. L'Agence du revenu du Canada est d'accord avec toutes nos recommandations. Dans ses réponses, elle décrit les mesures qu'elle prendra afin de donner suite aux recommandations.

L'Agence n'est pas d'accord avec nous sur le fait qu'elle soit allée au-delà de ce qui a été dit au Parlement sur l'utilisation qui serait faite du Programme des divulgations volontaires. L'Agence croit que l'intention du Parlement est exprimée dans le libellé des lois qu'il a adoptées.

Introduction

TVH — Taxe de vente harmonisée — Une taxe combinée : la taxe sur les produits et services (TPS) est ajoutée à la taxe de vente provinciale au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse ainsi qu'à Terre-Neuve-et-Labrador, et elle est perçue par les propriétaires d'entreprises

Taxe d'accise — Une taxe imposée sur certaines marchandises telles que le tabac, le vin, les bijoux et certains types de véhicules

6.6 Les contribuables et les inscrits aux fins de la TPS (ou de la TVH) qui ne sont pas satisfaits des cotisations établies par l'Agence du revenu du Canada (ARC) en matière d'impôt sur le revenu, de TPS et de **taxe d'accise** peuvent produire un avis d'opposition auprès de l'Agence. Les parties concernées, qui ne sont pas satisfaites des décisions et des cotisations relatives au Régime de pensions du Canada (RPC) et à l'assurance-emploi (AE) peuvent interjeter appel. Ces oppositions et ces appels sont examinés par la Direction générale des appels de l'Agence. Selon son mandat, la Direction générale doit effectuer cet examen de manière équitable et impartiale. Une partie concernée, un contribuable ou un inscrit qui n'est toujours pas satisfait de la décision rendue par la Direction générale peut interjeter appel devant les tribunaux.

6.7 La Direction générale administre l'un des plus importants services administratifs de règlement des différends du gouvernement. L'Agence a déclaré qu'au mois de mars 2004, des cotisations d'impôt sur le revenu et de TPS de presque 7,6 milliards de dollars faisaient l'objet d'un différend.

6.8 La Direction générale disposait, pour 2003-2004, d'un budget d'environ 80 millions de dollars et d'un effectif de quelque 1 200 équivalents temps plein. Les oppositions et les appels sont traités dans les bureaux des services fiscaux et les centres fiscaux de tout le pays. Le personnel de l'Administration centrale fournit des directives et un soutien technique et aide à résoudre les cas complexes.

6.9 **Oppositions en matière d'impôt sur le revenu, de TPS et de taxe d'accise.** Le processus des oppositions en matière d'impôt sur le revenu, de TPS et de taxe d'accise démarre quand un contribuable ou un inscrit présente à l'Agence une opposition dans laquelle il explique le contexte et les raisons de son opposition. Dans la plupart des cas, le contribuable ou l'inscrit n'accepte pas une cotisation établie par l'Agence. La cotisation provient normalement de la Direction générale des cotisations et des services à la clientèle de l'Agence ou, en cas de vérification, de la Direction générale des programmes d'observation. Le différend peut porter sur les faits du cas, sur l'interprétation que donne l'Agence à la façon dont les dispositions législatives s'appliquent aux faits, ou encore sur ces deux aspects.

6.10 Il y a trois issues possibles à une opposition valide en matière d'impôt sur le revenu, de TPS ou de taxe d'accise. L'agent des appels peut recommander au chef des appels :

- de confirmer la cotisation et de rejeter de ce fait les arguments du contribuable ou de l'inscrit;
- d'admettre l'opposition en entier et d'infirmer de ce fait la cotisation;
- de confirmer une partie de la cotisation et d'en infirmer une autre (modifier la cotisation).

6.11 Les contribuables et les inscrits qui ne sont pas satisfaits de la décision de la Direction générale ont le droit d'interjeter appel devant la Cour

canadienne de l'impôt. Si la décision n'est pas portée en appel ainsi, les questions en litige sont considérées comme étant résolues, même si le contribuable ou l'inscrit n'accepte pas la décision de la Direction générale, mais qu'il n'est pas disposé à poursuivre l'affaire.

6.12 Appels en matière de RPC et d'AE. Les appels en matière de RPC et d'AE portent fréquemment sur la question de savoir si un travailleur est un employé ou un travailleur indépendant. Seuls les employés sont assujettis à des retenues sur la paie effectuées par leur employeur au titre du RPC et de l'AE. Un travailleur, un employeur, le ministre du Développement social (pour le RPC) ou la Commission de l'assurance-emploi (pour l'AE) peut demander à la Direction générale du recouvrement des recettes de l'Agence de rendre une décision sur la question de savoir si un emploi ouvrait droit à pension ou s'il était assurable (emploi admissible pour les prestations d'AE), quels étaient les gains et quelle était la durée de l'emploi. L'une ou l'autre de ces parties peut interjeter appel de la décision, et l'appel sera examiné par la Direction générale des appels.

6.13 Les vérificateurs de l'Agence exécutent des vérifications visant les employeurs pour déterminer s'ils effectuent des retenues exactes au titre de l'impôt sur le revenu, des cotisations du RPC et des cotisations d'AE sur la paie de leurs employés. Les employeurs ont le droit de porter en appel toute cotisation qui résulte d'une vérification.

6.14 La Direction générale des appels peut confirmer la décision initiale ou la cotisation du RPC ou de l'AE, la rejeter ou la modifier. Une partie concernée qui n'accepte pas la décision rendue peut interjeter appel devant la Cour canadienne de l'impôt.

6.15 Programme des divulgations volontaires. La Direction générale des appels administre aussi le Programme des divulgations volontaires. Ce programme permet aux contribuables et aux inscrits de corriger des renseignements inexacts ou incomplets soumis antérieurement à l'Agence, ou de fournir des renseignements qui n'avaient pas été déclarés auparavant, sans faire l'objet de pénalités ou de poursuites et en bénéficiant parfois d'une réduction des intérêts. Le but du programme est de favoriser l'observation des lois fiscales.

Objet de la vérification

6.16 La Direction générale des appels est chargée de résoudre les oppositions concernant l'impôt sur le revenu, la TPS (ou la TVH) et la taxe d'accise, de même que les appels en matière de RPC et d'AE, de collaborer avec le ministère de la Justice du Canada pour la préparation des dossiers portés devant les tribunaux, de coordonner l'application des dispositions d'équité en matière d'impôt sur le revenu et de TPS, qui permettent à l'Agence de renoncer à la totalité ou à une partie de tout intérêt ou de toute pénalité due par un contribuable ou par un inscrit, ou de l'annuler, et d'administrer le Programme des divulgations volontaires. La présente vérification a porté sur les oppositions concernant l'impôt sur le revenu et la

TPS (mais pas la TVH), les appels en matière de RPC et d'AE et le Programme des divulgations volontaires.

6.17 La vérification avait pour objet de déterminer :

- si la Direction générale des appels de l'Agence du revenu du Canada règle de façon équitable, rapide et impartiale les oppositions aux cotisations d'impôt sur le revenu et de TPS et les appels portant sur les décisions et les cotisations en matière de RPC et d'AE;
- si le Programme des divulgations volontaires favorise l'observation de la loi ainsi que la protection de l'assiette fiscale.

