



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

RAPPORT 7, LES ACTIVITÉS VISANT LE RESPECT DES OBLIGATIONS FISCALES — AGENCE DU REVENU DU CANADA, DES RAPPORTS DE L'AUTOMNE 2018 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Rapport du Comité permanent des comptes publics

L'honorable Kevin Sorenson, président

**FÉVRIER 2019
42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION**

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**RAPPORT 7, LES ACTIVITÉS VISANT LE
RESPECT DES OBLIGATIONS FISCALES —
AGENCE DU REVENU DU CANADA, DES
RAPPORTS DE L'AUTOMNE 2018 DU
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

**Le président
L'hon. Kevin Sorenson**

FÉVRIER 2019

42^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Kevin Sorenson

VICE-PRÉSIDENTS

Alexandra Mendès

David Christopherson

MEMBRES

René Arseneault

Chandra Arya

Shaun Chen

Pat Kelly

Steven MacKinnon (secrétaire parlementaire – membre sans droit de vote)

Joyce Murray (secrétaire parlementaire – membre sans droit de vote)

Alexander Nuttall

Randeep Sarai

Jean Yip

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Gérard Deltell

Rémi Massé

Deborah Schulte

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Angela Crandall

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Sara Fryer, analyste

André Léonard, analyste

Dillan Theckedath, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

CINQUANTE-NEUVIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié Rapport 7, Les activités visant le respect des obligations fiscales — Agence du revenu du Canada, des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



RAPPORT 7, LES ACTIVITÉS VISANT LE RESPECT DES OBLIGATIONS FISCALES — AGENCE DU REVENU DU CANADA, DES RAPPORTS DE L'AUTOMNE 2018 DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

INTRODUCTION

Objectif de l'audit

Le Bureau du vérificateur général (BVG) a mené un audit de performance, publié à l'automne 2018, ayant pour but de déterminer si l'Agence du revenu du Canada (l'Agence ou l'ARC) « avait appliqué de manière uniforme la [Loi de l'impôt sur le revenu](#) dans l'exécution de ses activités d'observation et si elle avait rendu compte des résultats de ces activités avec exactitude ». Pour ce faire, le BVG a examiné :

- « dans quelle mesure l'Agence avait appliqué de manière uniforme ses activités d'observation aux diverses catégories de contribuables au Canada;
- les indicateurs de rendement des activités d'observation ainsi que la manière dont ils ont été mesurés, surveillés et communiqués au Parlement¹ ».

Notions de base

L'Agence administre l'impôt fédéral et, dans la plupart des provinces, l'impôt provincial. Il revient aux contribuables « de remplir une déclaration pour faire état de leurs revenus annuels, déduire les montants admissibles et réclamer les crédits auxquels ils ont droit² ». L'ARC doit « s'assurer que les contribuables respectent les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu en matière de déclaration du revenu. L'Agence s'emploie à

1 Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), [Les activités visant le respect des obligations fiscales – Agence du revenu du Canada](#), rapport 7 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.12.

2 *Ibid.*, paragr. 7.1 et 7.2.



protéger l'intégrité du régime fiscal en identifiant et en dissuadant les contribuables qui ne se conforment pas à ces dispositions³. »

Activités d'observation

Pour faire respecter les obligations fiscales par les contribuables, l'ARC fait de l'éducation auprès des contribuables, qui peuvent faire des erreurs ou de fausses déclarations. Par conséquent, l'Agence « élabore des stratégies pour trouver les contribuables qui sont les plus susceptibles de contrevenir à la Loi de l'impôt sur le revenu. Ces contribuables peuvent dès lors être visés par les activités d'observation de l'Agence⁴. » Pour ce faire, l'ARC peut :

- vérifier des documents des contribuables pour s'assurer que les bons montants ont été entrés;
- vérifier un élément ciblé comme un revenu;
- comparer l'information venant d'un tiers;
- examiner l'information produite et établir une nouvelle cotisation, si un contribuable demande un changement à une déclaration déjà produite⁵.

Pour évaluer ses activités d'observation, l'ARC mesure leur impact fiscal et en rend compte. Le premier volet de l'impact fiscal comprend les revenus supplémentaires générés par les activités d'observation, appelés par l'ARC « impôt généré par la vérification »; le second volet comprend les intérêts et pénalités. Dans le rapport du BVG et dans ce rapport, l'expression « revenus additionnels » désigne « les recettes supplémentaires estimatives générées par les activités d'observation⁶ ».

Après avoir mené ses activités d'observation, « l'Agence peut mener d'autres démarches, comme des oppositions, des appels et des recouvrements⁷ ». Dans ses budgets de 2016 et 2017, le gouvernement fédéral a octroyé à l'ARC un milliard de

3 *Ibid.*, paragr. 7.3.

4 *Ibid.*, paragr. 7.6.

5 *Ibid.*, paragr. 7.7.

6 *Ibid.*, paragr. 7.8.

7 *Ibid.*, paragr. 7.9.

dollars supplémentaires sur cinq ans pour aider ses activités d'observation, avec pour objectif de générer des revenus additionnels de cinq milliards de dollars en cinq ans⁸.

