

2009



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

AUTOMNE

Chapitre 3
Les lois de l'impôt sur le revenu



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport d'automne 2009 de la vérificatrice générale du Canada comporte les questions d'une importance particulière — 2009, les points saillants des chapitres, des annexes ainsi que huit chapitres. La table des matières principale du Rapport se trouve 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 l'adresse 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 : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2009

N° de catalogue FA1-2009/3-3F-PDF
ISBN 978-1-100-92760-2
ISSN 0821-8129

Chapitre

3

Les lois de l'impôt sur le revenu

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
La clarté s'impose dans les lois fiscales	5
Les rôles de l'Agence et du Ministère dans la clarification des lois fiscales	7
Objet de la vérification	8
Observations et recommandations	9
La tenue à jour des lois par le Ministère	9
Les méthodes du Ministère pour consigner en dossier les questions législatives qui se présentent et pour en assurer le suivi ne sont pas intégrées	9
Le plus récent projet de loi technique à caractère fiscal a été adopté par le Parlement en 2001	11
Le Ministère accuse des retards à l'égard des modifications techniques qui doivent être apportées	15
Les questions prioritaires dont font l'objet les lettres d'intention ne sont pas prises en compte en temps opportun dans la loi	15
La cotisation de certains contribuables est établie en fonction de lettres d'intention	17
La participation de l'Agence à la tenue à jour des lois	19
L'Agence ne dispose pas d'un ensemble intégré de méthodes pour consigner en dossier les questions législatives qu'elle recense, en assurer le suivi et leur attribuer un ordre de priorité	19
Les directives législatives fournies par l'Agence	22
L'Agence n'atteint pas les cibles qu'elle s'est fixées à l'égard des délais pour délivrer des décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu	22
On ne sait pas si les directives sont fournies en temps opportun aux vérificateurs de l'impôt	25
Les utilisateurs ne sont pas toujours informés que certains Bulletins d'interprétation en matière d'impôt sur le revenu sont désuets	26
Conclusion	28
À propos de la vérification	30
Annexe	
Tableau des recommandations	33



Les lois de l'impôt sur le revenu

Points saillants

Objet

Au niveau fédéral, le ministère des Finances du Canada formule les politiques relatives à l'impôt et aux taxes et élabore les lois et les règlements nécessaires pour mettre en œuvre les mesures d'impôt fédéral. Par le passé, le Ministère a proposé des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour corriger des lacunes techniques. Ces modifications d'ordre technique visent à préciser le sens de la loi ou à la rendre plus facile à respecter pour les contribuables. Le Ministère a eu pour pratique de réunir les modifications techniques et de les publier à l'avance, afin d'obtenir les réactions du public, puis de les déposer au Parlement sous la forme d'un projet de loi de nature technique. En général, les modifications techniques touchent uniquement la forme de la loi et ne mettent pas en cause la politique fiscale.

L'Agence du revenu du Canada applique et interprète la *Loi de l'impôt sur le revenu*, l'une des lois les plus longues et les plus complexes de la législation canadienne. En tant qu'entité responsable d'administrer les lois de l'impôt, l'Agence cherche avant tout à s'assurer que les contribuables satisfont à leurs obligations et que l'assiette fiscale canadienne est protégée.

Nous avons examiné comment le ministère des Finances du Canada élabore les modifications techniques qui seront déposées au Parlement. Notre vérification n'a pas porté sur le processus de formulation des modifications législatives qui ont une incidence sur la politique fiscale.

Nous avons aussi examiné comment l'Agence du revenu du Canada fournit aux contribuables et à ses vérificateurs de l'impôt des directives sur l'application et l'interprétation de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Nous nous sommes penchés sur la façon dont l'Agence aide le ministère des Finances du Canada à déterminer quelles modifications techniques doivent être apportées à la loi et comment elles doivent être formulées. La vérification a visé la période de 2004 à 2009. Les documents qui ont été examinés se rapportaient à la période visée par la vérification et ont été publiés pendant une période remontant jusqu'en 1973.

Pertinence

Au Canada, le régime d'impôt repose sur le principe que les contribuables établissent eux-mêmes le montant de l'impôt qu'ils doivent au gouvernement et le paient volontairement. L'Agence du revenu du Canada considère que la majorité des contribuables sont disposés à respecter leurs obligations à cet égard à condition d'avoir les outils et l'information dont ils ont besoin.

Par contre, les contribuables ne peuvent respecter leurs obligations que s'ils comprennent comment les règles de l'impôt s'appliquent à leur situation. Quand les mots de la loi n'en expriment pas clairement l'intention, les contribuables peuvent avoir du mal à établir le montant de l'impôt qu'ils sont censés payer. Cela pourrait les inciter à chercher des moyens d'éviter de payer de l'impôt. De plus, les doutes sur l'application correcte de la loi peuvent occasionner des délais et augmenter les coûts tant en ce qui touche l'administration fiscale que dans le contexte des vérifications fiscales.

Constatations

- Aucun projet de loi technique modifiant les lois de l'impôt n'a été adopté depuis 2001. Le gouvernement a indiqué qu'il est souhaitable qu'un tel projet de loi soit présenté chaque année pour apporter des modifications de routine aux lois de l'impôt, mais cela ne s'est pas concrétisé. Le ministère des Finances du Canada a donc accumulé au moins 400 modifications techniques qui restent en suspens, y compris 250 lettres d'intention depuis 1998, lesquelles recommandent des modifications législatives qui n'ont jamais été apportées.
- Les employés du ministère des Finances du Canada ont une bonne connaissance des questions soulevées, mais ils n'exploitent pas efficacement les outils électroniques dont ils disposent pour consigner ces questions, assurer un suivi et leur attribuer un ordre de priorité en vue d'éventuelles modifications aux lois.
- Les méthodes qu'emploie l'Agence du revenu du Canada pour assurer le suivi et la surveillance des questions législatives soulevées sont inadéquates. L'Agence ne dispose pas d'une base de données officielle pour assurer le suivi des questions d'ordre législatif qui sont soulevées, et voir à l'avancement de chaque dossier. Les questions sont validées et certaines d'entre elles font l'objet d'une analyse, mais il n'y a pas d'examen systématique de leur incidence sur le respect des lois ou sur l'assiette fiscale. Dans le cadre du processus budgétaire annuel, l'Agence retient un nombre relativement restreint de questions en suspens à communiquer en priorité au ministère des Finances du Canada, sur la base des recommandations de ses cadres supérieurs.