6.18 Le travail de la Direction générale dans le domaine des litiges a été abordé dans le chapitre 5 de notre rapport de 1998, « L'administration interministérielle du régime d'impôt sur le revenu ». L'application des dispositions d'équité a pour sa part été abordée dans le chapitre 2 de notre rapport de 2002, « L'administration du régime fiscal : radiations et remises ». De plus amples renseignements sur les objectifs de la vérification, son étendue ainsi que la méthode et les critères adoptés sont donnés à la fin du chapitre, à la rubrique **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Oppositions concernant l'impôt sur le revenu et la TPS

Règlements de parité salariale — Paiements forfaitaires compensatoires versés à certains employés en raison de la discrimination fondée sur le sexe qui s'est produite entre 1982 et 1997

La plupart des oppositions sont réglées par la Direction générale des appels

6.19 L'Agence a reçu environ 73 200 oppositions concernant l'impôt sur le revenu et la TPS en 2001-2002, 69 900 en 2002-2003 et 59 000 en 2003-2004. Le nombre d'oppositions en 2001-2002 et 2002-2003 était inhabituel : bon nombre d'entre elles concernaient la façon dont la portion relative aux intérêts des récents **règlements de parité salariale** devait être assujettie à l'impôt. Cette question est en voie d'être tranchée par les tribunaux.

6.20 Le nombre annuel d'oppositions qui ont fait l'objet d'un règlement administratif par les agents des appels a fluctué considérablement, passant de 59 300 en 2001-2002 à 64 600 en 2002-2003, et à 57 600 en 2003-2004. Traditionnellement, plus de 93 p. 100 des décisions rendues par les agents des appels sont acceptées par les contribuables ou les inscrits qui ont présenté une opposition. Les 7 p. 100 restants sont portés en appel devant la Cour canadienne de l'impôt ou le Tribunal canadien du commerce extérieur parce que le contribuable ou l'inscrit n'accepte pas la décision et qu'il souhaite pousser l'affaire plus loin.

6.21 Les oppositions vont des cas simples aux cas complexes, mais la majorité d'entre elles sont des cas simples, comme les suivants :

- un contribuable fait l'objet d'une cotisation parce qu'il a omis de fournir les renseignements demandés par l'ARC pour justifier une déduction qu'il a faite dans sa déclaration de revenus; il conteste la cotisation et soumet les renseignements manquants;

- un contribuable fait l'objet d'une cotisation parce qu'il n'a pas déclaré le revenu d'intérêts qui est indiqué dans un feuillet de renseignements T5; il conteste la cotisation en faisant valoir que les données du T5 sont inexactes.

Les oppositions complexes résultent généralement d'une cotisation établie à la suite d'une vérification.

6.22 La pièce 6.1 présente une ventilation des décisions rendues à l'égard des oppositions simples et complexes en 2003-2004. Les oppositions simples ont représenté 77 p. 100 du total des oppositions et les oppositions complexes 23 p. 100. Cependant, ces pourcentages sont inversés lorsque les montants des impôts ou des taxes contestés sont pris en considération : les oppositions simples constituent environ 25 p. 100 du total des sommes contestées alors que les oppositions complexes représentent environ 75 p. 100 du total.

6.23 Nous nous attendions donc à ce que la Direction générale fasse un suivi précis de la façon dont les montants contestés ont été réglés, mais nous avons constaté que ce n'était pas le cas. Sans ces renseignements, la Direction générale ne peut pas savoir le montant des impôts et des taxes contestés qu'elle a confirmés ni celui des impôts et des taxes qu'elle a remboursés aux contribuables et aux inscrits concernés, et ne peut pas en rendre compte.

6.24 L'objectif de la Direction générale consiste à résoudre les différends en matière de taxes et d'impôts. Par leur nature même, les différends en matière de taxes et d'impôts ont trait à de l'argent. Il ne suffit pas de relever uniquement le nombre d'oppositions et la façon dont elles sont résolues pour que la direction comprenne l'incidence des décisions rendues par les agents des appels et les risques que les oppositions présentées par les contribuables et les inscrits peuvent faire peser sur l'assiette fiscale. Il est essentiel aussi que les résultats monétaires des décisions de la Direction générale soient inscrits dans un registre avec suffisamment de précision pour permettre de bien les analyser et en rendre compte. Pour ce faire, il se peut qu'il faille utiliser des estimations dans les cas à faible risque.

Pièce 6.1 Ventilation des décisions rendues en 2003-2004 à l'égard des oppositions simples et complexes relatives à l'impôt sur le revenu et à la TPS

| Décision | Oppositions simples | | Oppositions complexes | | Total des oppositions | |
|-------------------------------|---------------------|-------------------------------------|-----------------------|---------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|
| | Nombre de décisions | Pourcentage des oppositions simples | Nombre de décisions | Pourcentage des oppositions complexes | Nombre de décisions | Pourcentage du total des oppositions |
| Cotisation confirmée | 14 158 | 38,3 | 3 748 | 34,1 | 17 906 | 37,3 |
| Opposition admise en totalité | 15 021 | 40,6 | 2 218 | 20,2 | 17 239 | 35,9 |
| Cotisation modifiée | 7 810 | 21,1 | 5 026 | 45,7 | 12 836 | 26,8 |
| Total | 36 989 | 100,0 | 10 992 | 100,0 | 47 981 | 100,0 |

Source : Analyse de la base de données de la Direction générale des appels de l'Agence du revenu du Canada

6.25 Impartialité. Selon les entrevues que nous avons menées et les examens de dossiers que nous avons effectués, les agents des appels sont impartiaux dans leurs décisions. Les vérifications de la qualité exécutées par la Direction générale ont abouti à la même conclusion. Lorsqu'ils examinent les faits relatifs à une opposition et les dispositions législatives applicables, les agents se reportent aux documents de l'Agence qui justifient la cotisation en cause (ce qui peut inclure le rapport d'un vérificateur) et aux observations faites par le contribuable ou l'inscrit. Ces observations comprennent souvent de nouveaux renseignements qui n'avaient pas été fournis antérieurement ou qui n'étaient pas disponibles au moment de la vérification. Les agents des appels examinent en outre les dispositions législatives applicables, la jurisprudence et les politiques de l'Agence, et ils discutent au besoin des dossiers avec des spécialistes compétents.

6.26 Les agents des appels sont censés aller plus loin que simplement vérifier l'exactitude d'une vérification. On s'attend en effet à ce qu'ils s'efforcent d'apporter une solution administrative aux différends. Lorsque ce n'est pas possible, le contribuable ou l'inscrit peut porter la décision en appel devant la Cour canadienne de l'impôt, ce qui est une solution plus coûteuse. Il existe plusieurs façons de régler les différends au niveau administratif, notamment par la simple explication du fondement de la cotisation, par l'atteinte d'une même compréhension des faits en cause et des dispositions législatives applicables et par la conclusion d'un règlement.

6.27 Bien que les agents des appels doivent respecter la loi et les politiques de l'Agence dans la décision qu'ils rendent à l'égard d'une opposition, ils peuvent accepter de régler le dossier lorsqu'il y a lieu de le faire. Par exemple, un vérificateur refuse une fraction importante des frais d'automobile d'un contribuable parce que ce dernier n'a pas tenu de relevé distinct indiquant les distances parcourues à des fins professionnelles et celles qui ont été parcourues à des fins personnelles. Le contribuable conteste la cotisation en faisant valoir que l'automobile était principalement utilisée à des fins professionnelles. Par la discussion et par l'examen des documents justificatifs, le contribuable et l'agent des appels parviennent à s'entendre pour les dépenses sur un montant plus élevé que celui que le vérificateur avait accordé, mais moins élevé que celui que le contribuable avait déduit. Dans certains cas, il est assez simple de parvenir à une entente. Dans d'autres, un règlement peut se révéler difficile, et il peut être mené à bien par des agents des appels de l'Administration centrale.

6.28 La plupart des oppositions à une cotisation sont confiées à un agent des appels du même niveau de classification d'emploi que le répartiteur ou le vérificateur qui a établi la cotisation. Les niveaux de classification traduisent généralement les compétences et l'expérience requises pour un poste, les niveaux plus élevés exigeant plus de compétences et une plus grande expérience. Mais le niveau de classification le plus élevé pour les vérificateurs est AU6, alors que le niveau le plus élevé pour les agents des appels est AU3 dans les bureaux locaux (AU4 à l'Administration centrale). Il peut donc arriver qu'on demande à un agent des appels de régler une opposition à une cotisation établie par un vérificateur d'un niveau de classification plus élevé.