De plus, il existe une Charte des droits du contribuable de l'ARC⁹, qui « énonce et définit 16 droits du contribuable »; celle-ci « décrit le traitement auquel le contribuable a droit lorsqu'il interagit avec l'Agence et est censée le protéger contre tout traitement inapproprié et protéger l'intégrité du régime fiscal¹⁰ ».

Les contribuables peuvent avoir droit à un allègement, c.-à-d. une renonciation par l'ARC aux intérêts et aux pénalités qui lui sont dus, par exemple dans les cas suivants :

- en vertu du Programme des divulgations volontaires, un contribuable peut corriger une déclaration passée¹¹;
- circonstances exceptionnelles, p. ex. maladie ou difficultés financières;
- de manière proactive, sans que le contribuable ne le demande, p. ex. en cas de retards dus à l'ARC :
 - o retards de traitement faisant en sorte que le contribuable n'ait pas été informé, dans un délai raisonnable, d'un montant dû,
 - o erreurs dans les guides de l'impôt sur le revenu publié, incitant une personne à produire une déclaration ou à effectuer des paiements à partir de renseignements inexacts,
 - o information inexacte communiquée au contribuable,
 - o erreurs de traitement de données faisant en sorte que le contribuable n'ait pas pu effectuer des paiements appropriés d'acomptes provisionnels ou d'arriérés,

8 *Ibid.*, paragr. 7.11.

9 Agence du revenu du Canada (ARC), [*Charte des droits du contribuable : Pour comprendre vos droits en tant que contribuable*](#).

10 BVG, [*Les activités visant le respect des obligations fiscales – Agence du revenu du Canada*](#), rapport 7 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.10.

11 *Ibid.*, paragr. 7.26.



- o longs délais pour régler une opposition ou un appel ou pour terminer une vérification¹².

Par ailleurs, l'ARC a défini quatre grandes catégories de contribuables :

- le secteur international et les grandes entreprises dont les revenus dépassent 250 millions de dollars;
- les contribuables possédant des placements à l'étranger ou des actifs dans un autre pays;
- les petites et moyennes entreprises dont les revenus sont inférieurs à 250 millions de dollars;
- les particuliers¹³.

Selon le BVG, les « activités d'observation ne sont qu'une des mesures prises pour s'assurer que tous les contribuables paient leur juste part d'impôt sur le revenu. Après qu'un dossier a été vérifié et que le montant d'impôt à payer a été calculé, d'autres facteurs entrent en ligne de compte dans le paiement ou non de l'impôt ayant fait l'objet d'une nouvelle cotisation à la suite des activités d'observation¹⁴ », comme une opposition par le contribuable de la nouvelle cotisation, ou la radiation du montant supplémentaire à percevoir lorsque l'ARC détermine que celui-ci n'est pas recouvrable¹⁵.

Le 10 décembre 2018, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) a convoqué une réunion sur cet audit. Les témoins suivants étaient présents : du BVG, Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint, et Martin Dompierre, directeur principal; et de l'ARC, Bob Hamilton, commissaire du revenu et premier dirigeant, et Ted Gallivan, sous-commissaire, Direction générale du secteur international, des grandes entreprises et des enquêtes¹⁶.

12 *Ibid.*, paragr. 7.37.

13 *Ibid.*, paragr. 7.27.

14 *Ibid.*, paragr. 7.63.

15 *Ibid.*, paragr. 7.64.

16 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 10 décembre 2018, [réunion n° 123](#).

CONSTATIONS ET RECOMMANDATIONS

La réalisation des activités d'observation

Le délai non uniforme accordé pour répondre aux demandes d'information

Le BVG a constaté « que le délai accordé aux contribuables par l'Agence du revenu du Canada pour répondre à ses demandes d'information n'était pas uniforme et qu'il dépendait de la catégorie dans laquelle l'Agence avait classé le contribuable ». Des quatre catégories de contribuables susmentionnées, les particuliers étaient ceux pour qui l'ARC « avait demandé l'information plus rapidement » et « avait accordé moins de temps¹⁷ » pour répondre.

De plus, tel que l'avait remarqué le BVG dans un rapport du printemps 2013¹⁸, « plus l'Agence mettait de temps à exécuter ses activités d'observation, moins il était probable qu'elle puisse recouvrer l'impôt dû. Cela était particulièrement vrai pour les contribuables détenant des actifs à l'étranger, qui pouvaient être enclins à liquider des actifs ou à transférer des fonds pour compliquer l'obtention d'information et la perception de l'impôt par l'Agence. Par ailleurs, pour les particuliers et les entreprises canadiennes, l'Agence avait de meilleures chances de recouvrer les montants dus par saisie-arrêt des salaires et saisie des actifs¹⁹. »

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

L'Agence du revenu du Canada devrait fixer des échéanciers à respecter pour toutes les charges de travail de la vérification en ce qui concerne l'obtention des renseignements, et devrait faire respecter de manière uniforme les dispositions de la [Loi de l'impôt sur le revenu](#) afin d'obliger les contribuables à produire l'information une fois le délai passé²⁰.