- L'Agence utilise divers moyens pour informer et conseiller les contribuables et les spécialistes de l'impôt, notamment les décisions anticipées en matière d'impôt, les interprétations techniques, les bulletins d'interprétation de la législation fiscale ainsi que des guides et feuillets d'information. Les spécialistes de l'impôt auxquels nous avons parlé estiment que le processus des décisions anticipées en matière d'impôt est valable. Cependant, au cours des trois dernières années, l'Agence n'a pas respecté ses délais de réponse aux demandes de décision anticipée en matière d'impôt. Par ailleurs, certains des bulletins d'interprétation de la législation fiscale contiennent de l'information qui n'est plus valide, un fait dont le public n'est pas toujours informé.

Réaction de l'Agence et du Ministère. L'Agence et le Ministère acceptent toutes nos recommandations. Les réponses détaillées de ces derniers figurent à la suite de chacune des recommandations dans le chapitre.

Introduction

La clarté s'impose dans les lois fiscales

3.1 La *Loi de l'impôt sur le revenu* constitue la pièce maîtresse du régime législatif d'impôt sur le revenu du Canada. Elle établit les règles en matière d'observation de la *Loi* et prévoit les modalités de son application. Les autres éléments du régime sont notamment le *Règlement de l'impôt sur le revenu*, les conventions fiscales et les décisions des tribunaux. Pour que le régime soit efficace tant pour les autorités fiscales que pour les contribuables, la *Loi* doit demeurer claire.

3.2 Notre régime fiscal repose sur l'autocotisation des contribuables. Ceux-ci doivent établir eux-mêmes leur impôt à payer en ayant une bonne compréhension de la loi. Pour ce faire, bon nombre d'entre eux utiliseront principalement le formulaire d'impôt et les guides d'impôt produits par l'Agence du revenu du Canada.

3.3 Quand les mots employés dans la loi ne rendent pas fidèlement l'esprit de la loi, les Canadiens peuvent mal calculer leurs impôts ou avoir de la difficulté à s'autocotiser. Au besoin, les autorités fiscales offriront des directives supplémentaires aux Canadiens sur la manière dont certaines dispositions fiscales doivent être interprétées et sur la façon dont elles s'appliquent à leur situation particulière. Les rédacteurs législatifs du ministère des Finances du Canada pourront proposer que des modifications soient apportées à des articles de *Loi*, lorsque des imprécisions nuisent à la capacité des Canadiens d'observer la *Loi* ou lorsque la *Loi* ne traduit pas correctement la politique sous-jacente. Avant d'être votées par le Parlement, les propositions de modification sont tout d'abord présentées au public afin de recueillir des commentaires, puis elles sont déposées au Parlement sous la forme d'un projet de loi technique ou, parfois, d'une loi d'exécution du budget. Ces modifications peuvent venir alléger le fardeau fiscal (réduire l'impôt) ou le resserrer (augmenter l'impôt).

3.4 La Cour suprême du Canada a indiqué que le droit fiscal doit être « certain, prévisible et équitable afin que le contribuable puisse organiser intelligemment ses affaires ».

3.5 L'application des dispositions fiscales peut devenir incertaine pour plusieurs raisons. À titre d'exemple, une décision d'un tribunal peut infirmer une interprétation établie par l'Agence du revenu du Canada. Le ministère des Finances du Canada peut annoncer que des modifications législatives seront proposées, alors que les contribuables ne connaîtront la nature exacte des changements proposés qu'au moment de leur adoption.

Le contribuable peut devoir établir sa déclaration de revenus de l'année dans l'incertitude et devoir choisir entre produire une déclaration selon les dispositions législatives en vigueur ou celles proposées. Par ailleurs, l'apparition de nouvelles formes d'opérations commerciales peut remettre en question l'application de dispositions en vigueur. Une autre forme d'incertitude peut naître si plus d'une année s'écoule avant que des modifications proposées, ayant une application « rétrospective », ne soient adoptées. Une telle application « rétrospective » — c'est-à-dire à partir de la date d'entrée en vigueur des modifications proposées, mais pouvant toutefois s'appliquer à des dispositions qui sont entrées en vigueur à une date antérieure à ces modifications — peut venir modifier le résultat fiscal et nécessiter l'établissement d'une nouvelle cotisation par l'Agence du revenu du Canada.

3.6 L'incertitude peut avoir les effets négatifs suivants sur les contribuables :

- une hausse des coûts pour obtenir les conseils de professionnels aux fins d'observer la loi de l'impôt;
- une diminution de l'efficacité en ce qui a trait à l'exécution d'opérations commerciales;
- l'incapacité pour les sociétés cotées en bourse d'établir leurs rapports financiers en fonction des modifications fiscales proposées, parce que ces modifications ne sont pas « pratiquement en vigueur » (ou « quasi adoptées »);
- un plus grand cynisme en ce qui a trait à l'équité du régime fiscal;
- une volonté accrue de recourir à une « planification fiscale agressive ».