L'agent des appels d'un niveau de classification inférieur pourrait faire droit à une opposition et rejeter la cotisation du vérificateur. Cela se produit dans les faits, ce qui ne semble ni logique ni convenable, particulièrement dans les cas complexes où les questions sont souvent hautement techniques et nécessitent le jugement et l'expérience nécessaires pour pouvoir permettre aux contribuables et aux inscrits d'exercer leurs droits et, du même coup, protéger les fonds publics. Au moment de notre vérification, la Direction générale était en train de concevoir une stratégie des ressources humaines visant à régler des questions telles que les compétences et l'expérience exigées des agents des appels.

6.29 Règlement extrajudiciaire des différends. La médiation peut s'avérer une technique utile lorsqu'un consensus est possible et que les deux parties en voient les avantages. Par exemple, un contribuable déclare que la juste valeur marchande d'un bien qui a été vendu est de 100 000 \$ pour le calcul du gain en capital à la vente du bien; les évaluateurs de l'Agence établissent la juste valeur marchande à 150 000 \$. Si les parties sont disposées à trancher la question, un médiateur peut trouver une solution acceptable au différend. L'Agence envisage depuis plusieurs années de recourir à la médiation, mais les agents des appels et les contribuables l'ont rarement utilisée.

6.30 Rétroaction aux vérificateurs. Les bureaux que nous avons visités transmettent régulièrement les décisions concernant les appels aux conseillers techniques de la Direction générale des programmes d'observation. Les agents des appels modifient fréquemment les cotisations établies par les vérificateurs de la Direction générale des programmes d'observation qui font l'objet d'une opposition par un contribuable ou un inscrit. Il importe que les vérificateurs comprennent pourquoi des modifications sont apportées. Ce pourrait être parce que le contribuable ou l'inscrit a fourni à l'agent des appels des renseignements qui n'étaient pas disponibles au moment de la vérification, ou que le vérificateur a appliqué de façon erronée les dispositions législatives aux faits. Des conseillers techniques nous ont déclaré qu'ils examinaient les décisions rendues à l'égard des appels afin de relever les erreurs courantes commises par les vérificateurs et les domaines où une formation pourrait aider les vérificateurs à comprendre plus clairement la loi. Ils communiquent ensuite cette information aux vérificateurs aux cours de réunions d'équipe et de séances de formation.

La Direction générale s'efforce d'améliorer les délais de traitement

6.31 Au cours des dernières années, l'Agence a fait porter ses efforts sur la réduction des délais de règlement des oppositions. Des objectifs relatifs aux délais de traitement fixés par la Direction générale ont été respectés dans plus de la moitié des cas en 2003-2004 pour ce qui est des oppositions concernant l'impôt sur le revenu et la TPS (voir la pièce 6.2). Les objectifs sont fondés sur des moyennes historiques et sur ce que la Direction générale considère comme une attente raisonnable, compte tenu des ressources disponibles et du désir de maintenir la qualité.

Pièce 6.2 Plus de la moitié des objectifs concernant le délai de traitement des oppositions en matière d'impôt sur le revenu et de TPS ont été atteints en 2003-2004

| Genre de dossier | Objectif de délai de traitement (en jours) | Pourcentage de dossiers pour lesquels l'objectif de délai de traitement a été atteint |
|--------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Impôt sur le revenu | | |
| Cotisation initiale | 88 | 57,0 |
| Postcotisation | 88 | 53,4 |
| Cotisations – Autres | 112 | 64,8 |
| Vérification au bureau | 156 | 58,9 |
| Évitement fiscal | 195 | 81,6 |
| Enquêtes spéciales | 196 | 62,8 |
| Vérification de petites entreprises | 197 | 60,6 |
| Vérification spéciale | 214 | 53,6 |
| Vérification de moyennes entreprises | 271 | 65,7 |
| Vérification de grandes entreprises | 332 | 69,0 |
| TPS | 182 | 74,7 |

Source : Analyse de la base de données de la Direction générale des appels de l'Agence du revenu du Canada

6.32 Selon la loi, les contribuables ont le droit de porter leur cas en appel devant la Cour canadienne de l'impôt s'ils n'ont pas reçu de décision de la Direction générale des appels dans les 90 jours suivant la présentation de leur opposition. Nous avons constaté qu'un grand nombre des objectifs de la Direction générale quant au délai de traitement des oppositions en matière d'impôt sur le revenu dépassent de loin les 90 jours et qu'ils ne comprennent que le temps qu'un agent des appels consacre véritablement au traitement d'une opposition. Ils ne comprennent pas la période pendant laquelle l'agent des appels attend le règlement d'une question semblable devant un tribunal ou la réponse de l'Administration centrale ou d'une autre direction générale de l'Agence (par exemple, l'Administration centrale dispose de 180 jours ou de 6 mois pour répondre à la demande d'avis juridique ou autre d'un agent des appels). Il n'est pas difficile de comprendre pourquoi le règlement d'un différend complexe peut prendre un ou deux ans. Toutefois, la plupart des contribuables semblent disposés à attendre une décision administrative avant de recourir aux tribunaux.

6.33 Pour être plus ouvert aux contribuables et aux inscrits, la Direction générale exige maintenant qu'une lettre leur parvienne dans les 30 jours de la production d'un avis d'opposition. L'Agence déclare que cette exigence est remplie dans la plupart des cas. La lettre accuse réception de l'opposition et

indique approximativement à quel moment un agent des appels communiquera avec le contribuable ou l'inscrit. Parce que l'opposition n'a pas encore été examinée par un agent des appels, la lettre n'aborde toutefois pas les questions particulières qui sont contestées par le contribuable ou l'inscrit. De plus, les agents ne relèvent pas les éléments de la cotisation que le contribuable ou l'inscrit n'a peut-être pas compris, ni le besoin d'autres documents pour résoudre le différend tant qu'ils n'ont pas examiné l'opposition. Si l'agent des appels faisait un examen préliminaire de l'opposition et, au besoin, communiquait avec le contribuable ou l'inscrit pour obtenir plus de renseignements s'il y a lieu, cela pourrait en bout de ligne aider à résoudre plus rapidement l'opposition.

Les risques pour l'assiette fiscale ne sont pas évalués de façon uniforme

Assiette fiscale — Revenus, y compris les gains en capital, et les transactions sur marchandises des particuliers, sociétés et autres entités du Canada et de l'étranger qui sont assujettis à l'impôt sur le revenu, à la TPS et à d'autres impôts et taxes du Canada

6.34 Dans le chapitre 5 de notre rapport de 1998 qui portait sur l'administration interministérielle du régime d'impôt sur le revenu, nous avons souligné que l'Agence et les ministères des Finances et de la Justice du Canada avaient adopté et mettaient en œuvre une stratégie permettant de gérer les risques pour l'assiette fiscale au niveau du processus de règlement des différends. Le principal risque est que les lacunes législatives ou les carences administratives ne soient pas décelées rapidement et que, par conséquent, l'État doive rembourser des centaines de millions de dollars à des contribuables ou à des inscrits par suite d'une décision défavorable rendue par un tribunal dans une affaire.

6.35 La Direction générale des appels a, en juillet 2003, publié une directive sur la gestion des risques découlant des oppositions en matière d'impôt sur le revenu et de TPS, qui constituait une mise à jour d'une directive de 1996. La nouvelle version de la directive définissait et expliquait la gestion des risques et présentait un outil de détection et d'évaluation des risques. Dans les mois qui ont suivi, le personnel de l'Administration centrale a fait, dans quelques régions, des exposés sur l'importance de la gestion des risques. Nous avons constaté que l'outil de détection et d'évaluation des risques n'était pas utilisé uniformément dans les bureaux que nous avons visités. Les entrevues que nous avons menées avec des agents des appels laissent croire que nombre d'entre eux n'ont pas encore pleinement saisi l'importance que revêt l'évaluation des risques ou l'utilisation de l'outil de détection et d'évaluation des risques. Tant que les agents n'évalueront pas de façon uniforme les risques que présentent toutes les oppositions, la Direction générale risque de ne déceler en temps opportun aucune des lacunes législatives ou aucune des carences administratives que révèle le processus des oppositions. Nous constatons que les examens d'assurance de la qualité et les examens de suivi effectués par la Direction générale ont fait ressortir les mêmes préoccupations.