À ce sujet, Bob Hamilton, commissaire du revenu et premier dirigeant de l'ARC, a indiqué que le contexte dans lequel l'ARC travaille « se complique lorsque les stratagèmes traversent les frontières. En fait, l'un des grands défis auxquels font face les

17 BVG, [Les activités visant le respect des obligations fiscales – Agence du revenu du Canada](#), rapport 7 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.30.

18 BVG, [Le point sur le recouvrement des impôts et taxes impayés – Agence du revenu du Canada](#), chapitre 3 du Rapport du printemps 2013 du vérificateur général du Canada.

19 BVG, [Les activités visant le respect des obligations fiscales – Agence du revenu du Canada](#), rapport 7 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.34.

20 *Ibid.*, paragr. 7.35.



administrations fiscales du monde entier est de lutter contre les stratégies d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéficiaires²¹. » Il a ajouté que le système de l'Agence « est assez souple pour accorder plus de temps, au besoin, pour arriver au résultat voulu », mais que l'ARC examinait cet aspect, en se « fondant sur cette vérification, afin de voir s'il est possible de faire mieux d'une manière ou d'une autre pour arriver à un meilleur résultat pour les contribuables²² ».

Dans son Plan d'action détaillé, l'ARC affirme vouloir « analyser les politiques actuelles et consulter les intervenants clés pour possiblement réviser les critères et les lignes directrices pour accorder des prolongations et utiliser les dispositions législatives²³ ».

Toutefois, le BVG a bel et bien recommandé à l'ARC de « faire respecter de manière uniforme les dispositions de la [Loi de l'impôt sur le revenu](#) afin d'obliger les contribuables à produire l'information une fois le délai passé²⁴ », et non de POSSIBLEMENT réviser ses critères.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 1 — Sur les délais accordés pour répondre aux demandes d'information

Que l'Agence du revenu du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes : 1) un rapport d'étape sur les révisions apportées aux délais accordés aux contribuables, d'ici au 30 mai 2019; 2) un rapport final montrant sa politique révisée sur le délai uniforme accordé à tous les contribuables pour lui fournir de l'information à la suite d'activités d'observation, d'ici au 31 mars 2020.

L'offre non uniforme d'allègement proactif aux contribuables

Le BVG a constaté que « l'Agence n'avait pas proactivement envisagé de renoncer aux intérêts et aux pénalités de manière uniforme pour tous les contribuables. Les activités d'observation de l'Agence pour les particuliers ont consisté en général à examiner des éléments précis et à demander des reçus et d'autres documents à l'appui des déclarations de revenus. Pour cette catégorie de contribuables, l'Agence n'a pas offert

21 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 10 décembre 2018, [réunion n° 123](#), 1540.

22 *Ibid.*, 1555.

23 ARC, [Plan d'action détaillé de l'ARC](#), p. 1.

24 BVG, [Les activités visant le respect des obligations fiscales – Agence du revenu du Canada](#), rapport 7 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.35.

de manière proactive un allègement d'intérêts et de pénalités, et ce, même lorsqu'elle était responsable des retards²⁵. » En revanche, pour les autres catégories de contribuables, « l'Agence obligeait ses vérificateurs à envisager d'offrir un allègement sans que le contribuable en fasse la demande²⁶ ».

De plus, « certains contribuables avaient subi des retards de plus de 120 jours dans le cadre d'activités d'observation, en raison de problèmes informatiques de l'Agence. Ces contribuables ne se sont pas vu offrir un allègement de manière proactive²⁷. » Ted Gallivan, sous-commissaire à l'ARC, a expliqué que l'Agence n'offrait pas d'allègement proactif, « dans les cas de contacts anodins, mais uniquement de contacts fréquents et significatifs²⁸ ».

Le BVG a aussi constaté que l'ARC n'avait pas « défini ce qu'était un retard indu. Cet aspect était laissé à la discrétion des vérificateurs de l'Agence. Il peut en avoir résulté une application non uniforme de l'allègement, ce qui entre en contradiction avec la Charte des droits du contribuable²⁹. » Selon des représentants de l'ARC, offrir un allègement de manière proactive à tous les contribuables créerait un fardeau administratif pour l'Agence, mais « n'aurait que peu d'incidence sur les intérêts et les pénalités annulées ou auxquels l'Agence renoncerait ». Cependant, selon le BVG, « le fardeau administratif pourrait être réduit si l'Agence imposait un seuil pécuniaire et une durée limite aux procédures d'allègement, un peu comme dans l'esprit de sa politique actuelle de ne pas exiger ou rembourser les soldes inférieurs à 2 \$ pour une déclaration de revenus³⁰ ».

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

L'Agence du revenu du Canada devrait :

- revoir ses critères et ses procédures et envisager d'offrir un allègement proactif aux contribuables dans tous ses types d'activités d'observation;

25 *Ibid.*, paragr. 7.38.

26 *Ibid.*, paragr. 7.39.

27 *Ibid.*, paragr. 7.40.