3.7 En ce qui a trait aux autorités fiscales, les effets négatifs peuvent être les suivants :

- une hausse des coûts pour fournir des directives et des interprétations additionnelles aux contribuables et aux vérificateurs de l'impôt;
- une hausse des coûts administratifs pour traiter une seconde fois les déclarations de revenus par suite de l'adoption de modifications législatives en attente, et pour obtenir, de la part du contribuable visé, la renonciation nécessaire en vue de prolonger le délai fixé pour l'établissement éventuel d'une nouvelle cotisation.

Ces situations peuvent créer de l'incertitude quant aux sommes que le gouvernement prévoit percevoir en revenus fiscaux et occasionner une perte à cet égard.

3.8 Si les modifications techniques proposées ne sont pas déposées régulièrement, elles en viennent à constituer un vaste ensemble, que les contribuables, les fiscalistes et les parlementaires ont de la difficulté à absorber.

Les rôles de l'Agence et du Ministère dans la clarification des lois fiscales

3.9 L'Agence du revenu du Canada. L'Agence est chargée d'appliquer la *Loi de l'impôt sur le revenu* ainsi que le *Règlement* et les autres lois qui s'y rattachent, de percevoir les impôts et d'interpréter les lois fiscales. L'Agence fournit de l'information au ministère des Finances du Canada sur les difficultés que pose l'observation de la loi et cherche à le tenir au courant des modifications techniques qu'elle juge souhaitables et qui devraient être apportées à la loi. Dans le but de fournir des directives législatives appropriées en matière d'application de la loi, l'Agence consulte le Ministère lorsqu'il s'agit de rendre plus clair l'esprit de la politique sous-jacent à certaines dispositions de la loi.

3.10 L'Agence donne des conseils et directives aux contribuables et aux vérificateurs de l'impôt sur la manière d'interpréter et d'appliquer la *Loi de l'impôt sur le revenu*, notamment de la façon suivante.

- Elle fournit de l'information générale dans les guides et les feuillets, des instructions sur la façon de remplir les formulaires d'impôt, et des conseils au moyen de son service téléphonique et de son site Web.
- Elle donne des directives plus précises dans une série de Bulletins d'interprétation en matière d'impôt sur le revenu et de Circulaires d'information en matière d'impôt sur le revenu, de même que dans une publication intitulée *Nouvelles techniques de l'impôt*.
- Elle rend, sur demande et moyennant des droits, des décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu qui concernent l'application de la loi à certaines opérations commerciales qu'un contribuable envisagerait d'effectuer. L'Agence considère ces décisions anticipées comme étant exécutoires. Elle fournit également des interprétations et des opinions fiscales non exécutoires aux contribuables qui en font la demande et aux vérificateurs de l'impôt qui peuvent être en désaccord avec un contribuable faisant l'objet d'une vérification, quant à l'interprétation d'une disposition de la *Loi*.

3.11 Le ministère des Finances du Canada. Le Ministère est chargé d'élaborer et d'évaluer la politique fiscale fédérale. Il lui revient de rédiger des lois qui traduisent fidèlement les politiques fiscales établies

par le gouvernement du Canada. Il informe aussi le ministre des Finances lorsque des modifications techniques aux dispositions législatives en matière d'impôt sur le revenu ou des modifications à la politique sous-jacente s'imposent, et ce, afin de veiller au bon fonctionnement du régime fiscal canadien. Le ministère des Finances du Canada a aussi la responsabilité d'élaborer les modifications techniques aux lois de l'impôt sur le revenu. Ces modifications techniques visent à corriger des anomalies recensées après la mise en œuvre des mesures initiales, et à supprimer certaines incidences imprévues. Ces modifications n'ont pas pour but d'instaurer une nouvelle politique fiscale, ni de modifier une politique fiscale existante.

Lettre d'intention — Lettre dans laquelle le ministère des Finances du Canada promet de recommander au ministre d'apporter une modification législative mineure et sans incidence sur la politique, habituellement pour éliminer un effet indésirable d'une mesure fiscale sur certains contribuables, lorsque le résultat fiscal découlant de l'application de cette mesure n'est pas du tout celui que prévoit la loi.

3.12 En outre, sans y être obligé, le Ministère émet, sur demande et selon les besoins, des **lettres d'intention** destinées à des contribuables.

Objet de la vérification

3.13 Notre vérification a porté principalement sur les activités de l'Agence du revenu du Canada et du ministère des Finances du Canada qui visent à recenser et à élaborer les modifications législatives permettant de combler des lacunes techniques. Elle ciblait également les activités de l'Agence qui consistent à fournir des directives aux contribuables et aux vérificateurs de l'impôt sur la manière d'interpréter et d'appliquer la loi de l'impôt. La vérification n'avait pas pour but d'examiner le processus qui vise à modifier la politique au moyen de modifications apportées à la *Loi*, ou d'examiner les directives générales fournies par l'Agence en matière d'impôt, notamment dans ses guides et ses feuillets et au moyen de son service téléphonique et de son site Web.

3.14 Nous avons consulté 54 fiscalistes répartis dans l'ensemble du Canada, dont les noms nous ont été fournis par l'Association canadienne d'études fiscales (un organisme indépendant de recherche fiscale). Nous voulions vérifier les points suivants :

- la manière dont ils utilisent les décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu et les interprétations techniques en matière d'impôt sur le revenu produites par l'Agence, ainsi que les lettres d'intention émises par le Ministère;
- le degré d'utilité et de pertinence qu'ils accordent aux directives fournies par l'Agence à l'heure actuelle en matière d'application de la loi;
- ce que sont, selon eux, les incidences des questions techniques ayant trait à l'application de loi qui ne sont pas encore réglées.

3.15 Nous avons interviewé des vérificateurs de l'impôt qui se servent des directives préparées par l'Agence en matière d'interprétation et d'application de la loi, ainsi que le personnel de l'administration centrale qui leur fournit ces directives. Nous avons examiné l'information de gestion sur ces activités qui décrit le niveau de service, lorsque cette information était disponible.