6.36 Ces évaluations des risques permettraient également de relever les questions à inclure dans la « liste des questions importantes » que l'Agence utilise dans le cadre du processus de gestion des risques. La liste, qui est examinée par un comité de gestion des risques et qui est diffusée sur une base trimestrielle, décrit les affaires en instance qui présentent des risques élevés et

Impôt ou taxe en jeu — Le montant d'impôt ou de taxe qu'un contribuable ou un inscrit conteste

Préposé à la sélection — Agent des appels ou commis chargé d'examiner en premier lieu les oppositions concernant l'impôt sur le revenu ou la TPS afin de déterminer si elles sont valides et de consigner les données de base avant que les oppositions ne soient confiées à un agent des appels

indique, pour chaque cas, le montant d'impôt ou de **taxe en jeu**. On considère qu'une affaire présente des risques élevés si elle porte sur une forte somme d'argent ou si elle a des répercussions sur la politique fiscale, sur l'administration des impôts ou des taxes ou sur la politique sociale.

6.37 Nous avons constaté que les **préposés à la sélection** connaissaient bien la liste. Ils l'utilisent régulièrement pour déterminer si une nouvelle opposition porte sur des questions semblables à celles qui figurent à la liste des questions importantes. Si c'est le cas, l'Administration centrale est avisée de sorte que le montant d'impôt en jeu puisse être inclus dans les causes semblables sur la liste des questions importantes, et l'opposition est alors mise de côté jusqu'à ce que la cause principale soit résolue. L'Agence peut ainsi suivre de près le montant total d'impôt ou de taxe en jeu pour chaque question, et cela empêche les agents de rendre des décisions qui pourraient aller à l'encontre de la loi par suite de la décision sur la cause principale.

6.38 Nous avons constaté que les agents des appels connaissent également la liste des questions importantes, mais qu'ils ne s'y reportent pas régulièrement pour vérifier s'ils ne tentent pas de résoudre des questions semblables à celles qui figurent sur la liste. Il importe que les agents des appels consultent la liste régulièrement, parce qu'ils comprennent mieux les questions en litige que les préposés à la sélection. De plus, les oppositions ne renferment pas toujours suffisamment de renseignements pour que le préposé à la sélection puisse déterminer si les questions sont semblables à celles apparaissant dans la liste des questions importantes.

6.39 Recommandation. L'Agence du revenu du Canada devrait :

- consigner, surveiller et déclarer avec précision les montants des différends qui sont réglés par voie administrative, en ayant recours à des estimations s'il y a lieu, afin de comprendre l'incidence des décisions rendues par les agents des appels et les risques que les oppositions peuvent faire courir à l'assiette fiscale;
- parachever la stratégie visant les ressources humaines de la Direction générale des appels, notamment examiner les compétences et l'expérience exigées des agents des appels et les niveaux de classification connexes, et la mettre en œuvre pour aider la Direction générale à s'assurer qu'elle dispose des bonnes personnes aux bons niveaux;
- concevoir un plan visant à mieux sensibiliser les agents des appels à l'importance que revêt la gestion des risques pour l'assiette fiscale et à les inciter à utiliser les outils déjà en place, appliquer le plan et suivre de près les résultats de son application.

Réponse de l'Agence : L'Agence reconnaît l'importance de consigner les montants des différends qui sont réglés et elle veillera à saisir l'information voulue tout en respectant un bon rapport coût-efficience. De plus, nous ferons en sorte de souligner l'importance de cette question au personnel de l'Agence, et nous surveillerons l'application de la politique pour ce qui est de l'uniformité.

La Direction générale des appels est en train d'apporter des changements à la structure organisationnelle de ses bureaux locaux. Cela inclura une stratégie complète des ressources humaines afin de s'assurer qu'il y ait des liens entre la classification, les compétences, la formation et les responsabilités et que ces liens complètent les plans d'activités et les budgets annuels et pluriannuels.

Le processus de gestion des risques continue d'évoluer et l'Agence y a apporté des améliorations considérables, notamment un élargissement de la composition du comité de gestion des risques pour englober des membres d'autres secteurs fonctionnels de l'Agence, un groupe de travail sur la gestion des risques qui dirige la détermination des questions importantes et élabore des stratégies en conséquence ainsi qu'une collaboration constante avec les services locaux pour souligner l'importance et les raisons sous-jacentes de la gestion des risques et mettre sur pied des comités régionaux de gestion des risques qui fourniront des intrants au groupe de travail sur la gestion des risques.

Appels en matière de RPC et d'AE

La plupart des appels ne sont pas réglés en temps opportun

6.40 La Direction générale des appels reçoit chaque année plus de 5 000 appels en matière de RPC et d'AE. Environ la moitié de ces appels concernent des décisions rendues par la Direction générale du recouvrement des recettes sur la question de savoir si un travailleur est un employé ou un travailleur indépendant. Les autres appels viennent d'employeurs à l'égard desquels une cotisation a été établie pour des montants qu'ils n'ont pas retenus au titre du RPC et de l'AE sur la paie des employés et qu'ils n'ont pas versés.

6.41 En 2003-2004, la Direction générale a réglé par voie administrative près de 4 700 appels en matière de RPC et d'AE. En général, environ 65 p. 100 des décisions rendues à l'égard des appels sont acceptées par les personnes qui ont fait appel. Les 35 p. 100 restants font l'objet d'un appel devant la Cour canadienne de l'impôt parce qu'au moins un des appelants n'est pas satisfait de la décision administrative et désire pousser l'affaire plus loin. Parce qu'il y a souvent plusieurs appelants en cause et qu'il n'est pas toujours simple de déterminer si un travailleur est un employé ou un travailleur indépendant, il peut être difficile pour l'Agence de faire accepter sa décision administrative par les appelants.

6.42 Les objectifs établis par la Direction générale quant au délai de traitement des cas d'appel en matière de RPC et d'AE n'ont été atteints que dans près de 46 p. 100 des cas en 2003-2004 (voir la pièce 6.3). On nous a dit que ce taux est le résultat d'une augmentation du nombre d'appels complexes qui prennent plus de temps à régler.

6.43 Nous avons constaté que les agents des appels sont impartiaux dans l'examen des lois et des faits liés à la décision ou à la cotisation contestée. Ils envoient souvent des questionnaires à toutes les parties visées par une décision contestée, et interviewent toutes les parties ou certaines d'entre elles afin de contre-vérifier les faits au dossier ou de compléter les renseignements recueillis par l'agent des décisions de la Direction générale du recouvrement

Pièce 6.3 Les objectifs concernant le délai de traitement des appels en matière de RPC et d'AE ont été atteints dans 46 p. 100 des cas en 2003-2004

| Genre de dossier | Objectif de délai de traitement (en jours) | Pourcentage de dossiers pour lesquels l'objectif de délai de traitement a été atteint |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Pas de prestations de RPC ou d'AE en attente | 90 | 55,7 |
| Prestations de RPC ou d'AE en attente | 75 | 43,6 |
| Appels faisant suite à une vérification | 105 | 44,2 |
| Moyenne pour tous les genres de dossiers | | 46,3 |

Source : Analyse de la base de données de la Direction générale des appels de l'Agence du revenu du Canada

des recettes. Toutefois, ce processus global n'est pas efficient, car souvent l'agent des décisions et l'agent des appels communiquent tous deux avec les parties concernées pour demander sensiblement les mêmes renseignements. De plus, le rôle des agents des appels dans le règlement administratif des différends n'est pas de mener des enquêtes et de préciser les faits, mais d'examiner les faits et les lois liés à chaque cas. Un examen des rôles respectifs des agents des appels et des agents des décisions, ainsi que de la manière dont les agents s'acquittent de ces rôles, pourrait aider à cerner des façons de rationaliser le processus global.