28 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 10 décembre 2018, [réunion n° 123](#), 1705.

29 BVG, [Les activités visant le respect des obligations fiscales – Agence du revenu du Canada](#), rapport 7 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.41.

30 *Ibid.*, paragr. 7.42.



- fournir plus de lignes directrices à son personnel sur ce qui doit être considéré comme étant un « retard indu » dans ses différentes activités d’observation, en fonction du délai, de la complexité et de l’action des contribuables³¹.

Dans son Plan d’action détaillé, l’ARC accepte la recommandation du BVG. Au sujet des procédures d’offre d’allègement proactif, l’Agence spécifie qu’à la suite d’un audit interne, elle a entrepris un examen à ce propos qui sera achevé d’ici à avril 2019³².

Au sujet de la définition du retard indu, Bob Hamilton a indiqué que l’ARC pouvait « être beaucoup plus précis avec [ses] employés en ce qui concerne [ses] attentes et la nature des lignes directrices³³ ». Le plan d’action a aussi indiqué que l’Agence, « si les circonstances le justifient, définira les critères appropriés pour déterminer ce qu’elle considère comme un “retard indu”³⁴ ». La recommandation du BVG est qu’elle devrait fournir « plus de lignes directrices sur ce qui doit être considéré comme étant un “retard indu” dans ses différentes activités d’observation », dans toutes les circonstances, mais que ces définitions pouvaient varier « en fonction du temps, de la complexité et de l’action des contribuables³⁵ ».

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 2 — Sur l’offre d’allègement proactif aux contribuables

Que l’Agence du revenu du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes : 1) un rapport sur l’examen des critères et procédures concernant l’allègement proactif, d’ici au 30 mai 2019; 2) un rapport sur les nouvelles lignes directrices concernant la définition d’un retard indu, d’ici au 30 juin 2020.

La renonciation incohérente aux intérêts et pénalités

Le BVG a « constaté que la renonciation aux intérêts et aux pénalités ou leur annulation n’étaient pas uniformes ». Une telle situation pouvait se produire lorsqu’il y avait un « délai d’obtention de l’information auprès des institutions bancaires des contribuables ». Dans ce cas, certains vérificateurs renonçaient aux intérêts et pénalités

31 *Ibid.*, paragr. 7.43.

32 ARC, [Plan d’action détaillé de l’ARC](#), p. 1.

33 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 10 décembre 2018, [réunion n° 123](#), 1710.

34 ARC, [Plan d’action détaillé de l’ARC](#), p. 1.

35 BVG, [Les activités visant le respect des obligations fiscales – Agence du revenu du Canada](#), rapport 7 des Rapports de l’automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.43.

pendant cette période, alors que d'autres en imposaient³⁶. Cela pouvait varier selon l'endroit où le dossier était traité, selon l'audit du BVG et un audit interne de l'ARC terminé en mars 2018.

Le BVG a aussi analysé 86 000 dossiers présentés dans le cadre du Programme des divulgations volontaires fermés en 2013–2014. Dans 140 de ces cas, « le contribuable faisait l'objet d'une vérification au moment où il avait présenté sa demande », mais « cette dernière avait néanmoins été acceptée », ce qui a fait en sorte que « l'Agence a renoncé à environ 17 millions de dollars en intérêts et en pénalités en lien avec ces cas ». Selon le BVG, « l'Agence aurait dû retarder le traitement de la demande d'allègement jusqu'à ce qu'elle ait terminé la vérification³⁷ ». Le BVG a néanmoins observé « que depuis le 1^{er} mars 2018, l'Agence a resserré les critères d'admissibilité au Programme des divulgations volontaires, y compris les conditions à respecter pour qu'une demande soit recevable³⁸ ».

Le BVG a formulé la recommandation suivante :

L'Agence du revenu du Canada devrait veiller à ce que les contribuables soient traités de manière uniforme en :

- clarifiant, dans ses directives et ses procédures, la nécessité de déterminer si c'est l'Agence ou le contribuable qui est responsable des retards enregistrés dans la réalisation des activités d'observation;
- s'assurant que les critères d'admissibilité sont entièrement respectés avant d'approuver une demande relative à l'un ou à l'autre des programmes d'allègement³⁹.

Dans son Plan d'action détaillé, l'Agence s'est engagée à consulter « les directions générales intervenantes de l'Agence afin d'assurer l'harmonisation de l'application et de l'administration des dispositions d'allègement pour les contribuables afin d'assurer l'exactitude des renseignements et l'uniformité à l'échelle de l'Agence, y compris la détermination de la responsabilité quant aux retards ». Des rapports seront ensuite produits pour « appuyer l'application et l'administration des dispositions d'allègement pour les contribuables » et « les lignes directrices et les procédures existantes afin

36 *Ibid.*, paragr. 7.44.

37 *Ibid.*, paragr. 7.48.

38 *Ibid.*, paragr. 7.49.