3.16 Nous avons eu des entretiens avec les employés de l'Agence chargés de cerner les questions législatives susceptibles de se présenter, et avec les employés du Ministère chargés d'élaborer les modifications techniques qui permettraient de régler ces questions. Nous avons examiné les processus qu'ils appliquent, les listes qu'ils tiennent, et leurs niveaux de production. Nous avons aussi examiné les méthodes appliquées par le ministère des Finances du Canada pour émettre les lettres d'intention destinées à des contribuables et ensuite apporter les modifications techniques nécessaires. Le présent chapitre comporte cinq études de cas qui servent à étayer nos observations.

3.17 D'autres précisions sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification sont fournies à la fin du présent chapitre, à la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

La tenue à jour des lois par le Ministère

Les méthodes du Ministère pour consigner en dossier les questions législatives qui se présentent et pour en assurer le suivi ne sont pas intégrées

3.18 La Division de la législation de l'impôt du ministère des Finances du Canada reçoit, de l'Agence du revenu du Canada, l'information sur les questions techniques liées aux lois de l'impôt sur le revenu. La Division reçoit également les commentaires et les questions sur les lois fiscales que lui transmettent diverses parties, notamment : les contribuables; les fiscalistes; les groupes d'étude fiscale tels que le Comité mixte sur la fiscalité de l'Association du Barreau canadien et de l'Institut Canadien des Comptables Agréés; le Tax Executives Institute; les associations industrielles. La Division reçoit en moyenne 125 demandes écrites ou mémoires par année, portant sur divers articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

3.19 L'une des fonctions de la Division (tout comme d'autres divisions au sein de la Direction de la politique de l'impôt, de l'Agence et du ministère de la Justice du Canada) consiste à analyser les cas où le gouvernement fédéral a perdu une cause en matière fiscale en raison d'une décision des tribunaux. Cette analyse permet ensuite à

la Division d'élaborer les modifications techniques qui sont nécessaires pour mieux exprimer dans la loi de l'impôt l'esprit de la politique, en ce qui a trait au point qui a fait l'objet d'une décision des tribunaux.

3.20 Nous avons examiné si le Ministère disposait d'un processus exhaustif et bien géré pour consigner en dossier les questions législatives, en assurer le suivi, et leur attribuer un ordre de priorité, et s'il avait eu recours à ce processus pour déterminer les questions à l'égard desquelles il faudrait envisager des modifications techniques. Nous avons constaté que le personnel de la Division de la législation de l'impôt est bien informé des questions, mais que le Ministère s'appuie sur des processus rudimentaires, qui reposent sur la bonne volonté des personnes. Ce dernier n'utilise pas efficacement les outils électroniques dont il dispose.

3.21 Divers systèmes et méthodes sont employés pour consigner en dossier les questions techniques qui sont communiquées au Ministère.

3.22 Le registre de correspondance. La Division de la législation de l'impôt tient un registre des lettres qu'elle reçoit et assure le suivi des réponses à ces lettres. Certaines de ces lettres soulèvent des questions législatives à l'égard desquelles des modifications à la loi s'imposeraient. Notre examen du registre révèle que les dossiers liés à 74 % des lettres reçues entre 2004 et 2008 ne sont pas encore réglés et que le suivi n'en est pas terminé. Les représentants du Ministère nous ont indiqué que, pour la plupart, ces lettres ne présentaient pas de questions techniques nécessitant des modifications législatives.

3.23 La base de données électronique. Au début des années 1990, le Ministère a mis au point une liste électronique des questions législatives possibles, pour remplacer les versions papier de cette liste. Cet outil électronique visait à faciliter l'établissement des priorités et l'affectation des ressources, et à aider les agents à comprendre tant les questions soulevées que les raisons pour lesquelles certaines lois fiscales devaient être modifiées. Il permet non seulement de constituer un dossier historique, mais peut aussi servir de base de données de recherche pour toutes les questions recensées par le Ministère. Cet outil peut également lui faciliter la tâche lorsqu'il s'agit d'attribuer un ordre de priorité aux nombreuses questions qui sont répertoriées.

3.24 Malgré les fonctionnalités importantes que comporte cette base de données électronique et malgré le fait qu'elle ait été créée il y a plus de 15 ans, elle n'est pas utilisée uniformément au sein de la Division de la législation de l'impôt. Depuis sa création, des centaines de questions techniques possibles ont été incorporées à la base de données; toutefois, seulement deux éléments y ont été ajoutés au cours de la dernière

année. Au sein de la Division, les agents et les chefs tiennent, parallèlement, leurs propres listes de questions législatives et s'appuient principalement sur celles-ci. Au lieu d'utiliser la base de données électronique pour tenir un inventaire à jour et en ordre de priorité, la Division consolide manuellement, à intervalles périodiques, les listes des chefs et des agents. Une consolidation partielle faite à partir de ces listes en octobre 2008 a permis de relever 178 lacunes techniques non réglées.

3.25 Les lettres d'intention. Lorsque le Ministère émet une lettre d'intention en réponse à une demande d'un contribuable, il conserve une copie papier de cette lettre dans une reliure à anneaux, à attaches ou autre. Au fil des ans, certaines des questions soulevées dans les lettres d'intention ont été incorporées à l'inventaire électronique. Ce dernier présente toutefois un résumé électronique incomplet de ces lettres et des questions législatives qui y sont mentionnées.

3.26 Les représentants du Ministère nous ont indiqué qu'ils s'appuient sur leur jugement professionnel pour déterminer quelles lacunes législatives sont prioritaires aux fins de l'élaboration d'avant-projets de loi. Aucun critère officiel n'existe pour établir les modifications législatives prioritaires, mais les employés du Ministère attribuent des cotes de priorité globales (faible, moyenne, élevée) aux éléments particuliers, à mesure qu'ils se présentent. Ils considèrent les questions soulevées dans les lettres d'intention comme étant hautement prioritaires.