6.44 Recommandation. L'Agence du revenu du Canada devrait améliorer l'efficacité du processus global pour les décisions en matière de Régime de pensions du Canada et d'assurance-emploi et les appels qui s'y rapportent.

Réponse de l'Agence : L'Agence accepte la recommandation et elle a déjà commencé en 2004 un examen du processus de recours en vigueur aux Appels RPC/AE, afin de déterminer les pratiques inefficaces et d'apporter les correctifs nécessaires.

Cet examen vise principalement à corriger les problèmes de respect des délais, de procédure et de gestion des risques associés aux dossiers. Il fait appel à la participation de représentants de toutes les parties associées au programme, notamment de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, du ministère de la Justice Canada et de la Direction générale du recouvrement des recettes de l'Agence.

Un rapport préliminaire sera rédigé au plus tard à la fin de 2004.

Programme des divulgations volontaires

La participation des contribuables et des inscrits a été bonne

6.45 Le Programme des divulgations volontaires permet aux contribuables et aux inscrits aux fins de la TPS (ou de la TVH) de corriger des

renseignements inexacts ou incomplets qui ont précédemment été soumis à l'Agence, ou de fournir des renseignements qui n'ont pas été déclarés auparavant, sans faire l'objet de pénalités ou de poursuites et en bénéficiant parfois d'une réduction des intérêts. Le but du programme est de favoriser l'observation des lois fiscales.

6.46 Le programme existe depuis de nombreuses années. Le programme a été administré par la Division des enquêtes de l'Agence jusqu'en 1999, puis il a été transféré à la Direction générale des appels dans la foulée de l'initiative de l'Agence en matière d'équité. Selon une circulaire d'information publiée en 1973, les contribuables faisant une divulgation complète et volontaire ne feraient pas l'objet de poursuites ou de pénalités pour faute lourde. Cette politique a été élargie pour inclure les inscrits aux fins de la TPS en 1991. Les modifications apportées en 1991 à la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans le cadre de l'initiative du gouvernement en matière d'équité ont accordé au ministre du Revenu national le pouvoir de renoncer aux pénalités et aux intérêts exigibles en vertu de la *Loi*, ou de les annuler. Une mise à jour de la circulaire d'information sur le programme a été publiée en 2000, et une version révisée a paru en 2002.

6.47 Le nombre de demandes relatives aux divulgations volontaires a augmenté pour passer de 2 500 en 2000-2001 à 6 100 en 2003-2004. Les cotisations d'impôt fédéral sur le revenu et de TPS (ou de TVH) qui s'y rapportent sont passées de 140 millions de dollars environ à quelque 459 millions de dollars. Ce montant de 459 millions de dollars est inhabituellement élevé en raison de deux divulgations importantes. D'après les dossiers de l'Agence, les éléments les plus fréquemment visés par les divulgations des contribuables et des inscrits sont les suivants :

- revenu tiré d'une entreprise au pays non déclaré antérieurement;
- défaut de percevoir et de verser la TPS;
- déclarations de renseignements non soumises antérieurement;
- salaires et avantages obtenus à l'étranger non déclarés antérieurement;
- intérêts et dividendes gagnés au pays et à l'étranger non déclarés antérieurement.

6.48 L'Agence a fait une promotion active du programme au cours des dernières années et elle attribue, à tout le moins en partie, l'augmentation du nombre de divulgations à son travail de promotion. Nous constatons que, bien qu'il soit assez facile de trouver de l'information sur le programme sur le site Web de l'Agence, l'information se limite à la circulaire d'information publiée en septembre 2002, même si le programme a subi plusieurs changements depuis la publication de cette circulaire (voir les exemples aux paragraphes 6.63 et 6.66). Les changements se reflètent dans les lignes directrices qui ont été transmises au personnel, mais qui n'ont pas été portées à la connaissance du public, ce qui aurait permis à tous les contribuables et tous les inscrits d'avoir également accès aux politiques de l'Agence sur le programme.

6.49 L'Agence a examiné l'administration du programme et a fait rapport des résultats de cet examen à l'interne en février 2004. L'examen a fait ressortir le manque d'uniformité dans l'administration du programme dans l'ensemble du pays, la nécessité de revoir certaines politiques, comme celles portant sur les divulgations anonymes (voir le paragraphe 6.59), et la nécessité de recueillir et d'analyser des données sur le rendement afin de gérer le programme efficacement. L'Agence a dressé un plan d'action afin de donner suite aux questions soulevées par l'examen et a amorcé la mise en œuvre de ce plan.

La façon dont sont utilisées les dispositions législatives qui régissent le programme soulève des inquiétudes

6.50 L'Agence fait remarquer que les dispositions législatives qui régissent le programme se trouvent au paragraphe 220(3.1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et aux articles 88 et 281.1 de la *Loi sur la taxe d'accise*. Ces dispositions se ressemblent : essentiellement, elles autorisent le ministre du Revenu national à renoncer à la totalité ou à une partie de tout intérêt ou de toute pénalité autrement payable en vertu des lois mentionnées ci-dessus, ou de l'annuler (les montants ayant fait l'objet d'une renonciation n'ont pas encore été exigés; les montants annulés ont déjà fait l'objet d'une cotisation).

6.51 Au moment de l'adoption du paragraphe 220(3.1) en 1991, le ministère des Finances avait indiqué au Parlement, dans ses Notes techniques, que le pouvoir discrétionnaire du ministre de renoncer à des pénalités et à des intérêts ou de les annuler serait, en règle générale, utilisé dans les cas où le contribuable se trouverait dans des circonstances extraordinaires, indépendantes de sa volonté. Le Ministère avait donné des exemples de circonstances extraordinaires :

- les catastrophes naturelles ou causées par l'homme, comme une inondation, une tempête violente ou un incendie;
- des troubles publics ou l'interruption de services, comme une grève;
- une maladie ou un accident grave qui a empêché ou retardé la production d'une déclaration ou le versement d'un montant;
- des renseignements erronés reçus de l'Agence sous la forme de réponses écrites inexactes ou d'erreurs dans des documents d'information publiés.

6.52 En outre, on avait indiqué au Parlement que le ministre n'utiliserait pas les dispositions en question à moins que le contribuable ait fait des efforts raisonnables pour se conformer aux exigences de la *Loi*. Le Ministère avait dit que, si le contribuable tardait à payer ou à se conformer par négligence ou ignorance, la pénalité ou l'intérêt ne ferait pas l'objet d'une renonciation ou d'une annulation.

6.53 Nous appuyons les objectifs du Programme des divulgations volontaires et nous reconnaissons que la participation des contribuables et des inscrits a été bonne. Cependant, nous craignons que l'Agence ait été au-delà de ce qu'on avait indiqué au Parlement au sujet de l'utilisation des dispositions législatives sur lesquelles le programme est fondé. L'orientation générale des

Notes techniques du ministère des Finances sur le paragraphe 220(3.1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est que la disposition doit être utilisée pour accorder un allègement aux contribuables lorsqu'ils se trouveraient dans des circonstances extraordinaires généralement indépendantes de leur volonté. Dans le cas du Programme des divulgations volontaires, bon nombre de divulgations se rapportent à des revenus que les contribuables ont délibérément omis de déclarer. Utiliser le paragraphe 220(3.1) pour renoncer aux pénalités et à une partie des intérêts sur ces divulgations va clairement au-delà de l'orientation générale des Notes techniques et peut-être au-delà de l'intention du Parlement concernant l'utilisation de ce paragraphe.