39 *Ibid.*, paragr. 7.50.



d'aider les agents à déterminer la responsabilité pour ce qui est des retards⁴⁰ » seront révisées.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 3 — Sur la renonciation aux intérêts et pénalités

Que l'Agence du revenu du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes : 1) un rapport d'étape sur les consultations menées auprès des intervenants de l'Agence à propos a) de l'harmonisation de l'application et de l'administration des mesures d'allègement pour les contribuables; b) de la détermination de la responsabilité quant aux retards (revenant à l'Agence ou au contribuable), d'ici au 31 octobre 2019; 2) un rapport final à propos de ces deux mêmes sujets, d'ici au 30 mai 2020.

Les délais de réalisation des vérifications différents selon les régions

Le BVG a « constaté des différences dans le temps mises par les bureaux régionaux à réaliser les vérifications ». Par exemple, « pour le programme d'observation à l'étranger et de la planification fiscale abusive, les contribuables vérifiés dans une région en particulier avaient attendu en moyenne 541 jours. Pour ce même programme, les contribuables d'une autre région avaient attendu 323 jours, soit 218 jours de moins⁴¹. »

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

L'Agence du revenu du Canada devrait déterminer pour quelles raisons le temps requis en vue de réaliser les activités d'observation varie d'une région à l'autre, et devrait mettre en place un plan visant à réduire les écarts notés⁴².

Dans son Plan d'action détaillé, l'Agence affirme vouloir déterminer les causes des écarts d'ici à septembre 2019 et finaliser « un Plan d'action pour traiter tout enjeu problématique ». Toutefois, elle apporte un bémol en ajoutant que ce travail « devra tenir compte des charges de travail variables selon les régions en ce qui concerne leur

40 ARC, [Plan d'action détaillé de l'ARC](#), p. 2.

41 BVG, [Les activités visant le respect des obligations fiscales – Agence du revenu du Canada](#), rapport 7 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.51.

42 *Ibid.*, paragr. 7.53.

complexité et leur composition sectorielle⁴³ ». C'est aussi un point de vue entendu de la part de Bob Hamilton :

Dans la mesure où une région s'occupe d'une charge de travail nationale particulière pour toute l'Agence ou dans la mesure où une autre traite des secteurs très complexes qui ont des activités dans sa région, il existe des différences entre les régions. C'est une mise en garde générale que j'émet⁴⁴.

Le Comité comprend qu'il puisse exister une charge de travail différente selon les centres de traitement, parce que certains d'entre eux traitent plus de demandes complexes ou des demandes pour l'ensemble du Canada, alors que d'autres traitent uniquement les demandes provenant d'une certaine région. Toutefois, les ressources accordées à chaque centre de traitement devraient faire en sorte qu'une même catégorie de contribuable, ayant un dossier de la même complexité, reçoive un traitement d'une durée similaire peu importe où il réside, ou bien où ont lieu ses activités, dans le cas d'une entreprise, comme le recommande le BVG. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 4 — Sur l'uniformité de la réalisation des activités d'observation

Que l'Agence du revenu du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport : 1) un rapport présentant les causes des écarts régionaux dans le temps requis pour ses activités d'observation, d'ici au 30 septembre 2019; 2) un rapport présentant les mesures mises en place pour réduire, voire éliminer ces écarts, qui pourraient comprendre une réallocation des ressources, afin que deux contribuables semblables ayant des dossiers semblables reçoivent le même traitement de l'Agence du revenu du Canada, peu importe où le dossier est traité, d'ici le 30 avril 2020.

Le traitement incomplet et à un temps inopportun des résultats des activités d'observation

Selon le BVG, « le vérificateur détermine le montant du redressement des revenus ou des dépenses. Le dossier est ensuite envoyé à une autre section de l'Agence où l'impôt dû est calculé et rajusté⁴⁵. » Le BVG a constaté que « l'Agence ne calculait et ne rajustait

43 ARC, [Plan d'action détaillé de l'ARC](#), pp. 2-3.

44 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 10 décembre 2018, [réunion n° 123](#), 1600.

45 BVG, [Les activités visant le respect des obligations fiscales – Agence du revenu du Canada](#), rapport 7 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.54.



pas toujours l'impôt dû dans un délai raisonnable » et que le traitement des demandes de redressement variait de 12 à 41 semaines, selon le centre fiscal ayant traité la demande⁴⁶. De plus, « l'Agence n'avait pas fait de suivi auprès des contribuables qui avaient utilisé le Programme des divulgations volontaires, pour s'assurer qu'ils maintenaient leur conformité⁴⁷ ».

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

L'Agence du revenu du Canada devrait :

- élaborer un processus officiel de suivi pour surveiller le délai de traitement des cotisations;
- prendre les mesures requises pour réduire les délais et régler les dossiers;
- avoir un plan de suivi auprès des contribuables qui ont utilisé le Programme des divulgations volontaires, pour vérifier leur conformité subséquente⁴⁸.

Dans son Plan d'action détaillé, l'Agence a séparé sa réponse en deux parties, la première portant sur les délais de traitement, la seconde sur le suivi du Programme des divulgations volontaires.