3.27 Recommandation. Le ministère des Finances du Canada devrait appliquer un processus intégré et uniforme pour consigner en dossier toutes les questions techniques pouvant mener à une modification législative, en assurer le suivi, et leur attribuer un ordre de priorité.

Réponse du Ministère. Le Ministère accepte la recommandation. Bien que des systèmes de gestion et de suivi des questions techniques pouvant mener à des modifications législatives soient en place, il est possible d'améliorer la gestion et l'utilisation de la base de données. Le Ministère procédera, dans la mesure où les ressources le permettent, à la consolidation de son système afin que les questions techniques soient documentées et cataloguées de façon uniforme et que ce système soit maintenu et tenu à jour à mesure que de nouvelles questions se présentent et que les questions en instance sont réglées.

Le plus récent projet de loi technique à caractère fiscal a été adopté par le Parlement en 2001

3.28 La notion d'un projet de loi fiscal, distinct d'une loi d'exécution du budget fédéral et permettant d'apporter des modifications techniques à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, a vu le jour en 1978 lorsque l'Association

canadienne d'études fiscales a mis sur pied un comité chargé d'étudier le processus budgétaire fédéral. En 1982, le gouvernement a adopté une recommandation du comité qui proposait d'apporter les modifications n'ayant pas d'incidence sur la politique, au moyen d'un projet de loi technique présenté annuellement. Le gouvernement a produit des projets de loi techniques pendant un certain nombre d'années.

3.29 Dans le chapitre 2 du Rapport du vérificateur général de 1991, nous avons exprimé des inquiétudes au sujet de l'émission de lettres d'intention en matière d'impôt sur le revenu sans que des avis ne soient publiés à leur sujet. Dans sa réponse, le ministère des Finances du Canada avait indiqué que « le gouvernement a l'intention de publier chaque année un ensemble de modifications à caractère technique liées à l'impôt sur le revenu, de sorte que les contribuables n'auront plus à attendre pendant de longues périodes, comme c'était le cas par le passé, pour prendre connaissance des modifications de ce genre ». Depuis ce temps, des lettres d'intention ont été rendues publiques de façon régulière. Cependant, ces dernières années, très peu de projets de loi techniques ont été présentés et adoptés. Au cours des 18 dernières années, seulement quatre de ces projets de loi liés à l'impôt sur le revenu ont été adoptés (voir la pièce 3.1).

3.30 Le plus récent ensemble de modifications techniques a été rendu public le 20 décembre 2002. Entre 2002 et 2006, d'autres mesures ont été ajoutées à l'ensemble. Certaines modifications, y compris celles portant sur les entités de placement étrangères et les fiducies non résidentes, ont été considérées comme étant des changements à la politique. La partie technique de ce projet de loi comportait 282 pages, présentant 155 articles de modifications, et visait à combler des lacunes législatives qui remontaient jusqu'en 1996. L'ensemble a été

Pièce 3.1 Seulement quatre projets de loi techniques liés à l'impôt sur le revenu ont été adoptés depuis 1991

Année de présentation du projet de loi	Numéro du projet de loi	Date de la sanction royale
1992	Projet de loi C-92/C-15	12 mai 1994
1993	Projet de loi C-27	15 juin 1994
1995 à 1997	Projet de loi C-28 (section B)	18 juin 1998
2001	Projet de loi C-22 (partie 1)	14 juin 2001

Source : Dossiers de vérification du BVG

déposé à la Chambre des communes en novembre 2006 sous la forme d'un projet de loi, mort au feuilleton lorsque le Parlement a été prorogé en 2007. Un projet de loi identique déposé en 2007 est également mort au feuilleton lorsque le Parlement a été dissous en 2008 (voir la pièce 3.2). Au terme de la présente vérification, les modifications techniques comprises dans ce projet de loi n'avaient pas encore fait l'objet d'une nouvelle présentation à la Chambre des communes. Deux exemples de répercussions d'un retard concernant l'adoption des modifications techniques sont présentés dans les deux études de cas qui figurent après la pièce 3.2.

Pièce 3.2 Le seul projet de loi technique qui a été déposé au Parlement depuis 2001 n'a pas été adopté

Chronologie du projet de loi	
20 décembre 2002	Le ministre des Finances du Canada publie à des fins de consultation un ensemble de modifications techniques.
27 février 2004	Le ministre des Finances du Canada publie un ensemble révisé de modifications techniques qui comprend les modifications de décembre 2002 et les nouvelles modifications élaborées depuis 2002.
18 juillet 2005	Le ministre des Finances du Canada publie à des fins de consultation un ensemble révisé de modifications techniques.
29 novembre 2006	Un avis de motion de voies et moyens visant à présenter un projet de loi comportant des modifications techniques est déposé à la Chambre des communes. Le projet de loi comprend aussi des règles concernant les entités de placement étrangères et les fiducies non résidentes. Ce document devient le projet de loi C-33.
15 juin 2007	Le projet de loi C-33 franchit l'étape de la troisième lecture à la Chambre des communes.
14 septembre 2007	Le Parlement est prorogé. Le projet de loi C-33 meurt au feuilleton.
29 octobre 2007	Le projet de loi C-10 est présenté à la Chambre des communes. Il est identique au projet de loi C-33.
Décembre 2007 à juin 2008	Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce tient plusieurs audiences pour examiner le projet de loi C-10.
7 septembre 2008	Le Parlement est dissous. Le projet de loi C-10 meurt au feuilleton.
Au moment où nous avons terminé l'essentiel de nos travaux de vérification, le 24 juin 2009, les modifications techniques du projet de loi C-10 n'avaient pas encore fait l'objet d'une nouvelle présentation.	