L'administration du programme manque d'uniformité

6.54 L'administration du programme est un exercice d'équilibre difficile. D'une part, les agents veulent encourager les contribuables et les inscrits à corriger les erreurs et les omissions passées et à se conformer à la loi. D'autre part, ils doivent s'assurer que le programme est équitable envers les contribuables et les inscrits qui observent la loi et qu'il n'est pas perçu comme du resquillage ou comme une récompense de l'inobservation. Cela demande énormément de jugement de la part des agents et un soutien solide du côté de l'Administration centrale pour que l'équilibre soit maintenu et que le programme soit administré de façon uniforme dans tout le pays. Nous avons constaté que le programme n'est pas administré de façon uniforme et nous craignons que cet équilibre ne soit pas maintenu.

6.55 Nouvelle façon de se prévaloir du programme. Selon la circulaire d'information, les contribuables et les inscrits peuvent se prévaloir du programme pour corriger des renseignements inexacts ou incomplets ou pour fournir des renseignements qui n'ont pas été déclarés sans faire l'objet de pénalités ou de poursuites. Des agents nous ont affirmé que, selon eux, le programme avait principalement pour but d'encourager ceux qui s'étaient soustraits à l'impôt ou aux taxes à se présenter pour régulariser leur situation sans craindre de pénalités ou de poursuites. De bien des façons, la circulaire d'information et les directives données aux agents reflètent ce point de vue. Cependant, les agents se trouvent à traiter de plus en plus de cas où les contribuables et les inscrits souhaitent corriger des erreurs commises dans des déclarations antérieures sans encourir de pénalité.

6.56 Les agents doivent faire preuve d'énormément de jugement et de discernement lorsqu'ils traitent les différents genres de divulgations. Dans certains bureaux, les employés qui appliquent le programme peuvent ne pas posséder suffisamment d'expérience et de formation pour pouvoir exercer leur jugement de façon à favoriser l'administration uniforme du programme dans l'ensemble du pays. En outre, il n'existe pas de description d'emploi ou de classification pour les agents du programme ni d'exigences de formation précises; la plupart des bureaux des services fiscaux recourent aux agents des appels. Notons que l'Agence a récemment mis à la disposition de ses agents un module d'autoformation en ligne sur le programme.

6.57 Les mesures d'exécution ont pour effet de rendre une divulgation invalide. Selon la circulaire d'information, une divulgation pourrait ne pas

être admissible à titre de divulgation volontaire si l'on constate que le contribuable ou l'inscrit a fait la divulgation en sachant qu'une vérification, une enquête ou une autre mesure d'exécution a été entreprise par l'Agence. Nous avons constaté que les agents vérifiaient si des mesures d'exécution étaient en cours avant d'approuver une divulgation volontaire. Il s'agit, dans la plupart des cas, d'une tâche relativement facile. Il arrive parfois qu'une mesure d'exécution ait été entreprise, mais que le contribuable ou l'inscrit l'ignore, de sorte que la divulgation pourrait tout de même être considérée comme une divulgation volontaire.

6.58 Dans quelques cas, le contribuable ou l'inscrit savait qu'une vérification était en cours. En pareils cas, il est recommandé aux agents de juger eux-mêmes dans quelle mesure la vérification est liée à la divulgation volontaire que le contribuable ou l'inscrit a tenté de faire. Ce n'est que si les deux éléments sont étroitement liés que la divulgation sera considérée comme non valide. Par exemple, si les vérificateurs étaient en train d'exécuter une vérification restreinte (une vérification qui porte sur au plus trois questions) des questions liées à l'impôt sur le revenu et que le contribuable ou l'inscrit désirait faire une divulgation volontaire concernant la TPS, la divulgation serait probablement considérée comme valide parce qu'il est peu probable que la vérification permette de déceler une question relative à la TPS. Étant donné la nouvelle façon de se prévaloir du programme, il est probable que les agents auront à porter plus de jugements de ce genre.

6.59 Divulgations anonymes. La circulaire d'information précise que ceux qui ne sont pas certains de vouloir procéder à une divulgation volontaire ont le droit de discuter de leur situation de façon anonyme ou hypothétique. Nous avons relevé un manque d'uniformité dans l'application de cette politique d'un bureau à l'autre.

6.60 Le programme offre une protection contre les pénalités et les poursuites, à la condition que la divulgation soit volontaire, qu'elle soit complète et qu'elle ne soit pas provoquée par une mesure d'exécution de l'Agence telle qu'une vérification. Dans le cas d'une divulgation anonyme, on ne sait pas clairement quand cette protection commence. Des agents nous ont déclaré qu'ils accorderaient la protection à partir de la date du premier contact, à un moment où ils disposeraient probablement de peu d'informations sur le contribuable ou l'inscrit, sur les montants en cause et même sur la question de savoir si la divulgation serait admissible au programme. D'autres agents nous ont affirmé qu'ils accorderaient la protection seulement à partir du moment où ils disposeraient d'assez de renseignements pour déterminer si la divulgation serait acceptée en vertu du programme. D'autres encore estiment qu'aucune protection ne doit être accordée avant que le nom du contribuable ou de l'inscrit ne soit révélé.

6.61 Les lignes directrices précisent qu'une protection doit être accordée à partir de la date à laquelle l'identité du contribuable ou de l'inscrit est connue ou à laquelle le formulaire d'acceptation du client est signé, selon celle des deux dates qui vient en premier. Il est risqué d'accorder trop tôt une protection, avant même que l'agent ne dispose de renseignements suffisants

pour pouvoir déterminer si la divulgation peut être admise dans le cadre du programme. Mais être trop strict risque de décourager les contribuables et les inscrits contrevenants à révéler leur situation.

6.62 Nous avons relevé un cas de TPS qui souligne bien les difficultés que posent les divulgations anonymes et les mesures d'exécution (voir la page 19 — Une divulgation volontaire concernant la taxe sur les produits et services). Les questions auxquelles l'Agence a dû faire face étaient de savoir à quelle date la protection devait entrer en vigueur dans un cas de divulgation anonyme et si une mesure d'exécution avait été entreprise avant cette date. Ce cas était d'autant plus complexe qu'il était difficile d'établir les montants en jeu et la période qui s'était écoulée entre la prise de contact initiale et la divulgation du nom d'une des sociétés en cause. Comme nous l'avons mentionné, l'application des modalités du programme est un exercice d'équilibre. Nous croyons en même temps que les contribuables et les inscrits devraient avoir à révéler leur identité assez tôt pour pouvoir bénéficier de la protection contre les pénalités et les poursuites qu'offre le programme.

6.63 Allègement d'intérêts. Bien que la circulaire d'information ne fasse aucune mention d'un allègement d'intérêts qui serait offert dans le cadre du programme, les directives données aux agents y font allusion : elles indiquent qu'on s'attend à ce que les contribuables et les inscrits paient un montant raisonnable d'intérêts. Mais elles autorisent également les agents à envisager l'allègement d'une partie des intérêts imposés sur les cotisations relatives aux déclarations les plus anciennes. Plus particulièrement, les agents peuvent examiner la possibilité de réduire le taux d'intérêt de 4 p. 100 pour les cotisations d'impôt sur le revenu applicables aux années antérieures aux trois années les plus récentes pour lesquelles des déclarations sont exigées. Par exemple, un contribuable révèle volontairement qu'il n'a pas déclaré un revenu de dividendes qu'il a tiré d'un placement à l'étranger pour les années 1995 à 2002. Conformément aux directives, l'agent examinerait la possibilité de réduire le taux d'intérêt de 4 p. 100 pour les années 1995 à 1999. Les directives indiquent par la suite qu'un allègement des intérêts supérieur à 4 p. 100 peut être justifié dans des circonstances exceptionnelles, mais elles ne précisent pas sur quels critères fonder cette décision.