En ce qui concerne les délais de traitement, l'Agence s'est engagée à élaborer « un processus de suivi officiel afin de surveiller le temps nécessaire pour traiter les évaluations découlant des mesures d'observation », mais aussi à rendre « les processus de nouvelles cotisations plus rapides, au besoin⁴⁹ ». Or, au risque de se répéter, le constat du fait qu'il existait un besoin en ce sens a déjà été établi par le BVG, qui a déterminé que, « au terme de ses activités d'observation, l'Agence ne calculait et ne rajustait pas toujours l'impôt dû dans un délai raisonnable ». Une grande variance dans la durée du traitement des dossiers a aussi été observée entre les différents centres de traitement⁵⁰. Le BVG a recommandé de « prendre les mesures requises pour réduire les délais et régler les dossiers⁵¹ ».

46 *Ibid.*, paragr. 7.55.

47 *Ibid.*, paragr. 7.57.

48 *Ibid.*, paragr. 7.58.

49 ARC, [Plan d'action détaillé de l'ARC](#), p. 3.

50 BVG, [Les activités visant le respect des obligations fiscales – Agence du revenu du Canada](#), rapport 7 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.55.

51 *Ibid.*, paragr. 7.58.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 5 — Sur le délai de traitement des résultats des activités d'observation

Que l'Agence du revenu du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes : 1) un rapport établissant des cibles de temps moyen et maximal pour traiter les évaluations découlant des activités d'observation, d'ici au 31 décembre 2019; 2) un premier rapport de suivi mensuel sur les délais de traitement des évaluations découlant des activités d'observation, d'ici au 31 mars 2020.

En ce qui concerne le suivi auprès des contribuables qui ont utilisé le Programme des divulgations volontaires pour vérifier leur conformité future, l'ARC entend « factoriser les divulgations antérieures dans ses processus d'évaluation du risque⁵² ». Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 6 — Sur le suivi des déclarations des contribuables ayant utilisé le Programme des divulgations volontaires

Que l'Agence du revenu du Canada, suivant la prise en considération d'une divulgation antérieure au Programme des divulgations volontaires, présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport résumant les résultats et les recommandations visant l'amélioration de l'évaluation des facteurs de risque, et ce, d'ici le 30 avril 2020.

Gestion et communication des résultats

Le manque de clarté de la méthode utilisée pour établir les cibles de revenus additionnels

Selon le BVG, l'ARC « n'avait pas été en mesure de montrer clairement comment elle fixait ses cibles des revenus additionnels chaque année⁵³ ». Le BVG a constaté « que les cibles des revenus additionnels découlant des activités de vérification de l'Agence concernant tous les programmes avaient presque toujours été atteintes ou dépassées⁵⁴ » de 2013–2014 à 2017–2018. Toujours selon le BVG, les cibles « qui sont haussées et qui sont par la suite atteintes, ou dépassées, pourraient ne pas être assez

52 ARC, [Plan d'action détaillé de l'ARC](#), p. 3.

53 BVG, [Les activités visant le respect des obligations fiscales – Agence du revenu du Canada](#), rapport 7 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.68.

54 *Ibid.*, paragr. 7.70.



exigeantes⁵⁵ ». Jerome Berthelette a ajouté que, à un certain moment, « les cibles devraient être plus difficiles à réaliser et elles devraient commencer à diminuer si les activités d'observation de l'Agence parviennent à favoriser la conformité chez les contribuables. Cependant, l'Agence n'était pas en mesure d'expliquer pourquoi elle continuait d'augmenter ses cibles ni pourquoi celles-ci étaient toujours atteintes ou dépassées⁵⁶. »

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

L'Agence du revenu du Canada devrait documenter sa façon de déterminer les cibles des revenus additionnels, aussi appelés « impôt généré par la vérification ». Les cibles devraient s'appuyer sur une analyse des tendances en ce qui a trait aux cibles et aux résultats⁵⁷.

Dans son Plan d'action détaillé, l'Agence affirme qu'elle examinera sa méthodologie pour établir ses cibles, l'affinera « si nécessaire et documentera clairement le processus⁵⁸ », ce qui correspond à la recommandation du BVG.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 7 — Sur les cibles de revenus additionnels générés par la vérification

Que l'Agence du revenu du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur l'examen de la méthodologie de détermination de ses cibles d'impôt généré par la vérification et documentant clairement cette méthodologie, d'ici au 31 décembre 2019.

La fermeture de la plupart des dossiers de vérification vers la fin de l'exercice

Le BVG a constaté que « la fermeture des dossiers et l'établissement des impôts additionnels avaient tendance à se produire vers la fin de l'exercice ». Cette période

55 *Ibid.*, paragr. 7.72.

56 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 10 décembre 2018, [réunion n° 123](#), 1535.

57 BVG, [Les activités visant le respect des obligations fiscales – Agence du revenu du Canada](#), rapport 7 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.74.

58 ARC, [Plan d'action détaillé de l'ARC](#), p. 4.

coïncide avec l'échéance de l'ARC pour l'atteinte de ses cibles annuelles⁵⁹. Selon le BVG, « les cibles ont pu inciter les vérificateurs à fermer les dossiers rapidement » et l'ARC était incapable d'indiquer au BVG « les montants des revenus additionnels déclarés qui avaient été réellement recouverts d'année en année⁶⁰ ».