Sources : 1. Pour les projets de loi déposés avant le 29 janvier 2001, voir la page Projets de loi de la Chambre du site Web du Parlement du Canada.
2. Pour les projets de loi déposés depuis le 29 janvier 2001, voir la page LEGISinfo du site Web du Parlement du Canada.

Une simple modification technique d'ordre administratif

Cette étude de cas illustre le principal problème que soulève le présent chapitre : quatorze ans après qu'une modification technique ne prêtant pas à controverse eut été jugée nécessaire, la modification n'a pas encore été apportée.

Bon nombre de professionnels et de petites entreprises réalisent leurs activités sous le régime d'une société de personnes. Selon les règles actuelles de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, lorsqu'un associé quitte une société de personnes à un moment autre qu'au début de l'exercice financier de la société de personnes, la date à laquelle les revenus sont calculés diffère de la date à laquelle les gains en capital sont établis, ce qui peut mener à la double imposition de cet associé.

Avant 1995, l'Agence pouvait appliquer les lois fiscales de manière à ce qu'aucun impôt ne soit payé en double. Cependant, en 1995, l'Agence a dû modifier sa façon d'interpréter la loi parce que de nouvelles règles ont été inscrites dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* et sont entrées en vigueur.

Le ministère des Finances du Canada a publié un avant-projet de loi pour corriger ce problème en 2002. L'Agence du revenu du Canada a appliqué les dispositions de cet avant-projet de loi afin qu'il n'y ait pas de double imposition. Toutefois, l'avant-projet de loi déposé initialement, qui constituait le projet de loi C-33, n'a pas encore été adopté (voir la pièce 3.2).

Source : Dossiers de vérification du BVG

Suivi d'une décision des tribunaux portant sur les accords appelés « clauses restrictives »

Lorsqu'un contribuable vend une entreprise, une partie du prix de vente peut être liée à un accord selon lequel le vendeur ne fera pas concurrence à l'entreprise exploitée par l'acheteur. De telles dispositions sont appelées « accords de non-concurrence » ou « clauses restrictives ». La compréhension générale de la politique fiscale et l'interprétation de cette politique par l'Agence du revenu du Canada étaient que, dans le cadre de la vente d'actions d'une société, les sommes reçues par le vendeur en vertu d'une clause restrictive étaient imposables. Toutefois, des décisions rendues par les tribunaux en 2000 et en 2003 ont établi que ces sommes, en général, n'étaient pas imposables.

Pour donner suite aux décisions des tribunaux, le ministre des Finances a publié un communiqué en 2003 dans lequel il annonçait son intention de proposer des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui établiraient qu'en règle générale les sommes reçues de cette façon constituaient des revenus ordinaires aux fins de l'impôt (ou, dans le cas de certaines exceptions importantes, un gain en capital). Comme pour la situation décrite dans l'étude de cas présentée ci-dessus (« Une simple modification technique d'ordre administratif »), les modifications proposées ont été déposées au Parlement sous la forme des projets de lois C-33 et C-10, qui n'ont pas été adoptés.

À l'heure actuelle, les contribuables peuvent déclarer de telles sommes aux fins de l'impôt, en se fondant soit sur les décisions des tribunaux, soit sur les projet de loi susmentionnés. Si un contribuable choisissait de déclarer une telle somme en fonction des décisions des tribunaux, et que l'année d'imposition devenait **frappée de prescription** avant que les nouvelles règles ne soient adoptées, l'Agence ne pourrait plus établir une nouvelle cotisation pour les déclarations concernées, ce qui entraînerait une perte de revenus fiscaux pour le gouvernement.

Source : Dossiers de vérification du BVG

Frappée de prescription — Date au-delà de laquelle le ministre ne peut plus réexaminer la déclaration de revenus et établir une nouvelle cotisation. Cette date se situe normalement trois ou quatre ans après la date de la cotisation initiale.

Le Ministère accuse des retards à l'égard des modifications techniques qui doivent être apportées

3.31 La liste des modifications techniques non encore apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'a cessé de s'allonger. En plus des 155 articles du projet de loi C-10 qui portaient sur des modifications techniques, nous estimons que quelque 250 autres modifications techniques recensées par le Ministère n'ont pas encore été rédigées ni publiées à des fins de commentaires.

3.32 Le Ministère ne peut à lui seul régler ce problème. Toutefois, par le passé, il a publié des ensembles de propositions de modifications techniques dans le but de recueillir les commentaires du public. En procédant ainsi, il informait les contribuables et les fiscalistes des changements possibles à venir, même si ces changements n'étaient inscrits dans un projet de loi que plus tard. Les contribuables sont ainsi informés des modifications que l'on veut apporter, et leurs préoccupations peuvent être prises en compte avant que le projet de loi ne soit présenté à la Chambre des communes. Au cours des deux dernières années, mis à part l'avant-projet de loi visant à mettre en œuvre les modifications techniques énoncées dans le budget précédent, le Ministère n'a publié, à des fins de consultation du public, aucun projet de modification visant à clarifier des dispositions législatives. Les représentants du ministère des Finances du Canada nous ont indiqué qu'en temps normal, ils ne publiaient de nouveaux avant-projets, à titre consultatif, qu'une fois que le projet de loi technique en cours avait reçu la sanction royale.

3.33 Les représentants du Ministère nous ont également indiqué que les activités d'élaboration et de rédaction de projets de modifications visant à combler les lacunes techniques de certaines lois ne constituent pas la seule priorité de la Division de la législation de l'impôt. Selon eux, la priorité est accordée, en premier lieu, aux conseils d'orientation stratégique prodigués au Ministre et à l'élaboration des lois annuelles d'exécution du budget.

3.34 Une recommandation concernant l'arriéré actuel des modifications techniques est présentée à la fin de la présente section.