6.64 Nous avons constaté que les agents réduisaient systématiquement le taux d'intérêt de 4 p. 100 dans tous les cas de divulgation volontaire visant plus de trois années d'imposition sans se demander si les intérêts qui seraient alors exigibles constituaient un montant raisonnable compte tenu de la nature de la divulgation. Des représentants de l'Administration centrale leur avait conseillé d'agir de la sorte afin que le taux d'intérêt imposé sur les divulgations volontaires soit le même que le taux des bons du Trésor à court terme.

6.65 Incompatibilité avec les « dispositions d'équité ». En vertu des dispositions législatives appelées « dispositions d'équité », l'Agence peut, en raison d'un retard ou d'une erreur de sa part, de circonstances indépendantes de la volonté du contribuable ou de l'incapacité du contribuable de payer, annuler la totalité ou une partie des intérêts ou des pénalités exigibles d'un

Une divulgation volontaire concernant la taxe sur les produits et services

Plusieurs inscrits aux fins de la TPS, dont certains étaient liés, ont découvert au printemps 2000 qu'ils avaient commis une erreur dans le versement de la TPS s'appliquant à certaines opérations. Le représentant des inscrits a communiqué avec un agent du Programme des divulgations volontaires en mai 2000 pour lui faire savoir que les inscrits désiraient faire une divulgation volontaire concernant l'erreur afin d'éviter les pénalités qui seraient normalement infligées. Aucun nom ni aucun détail n'ont à ce moment été fournis à l'Agence.

Les agents de l'Agence et le représentant ont continué de discuter de l'affaire jusqu'en mai 2002, après quoi le représentant a signé le formulaire d'acceptation du client pour le compte des inscrits et a fourni des renseignements précis sur l'erreur commise, entre autres une estimation des montants et le nombre de sociétés en cause. Toutefois, le nom des sociétés n'a toujours pas été divulgué, et leur représentant a demandé que la protection offerte par le programme entre en vigueur le 1^{er} mai 2000, date de la première prise de contact avec l'Agence.

En septembre 2002, le représentant a de nouveau écrit à l'Agence pour lui indiquer qu'on avait communiqué avec une des sociétés, dont l'identité n'était toujours pas dévoilée mais qui était appelée la société B, en vue de la tenue d'une vérification de la TPS en avril 2002. La vérification devait porter sur une partie de la période visée par le projet de divulgation volontaire. Le représentant a fait valoir qu'en vertu du Programme des divulgations volontaires, la société avait tout de même droit à la protection prévue parce que la date d'entrée en vigueur de la protection était le 1^{er} mai 2000 (selon la politique de l'Agence, la protection aurait dû entrer en vigueur en mai 2002, soit la date de la signature du formulaire d'acceptation du client, mais les agents du bureau local ont décidé de déroger à la politique). Le vérificateur n'a pas été informé que la société B avait demandé de faire une divulgation volontaire.

En juin 2003, le représentant a écrit à l'Agence pour lui faire savoir que le vérificateur de la TPS projetait d'établir, à l'égard de la société B, une cotisation relative à la taxe sur les opérations visées par la divulgation volontaire proposée, de même qu'aux intérêts et aux pénalités connexes. Le représentant a alors révélé le nom de la société. Après de longues discussions, l'Agence a consenti en février 2004 à considérer la divulgation comme une divulgation volontaire et à renoncer aux pénalités et aux intérêts qui auraient été établis par suite de la vérification.

contribuable, ou y renoncer. L'objectif est d'aider les contribuables à résoudre les problèmes qui surgissent en pareils cas. Les demandes au titre de l'équité sont traitées par les employés de tous les bureaux des services fiscaux et de tous les centres fiscaux. Chaque demande est étudiée séparément et la décision tient compte des faits soumis par le contribuable. La Direction générale des appels est chargée de coordonner le recours aux dispositions d'équité. À notre avis, la politique qui prévoit un allègement automatique des intérêts dans les cas de divulgation volontaire est incompatible avec les pratiques de l'Agence qui consistent à accorder un allègement d'intérêts en vertu des dispositions d'équité, parce qu'elle ne tient pas compte des faits liés à chaque divulgation.

6.66 Années visées par une cotisation. Les divulgations volontaires doivent être des divulgations complètes. Toutefois, certaines sommes divulguées peuvent ne pas faire l'objet d'une cotisation. La circulaire d'information ne précise pas le nombre d'années que doit inclure la cotisation, contrairement aux directives données aux agents. Par exemple, si

un contribuable a sciemment omis de déclarer le revenu qu'il a tiré de placements à l'étranger au cours des vingt dernières années, il doit divulguer ce fait et l'agent doit déterminer quelle part de ce revenu doit faire l'objet d'une cotisation. Pour prendre cette décision, l'agent doit trouver un juste équilibre entre le montant payable par le contribuable et le montant que ce dernier est disposé à payer pour régulariser sa situation, compte tenu de la nécessité d'en arriver à un résultat qui soit également équitable envers les contribuables qui observent la loi. Selon les directives, lorsque des omissions se sont produites au cours des six années les plus récentes pour lesquelles des impôts ou taxes sont exigibles, l'agent doit inclure ces années dans la cotisation. Mais lorsque des omissions se sont également produites au cours d'années autres que les six années les plus récentes, l'agent doit déterminer s'il doit inclure d'autres années en tenant compte de facteurs tels que les suivants :

- l'importance de l'omission par rapport aux montants déclarés initialement;
- la question de savoir si une part importante du montant omis se rapporte à des années antérieures aux six dernières années;
- les antécédents du contribuable ou de l'inscrit en matière d'observation;
- la période pendant laquelle le contribuable ou l'inscrit a contrevenu à la loi.

6.67 Nous avons constaté un grand manque de cohérence dans la façon dont ces directives sont suivies dans tout le pays. Les contribuables et les inscrits dans des circonstances semblables ne sont pas traités de la même manière.

Une analyse des résultats est nécessaire

6.68 L'Agence recueille certains renseignements sur le Programme de divulgations volontaires. Chaque trimestre, les agents font état du nombre de cas réglés, des genres de questions visées par les divulgations (comme le défaut de percevoir et de verser la TPS) et des montants des impôts et taxes additionnels établis. Toutefois, l'Agence n'utilise pas ces renseignements en vue de déterminer si le programme atteint ses objectifs ou de s'en servir pour gérer le programme. C'est en partie parce que les agents ne rendent pas compte des résultats de façon uniforme et qu'il n'y a pas de programme informatique pour faire la synthèse des résultats.

6.69 L'Agence n'analyse pas non plus les genres de cas traités dans le cadre du programme. Il s'agit d'une information importante parce qu'elle est susceptible de faire ressortir les sources d'inobservation, ce qui aiderait la Direction générale des programmes d'observation à améliorer ses programmes d'observation. Par exemple, en 2003-2004, le plus grand nombre de divulgations volontaires portaient sur un revenu non déclaré qui avait été tiré d'une entreprise au pays. Cela porterait à croire que la Direction générale des programmes d'observation devrait revoir son travail visant à déceler le revenu non déclaré, tiré d'une entreprise au pays.

6.70 L'Agence ne fait pas le suivi des cas de contribuables ou d'inscrits qui se sont prévalus du Programme des divulgations volontaires pour s'assurer que leur situation demeure en règle. C'est une démarche particulièrement importante pour prévenir l'utilisation abusive du programme.

6.71 Recommandation. L'Agence du revenu du Canada devrait :

- mettre en œuvre son plan d'action de février 2004, en mettant particulièrement l'accent sur les aspects qui visent à s'assurer que le programme est appliqué de manière uniforme dans tout le pays;
- analyser les résultats du programme pour déterminer si ses objectifs sont atteints;
- faire le suivi des cas de contribuables et d'inscrits qui se sont prévalus du programme pour s'assurer que leur situation demeure en règle.