De plus, le BVG a constaté que l'ARC « disposait de peu de mécanismes de rétroaction qui auraient permis aux vérificateurs d'apprendre davantage de leurs travaux d'établissement de cotisations ». Cependant, le BVG a noté que depuis leur audit mené en 2016, « la rétroaction sur les résultats des oppositions s'était améliorée pour les programmes d'observation⁶¹ ». Néanmoins, un « bon nombre de rapports internes communiqués aux secteurs de cotisation et de vérification n'étaient pas assez détaillés pour permettre au lecteur de comprendre les raisons sous-tendant tout changement⁶² ».

Le rapport du BVG soutient que selon « le plan d'action détaillé de l'Agence présenté au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, les travaux sur la communication des renseignements sur les oppositions se poursuivaient et aucune date n'avait été fixée pour la fin des travaux⁶³ ». Toutefois, le Plan d'action détaillé que le Comité a reçu ne comprend aucun renseignement à cet égard.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 8 — Sur la communication des renseignements sur les oppositions

Que l'Agence du revenu du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur les travaux qu'elle a entrepris sur la communication aux contribuables des renseignements sur les oppositions et des résultats s'y rattachant, d'ici au 31 décembre 2019.

59 BVG, [Les activités visant le respect des obligations fiscales – Agence du revenu du Canada](#), rapport 7 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.75.

60 *Ibid.*, paragr. 7.76.

61 *Ibid.*, paragr. 7.77.

62 *Ibid.*, paragr. 7.79.

63 *Ibid.*, paragr. 7.80.



L'utilisation de données globales pour le suivi des fonds budgétaires

Comme l'a rapporté le VG au Comité, la question de la collecte et de l'utilisation inadéquate des données est un problème récurrent auquel font face les organismes fédéraux. Étant donné l'importance de données fiables pour l'exécution et l'évaluation de l'efficacité des programmes, le Comité a fait de cette question une de ses priorités fondamentales et constantes.

Selon le BVG, « l'Agence ne pouvait pas faire le suivi du montant exact des revenus additionnels obtenus grâce » aux montants additionnels qui lui avaient été octroyés en 2016 et 2017 pour « générer plus de 5 milliards de dollars sur cinq ans⁶⁴ ». L'ARC a indiqué au BVG que « le suivi des résultats détaillés serait trop lourd en raison de son coût et de sa complexité ». Cependant, le BVG a indiqué qu'une « plus grande précision dans le suivi des dépenses des fonds budgétaires fournirait une assurance supplémentaire que l'Agence respecte ses engagements en ce qui concerne l'augmentation des recettes fiscales⁶⁵ ».

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

L'Agence du revenu du Canada devrait faire une analyse pour tenter de déterminer s'il y a des mesures plus exactes qui permettraient de faire le suivi des revenus additionnels attribuables à l'apport de fonds budgétaires⁶⁶.

Sur ce sujet, Bob Hamilton a reconnu être « d'accord avec le vérificateur général pour dire que ces chiffres sont incomplets, et qu'il manque de l'information sur l'étape suivante ». Dans son Plan d'action détaillé, l'ARC affirme qu'elle va « [r]echercher et évaluer des mesures plus exactes pour suivre les revenus additionnels générés [et,] le cas échéant, inclure ces changements dans le cadre de mesure du rendement⁶⁷ ».

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 9 — Sur le suivi des fonds budgétaires

Que l'Agence du revenu du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur les résultats de sa recherche et de son

64 *Ibid.*, paragr. 7.82 et 7.83.

65 *Ibid.*, paragr. 7.83.

66 *Ibid.*, paragr. 7.86.

67 ARC, [Plan d'action détaillé de l'ARC](#), p. 4.

évaluation de l'augmentation des recettes fiscales générée par les fonds budgétaires additionnels, d'ici le 30 avril 2020, ainsi qu'un rapport définitif d'ici le 31 octobre 2022.

Les rapports incomplets

Le BVG a constaté que pour le calcul des revenus additionnels, l'ARC « mesurait les résultats d'une partie seulement du cycle des revenus » et ne tenait pas compte de tous les facteurs⁶⁸. De plus, le BVG n'a pas pu obtenir de l'ARC la valeur des radiations découlant spécifiquement des activités d'observation⁶⁹.

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

L'Agence du revenu du Canada devrait améliorer ses indicateurs de rendement pour pouvoir mesurer complètement et communiquer les résultats de ses activités d'observation et les recettes fiscales réellement recouvrées⁷⁰.

Dans son Plan d'action détaillé, l'Agence « accepte d'élaborer des mesures stratégiques supplémentaires qui estimeront les répercussions des litiges, des recouvrements et des dissuasions⁷¹ ».

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 10 — Sur les indicateurs de rendement et leur communication

Que l'Agence du revenu du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur son nouveau cadre de mesure du rendement de ses activités d'observation et des recettes fiscales réellement recouvrées, d'ici au 30 avril 2020.