Les questions prioritaires dont font l'objet les lettres d'intention ne sont pas prises en compte en temps opportun dans la loi

3.35 Les lettres d'intention émises aux contribuables n'imposent aucune obligation au gouvernement. Une lettre d'intention énonce clairement que le Ministère recommandera au Ministre qu'une modification soit apportée, mais qu'en dernier ressort, il revient au

Parlement d'apporter de telles modifications aux lois fiscales. La question des lettres d'intention a été discutée lors de nombreuses audiences du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce en 2007 et en 2008, dans le cadre de l'examen parlementaire du projet de loi C-10. Au cours de ces audiences, le Sénat a été informé que, bien que les lettres d'intention apportent des éclaircissements et un certain niveau d'assurance aux contribuables et aux fiscalistes, elles ne constituent pas en soi des textes législatifs et il est tout de même nécessaire de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

3.36 Lors des entretiens que nous avons eus avec des fiscalistes répartis dans l'ensemble du pays, nous leur avons demandé ce qu'ils pensaient du processus relatif aux lettres d'intention. La plupart se réjouissaient du fait que les lettres d'intention étaient émises en temps voulu, les trouvaient essentielles pour favoriser l'activité économique et considéraient qu'elles faisaient partie intégrante du fonctionnement du régime fiscal canadien. Les fiscalistes ont cependant indiqué qu'il est très important que les modifications législatives signalées dans les lettres d'intention soient traduites dans la loi et adoptées. À l'heure actuelle, les règles comptables qui régissent l'établissement des états financiers des sociétés ouvertes exigent que ces états financiers soient fondés sur les dispositions fiscales qui sont « pratiquement en vigueur ». En conséquence, les résultats fiscaux établis au moyen d'une lettre d'intention ne peuvent être utilisés dans les états financiers vérifiés.

3.37 De 1996 à 2008, le ministère des Finances du Canada a émis 297 lettres d'intention. Seules 46 des questions visées dans ces lettres ont fait l'objet d'une modification de la loi. Certaines des modifications retenues faisaient partie du projet de loi C-10, qui n'a pas été adopté; d'autres n'ont pas encore été rédigées. Selon les représentants du Ministère, les dispositions législatives visant la plupart des questions soulevées dans les lettres d'intention émises après 2002 n'ont pas encore été élaborées ou publiées. Des modifications techniques doivent donc être apportées pour combler quelque 250 lacunes législatives recensées uniquement dans les lettres d'intention.

3.38 Dans l'étude de cas suivante, nous présentons un exemple de l'incertitude devant laquelle se trouvent les contribuables qui produisent une déclaration de revenus en se fondant sur une lettre d'intention.

L'imposition des dividendes a fait l'objet d'une lettre d'intention, mais les modifications législatives en question n'ont pas été adoptées

Une société qui verse des dividendes sur certaines actions privilégiées doit payer un impôt en vertu de la partie VI.1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, mais peut demander une déduction de son revenu pour contrebalancer l'impôt payé. Jusqu'à ce qu'une modification législative soit apportée, les coûts liés au financement des activités d'une société au moyen d'actions privilégiées seront plus élevés que ce qui avait été prévu au départ. En effet, une société paie habituellement un impôt, au taux de 40 %, sur le montant de dividendes versés en vertu de la partie VI.1. La société a ensuite le droit de déduire une somme qui équivaut à trois fois le montant d'impôt payé en vertu de la partie VI.1. Lorsque le taux d'imposition combiné fédéral-provincial était de 33,33 %, l'économie d'impôt tirée de la déduction équivalait à l'impôt payé en vertu de la partie VI.1. Comme le taux d'imposition combiné a été réduit au cours des dernières années, l'économie d'impôt tirée de la déduction ne réussit plus à contrebalancer l'impôt payé en vertu de la partie VI.1. Jusqu'à ce que cette situation ne soit corrigée, il en résultera des coûts de financement accrus qui n'avaient pas été prévus au moment où les actions privilégiées ont été émises.

Le ministère des Finances du Canada a émis une lettre d'intention en 2002, dans laquelle il indiquait son intention de recommander que des modifications soient apportées aux dispositions concernant la déduction. Ces modifications, qui faisaient partie des projets de loi C-33 et C-10 (dont il est question à la pièce 3.2), n'ont pas encore été adoptées quelque sept années plus tard.

Source : Dossiers de vérification du BVG

La cotisation de certains contribuables est établie en fonction de lettres d'intention

3.39 Le Ministère émet environ 30 lettres d'intention chaque année. Ces lettres sont rendues publiques, sur demande, en vertu des dispositions en matière d'accès à l'information et sont aussi diffusées par l'intermédiaire de services d'information fiscale du secteur privé. D'autres contribuables que ceux visés par les lettres d'intention peuvent à leur tour s'appuyer sur celles-ci pour calculer leur impôt à payer. L'Agence ne dispose d'aucun processus lui permettant de repérer et de surveiller les contribuables qui ont exécuté des opérations commerciales en fonction de lettres d'intention. Cette situation risque de faire en sorte qu'une déclaration de revenus établie en fonction d'une lettre d'intention soit éventuellement frappée de prescription avant que la modification législative décrite dans la lettre ne soit adoptée par le Parlement. L'Agence ne prend pas les dispositions nécessaires pour gérer ce risque en obtenant une renonciation de la part des contribuables visés, ce qui permettrait à l'Agence d'établir, plus tard, une nouvelle cotisation en fonction de la loi en vigueur, s'il advenait que la modification législative énoncée dans la lettre d'intention ne soit pas apportée. Bien que, à notre connaissance, le Parlement n'ait jamais refusé d'adopter une modification à la *Loi* dont faisait l'objet une lettre d'intention, il est préoccupant de savoir que la cotisation de contribuables est établie en fonction d'une lettre

d'intention et que l'avant-projet de loi correspondant peut ne pas être déposé et adopté avant des années.