Réponse de l'Agence : L'Agence accepte la recommandation et, à ce chapitre, elle a commencé à faire ce qui suit :

- mettre en œuvre le plan d'action de février 2004 qui corrigera les manques d'uniformité;
- accroître la capacité d'analyse de la Direction générale des appels;
- périodiquement effectuer des contrôles et prendre des mesures contre les risques associés à l'inobservation future. Nous effectuons actuellement un examen qui vise à déterminer, analyser et évaluer de façon continue l'observation chez les clients; en fonction des résultats ainsi obtenus, nous incorporerons les divulgations volontaires dans le système d'évaluation des risques axé sur les questions soulevées.

L'Agence a noté que la vérificatrice générale croit que l'ARC est allée au-delà de ce qui avait été dit au Parlement concernant l'utilisation qui serait faite des dispositions législatives régissant le Programme des divulgations volontaires. L'Agence, rassurée dans sa position par le ministère de la Justice, maintient que l'intention du Parlement est renfermée dans le libellé des lois adoptées par le Parlement. Qui plus est, les circonstances visées par la politique du Programme ont fait l'objet de plusieurs débats du Parlement depuis l'adoption des dispositions législatives en question en 1991.

Conclusion

6.72 La Direction générale des appels règle les oppositions aux cotisations d'impôt sur le revenu et de TPS d'une façon équitable et impartiale. En outre, plus de la moitié des oppositions sont réglées dans les délais fixés par l'Agence pour leur traitement. Cependant, les contribuables peuvent interjeter appel de leur cas devant la Cour canadienne de l'impôt s'ils n'ont pas reçu de décision de la Direction générale des appels dans un délai de 90 jours. Bon nombre des objectifs de la Direction générale des appels quant au délai de traitement des oppositions relatives à l'impôt sur le revenu dépassent de beaucoup cette période de 90 jours. L'Agence doit veiller à ce que les agents des appels saisissent bien l'importance que revêt l'évaluation des risques que

peuvent présenter, pour l'assiette fiscale, les oppositions qu'ils traitent et l'importance de l'exécution régulière d'une évaluation des risques.

6.73 La Direction générale des appels éprouve de la difficulté à résoudre rapidement les appels concernant les décisions et les cotisations relatives au RPC et à l'AE, mais elle les traite cependant de façon impartiale. Il faut déployer davantage d'efforts pour améliorer l'efficacité du processus global applicable aux décisions en matière de RPC et d'AE rendues par la Direction générale du recouvrement des recettes et aux appels de ces décisions réglés par la Direction générale des appels.

6.74 Les contribuables et les inscrits se prévalent du Programme des divulgations volontaires pour régulariser leur situation en corrigeant des renseignements inexacts ou incomplets antérieurement soumis à l'Agence ou en fournissant des renseignements qui n'ont pas été déclarés auparavant. Toutefois, le manque d'uniformité dans l'application du programme dans tout le pays amène à se demander si l'Agence protège bel et bien l'assiette fiscale. De plus, nous craignons que l'Agence soit allée au-delà de ce qu'on avait dit au Parlement sur l'utilisation des dispositions législatives qui régissent le programme.

À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

- déterminer si la Direction générale des appels de l'Agence du revenu du Canada règle de façon équitable, rapide et impartiale les oppositions aux cotisations d'impôt sur le revenu et de TPS, et les appels portant sur les décisions et les cotisations en matière de RPC et d'AE;
- déterminer si le Programme des divulgations volontaires favorise l'observation de la loi ainsi que la protection de l'assiette fiscale.

Étendue et méthode

La vérification a principalement porté sur les politiques et les procédures mises en œuvre par l'Agence pour examiner :

- les avis d'opposition provenant des contribuables et des inscrits qui ne sont pas satisfaits des décisions de l'Agence en matière d'impôt sur le revenu et de TPS;
- les appels présentés par les travailleurs, les employeurs, le ministre du Développement social (pour le RPC) ou la Commission de l'assurance-emploi (pour l'AE) lorsqu'ils ne sont pas satisfaits des décisions et des cotisations de l'Agence en matière de RPC et d'AE.

La vérification a aussi permis d'examiner l'administration, par l'Agence, du Programme des divulgations volontaires, grâce auquel des contribuables et des inscrits peuvent corriger des renseignements inexacts ou incomplets antérieurement soumis à l'Agence, ou fournir des renseignements qui n'avaient pas été déclarés auparavant, sans faire l'objet de pénalités ou de poursuites et en bénéficiant parfois d'une réduction des intérêts.

Nous n'avons pas inclus dans la vérification les dispositions d'équité, qui prévoient une remise d'intérêts ou de pénalités dans le cas de contribuables qui sont incapables de se conformer à la loi en raison de circonstances indépendantes de leur volonté. L'administration de ces dispositions a été abordée dans le chapitre 2 de notre rapport de 2002, intitulé « L'administration du régime fiscal : radiations et remises ». Nous n'avons pas non plus inclus le travail de la Direction générale dans le domaine des litiges, dont traitait le chapitre 5 de notre rapport de 1998, intitulé « L'administration interministérielle du régime d'impôt sur le revenu ».

Nous avons réalisé nos travaux à l'Administration centrale de l'Agence, dans huit bureaux des services fiscaux et dans deux centres fiscaux. Nous avons examiné des cas choisis, nous avons interrogé des membres de la direction et du personnel, et nous avons analysé des données, des rapports de suivi et d'autres renseignements fournis par l'Agence.

Critères

Notre vérification repose sur les critères suivants :

- Les examens et les décisions doivent être fondés sur une revue impartiale des lois et des faits applicables à la décision de l'Agence qui est contestée.
- Des objectifs de rendement doivent être établis quant à la rapidité avec laquelle les décisions concernant les appels sont rendues, et les délais de traitement réels doivent être évalués en regard de ces objectifs.
- L'Agence doit être dotée d'une stratégie de gestion des risques afin de protéger l'assiette fiscale et elle doit mettre en œuvre un processus permettant de gérer les risques découlant des oppositions et des appels.
- L'Agence doit s'assurer que le processus des oppositions et des appels est transparent.
- L'Agence doit se doter d'une stratégie et mettre en œuvre un processus pour s'assurer qu'elle dispose des bonnes personnes, au bon endroit et au bon moment et que celles-ci ont la formation voulue pour accomplir le travail qui leur est confié.

- L'Agence doit suivre de près et analyser l'issue des différends afin de mesurer l'efficacité avec laquelle elle règle les décisions contestées et de l'améliorer au besoin.
- Le Programme des divulgations volontaires doit être conçu et mis en œuvre de façon telle qu'il incite les contribuables contrevenants à se conformer à la loi, tout en protégeant du même coup l'assiette fiscale. La mise en œuvre des procédures doit faire l'objet d'un suivi régulier.
- L'Agence doit disposer d'une information adéquate sur le Programme des divulgations volontaires afin de s'assurer qu'il atteint les objectifs qui lui ont été fixés.
- Le Programme des divulgations volontaires doit être réalisé conformément aux pouvoirs législatifs conférés à l'Agence et aux politiques sur l'équité qu'elle a établies.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Andrew Lennox

Directeur principal : Jamie Hood

Directeurs : John Pritchard (premier directeur), Katherine Rossetti

Lucie Després

Catherine Johns

Arnaud Schantz

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le service des Communications, en composant le numéro (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2004

Table des matières principale

| | |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Questions d'une importance particulière — 2004 Points saillants |
| Chapitre 1 | La vérification interne dans les ministères et les organismes |
| Chapitre 2 | La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent |
| Chapitre 3 | Défense nationale — La modernisation des avions de chasse CF-18 |
| Chapitre 4 | La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques |
| Chapitre 5 | Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire |
| Chapitre 6 | Agence du revenu du Canada — Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations volontaires |
| Chapitre 7 | Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton |
| Chapitre 8 | Autres observations de vérification |
| Annexes | |