CONCLUSION

Le Comité conclut que l'Agence du revenu du Canada n'avait pas appliqué de manière uniforme les règles de l'impôt sur le revenu lors de la vérification ou de l'examen du dossier des contribuables, même si la Charte des droits du contribuable donne à tous les contribuables le droit à un traitement uniforme de la loi. De plus, l'Agence n'a pas rendu

68 BVG, [Les activités visant le respect des obligations fiscales – Agence du revenu du Canada](#), rapport 7 des Rapports de l'automne 2018 du vérificateur général du Canada, paragr. 7.87.

69 *Ibid.*, paragr. 7.89.

70 *Ibid.*, paragr. 7.91.

71 ARC, [Plan d'action détaillé de l'ARC](#), p. 5.



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

compte de manière exacte des résultats de ses activités d'observation et ses rapports étaient incomplets.

Pour remédier à la situation, le Comité a formulé dix recommandations à l'Agence du revenu du Canada afin de permettre d'assurer que ses activités visant le respect des obligations fiscales atteignent leurs objectifs.

SOMMAIRE DES MESURES RECOMMANDÉES ET ÉCHÉANCE

Tableau 1 — Sommaire des mesures recommandées et échéance

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 1	L'Agence du revenu du Canada devrait fournir au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes : 1) un rapport d'étape sur les révisions apportées aux délais des contribuables; 2) un rapport définitif décrivant sa politique révisée assorti d'un calendrier établi pour que tous les contribuables lui fournissent des renseignements sur les activités d'observation.	Le 30 mai 2019 et le 31 mars 2020
Recommandation 2	L'ARC devrait présenter au Comité : 1) un rapport sur son examen des critères et des procédures de redressement proactif; 2) un rapport sur les nouvelles lignes directrices concernant la définition du retard injustifié.	Le 30 mai 2019 et le 31 juin 2020
Recommandation 3	L'ARC devrait présenter au Comité : 1) un rapport d'étape sur les consultations avec les intervenants de l'Agence en ce qui a trait a) à l'harmonisation de l'application et de l'administration des dispositions d'allègement pour les contribuables; b) à la détermination de la responsabilité en matière de retards (qui incombe à l'Agence ou aux contribuables); 2) un rapport définitif sur ces deux points.	Le 31 octobre 2019 et le 30 mai 2020



Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 4	L'ARC devrait présenter au Comité : 1) un rapport décrivant les raisons des variations entre les régions dans le temps qu'il lui faut pour réaliser ses activités d'observation; 2) un rapport détaillant les mesures qu'elle a mises en œuvre pour réduire ou éliminer ces variations, y compris une réaffectation des ressources, de sorte que l'Agence traite de la même manière deux contribuables ayant un profil similaire et des dossiers aussi complexes l'un que l'autre, peu importe l'endroit où leurs dossiers sont traités.	Le 30 septembre 2019 et le 30 avril 2019
Recommandation 5	L'ARC devrait présenter au Comité : 1) un rapport établissant les cibles pour les délais de traitement moyen et maximum des évaluations résultant de mesures d'observation; 2) un premier rapport de suivi mensuel concernant les délais de traitement nécessaires pour effectuer une évaluation entraînée par des mesures d'observation.	Le 31 décembre 2019 et le 31 mars 2020
Recommandation 6	L'ARC, après avoir déterminé l'incidence des divulgations passées effectuées en vertu du Programme des divulgations volontaires, devrait fournir au Comité un rapport dans lequel elle présente des résultats et des recommandations lui permettant d'améliorer ses processus d'évaluation des risques.	Le 30 avril 2020
Recommandation 7	L'ARC devrait présenter au Comité un rapport dans lequel elle examine et consigne clairement la méthode qu'elle utilise pour établir les cibles pour l'impôt généré par la vérification.	Le 31 décembre 2019

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 8	L'ARC devrait fournir au Comité un rapport sur le travail qu'elle a entrepris pour échanger avec les contribuables de l'information sur les oppositions et les résultats connexes.	Le 31 décembre 2019
Recommandation 9	L'ARC devrait fournir au Comité un rapport sur les résultats de ses recherches et de son évaluation des mesures de suivi des recettes fiscales additionnelles tirées de l'augmentation du financement budgétaire et y joindre son rapport définitif.	Le 30 avril 2020 et le 31 octobre 2022
Recommandation 10	L'ARC devrait fournir au Comité un rapport sur son nouveau cadre de mesure du rendement pour les activités d'observation et sur les recettes fiscales réelles perçues.	Le 30 avril 2020

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
Agence du revenu du Canada Bob Hamilton, commissaire du revenu et premier dirigeant Ted Gallivan, sous-commissaire, Direction générale du secteur international, des grandes entreprises et des enquêtes	2018/12/10	123
Bureau du vérificateur général Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint Martin Dompierre, directeur principal	2018/12/10	123

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([réunions n^{os} 123 et 126](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
L'hon. Kevin Sorenson, C.P., député