3.40 Recommandation. Le ministère des Finances du Canada devrait :

- élaborer et mettre en œuvre un plan qui lui permettrait de rattraper les retards actuels concernant les modifications techniques qu'il serait nécessaire d'apporter aux lois;
- élaborer et publier à intervalles réguliers des projets de modifications techniques, y compris ceux découlant des lettres d'intention, afin que les contribuables et les fiscalistes soient informés des changements qui seront apportés et puissent présenter leurs commentaires au Ministère à cet égard.

Réponse du Ministère. Le Ministère accepte la recommandation. Les projets de loi fiscaux sont préparés par le Ministère puis déposés devant le Parlement par le gouvernement. La pratique récente concernant les propositions législatives visant à mettre en œuvre des modifications techniques (communément appelées « projets de loi techniques ») a été d'attendre que le Parlement ait étudié et adopté un projet de loi technique avant de procéder à la publication, aux fins de commentaires, d'un autre ensemble de propositions législatives techniques. Cette façon de procéder a l'avantage de minimiser les risques de confusion chez les contribuables et leurs conseillers (puisqu'elle permet, par exemple, d'éviter que des modifications différentes touchant le même article de la *Loi de l'impôt sur le revenu* se retrouvent à la fois devant le Parlement et sous forme de propositions rendues publiques pour commentaires). De plus, dans un environnement où les projets de loi techniques sont étudiés et adoptés par le Parlement dans un délai assez court après leur publication initiale sous forme d'avant-projet, cette pratique n'entraîne pas de retards excessifs dans la préparation et la publication d'ensembles subséquents de modifications techniques.

Dans le cas où des propositions législatives techniques ne sont pas édictées dans un délai assez court après leur publication initiale sous forme d'avant-projet, le Ministère reconnaît que la pratique courante qui consiste à chercher à différer la publication d'un nouvel ensemble de modifications techniques peut soulever des questions d'un autre ordre quant à l'incertitude des contribuables. Afin de tenir compte de ces facteurs concurrents, le Ministère accepte d'examiner la question de savoir s'il existe des circonstances où il serait indiqué de publier, aux fins de commentaires, un ensemble de modifications législatives techniques malgré le fait qu'un projet de loi technique est toujours devant le Parlement.

La participation de l'Agence à la tenue à jour des lois

L'Agence ne dispose pas d'un ensemble intégré de méthodes pour consigner en dossier les questions législatives qu'elle recense, en assurer le suivi et leur attribuer un ordre de priorité

3.41 Nous avons examiné si l'Agence du revenu du Canada tient une liste complète des questions législatives qu'elle recense et qui nécessitent une modification technique, et si elle communique ces questions au ministère des Finances du Canada. Nous avons constaté que l'Agence emploie diverses méthodes pour déterminer les questions à caractère technique pouvant se présenter, mais qu'elle ne porte pas toutes les questions recensées à l'attention du Ministère et qu'elle n'en tient pas non plus un inventaire consolidé.

3.42 La Direction de la politique législative de la Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires de l'Agence agit à titre d'agent de liaison entre les autres directions générales de l'Agence et le Ministère pour le recensement des questions législatives concernant l'impôt. Elle reçoit de diverses façons l'information sur les questions législatives qui lui est transmise par les directions générales de l'Agence, et elle communique régulièrement avec le Ministère à ce sujet. À l'occasion, d'autres secteurs de l'Agence communiqueront directement avec le Ministère, mais ils devront informer la Direction de la politique législative de toute question technique qui aura été portée à l'attention du Ministère.

3.43 Les renvois de l'Agence. Diverses directions générales au sein de l'Agence recensent des questions législatives et les communiquent à la Direction de la politique législative. Le personnel au sein de la Direction s'assure que les questions sont valides et analyse certaines d'entre elles. Les personnes chargées de ce travail n'examinent pas systématiquement l'incidence que ces questions pourraient avoir sur l'observation de la loi ou sur l'assiette fiscale. À mesure qu'elle recense les questions qui, selon elle, exigent une modification de la loi, la Direction les communique au Ministère. L'an dernier, la Direction a envoyé une vingtaine de lettres à ce sujet au Ministère.

3.44 La Direction de la politique législative échange de nombreux courriels avec les diverses directions générales dans le contexte de leurs échanges continus à propos des questions législatives — environ 26 000 courriels ont été échangés au cours des quatre dernières années. Il est difficile d'évaluer le nombre de questions techniques qui sont décrites dans ces courriels, car elles ne sont pas répertoriées systématiquement par la Direction.

3.45 La participation de l'Agence au processus budgétaire. Un autre moyen utilisé par la Direction de la politique législative pour recueillir et communiquer des données sur les questions importantes recensées par le personnel de l'Agence consiste à demander aux directions générales de l'Agence de produire une liste des questions prioritaires avant que le budget fédéral annuel ne soit mis au point. Bien que le budget porte généralement sur des questions de politique fiscale, une question technique pourra à l'occasion en faire partie. Avant que ne soit établi le budget de 2008, la Direction avait dressé une liste de suggestions émanant de l'Agence et comprenant 47 suggestions de modifications à la loi. Elle a transmis 10 de ces 47 suggestions au Ministère. Six de ces dix questions ont été prises en compte dans le budget de 2008, dont deux étaient de nature technique. Pour déterminer les questions qui seront transmises au Ministère avant la présentation du budget, l'Agence s'appuie sur l'évaluation et la mise en ordre de priorité des questions par ses hauts fonctionnaires. Le Comité des politiques de l'Agence, présidé par le sous-commissaire de la Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires de l'Agence, réalise cette évaluation. Les représentants de l'Agence nous ont informés qu'ils ne renvoient pas nécessairement au Ministère toutes les questions techniques à l'égard desquelles ils estiment qu'une modification législative s'imposerait. Ils choisissent plutôt celles qui leur semblent correspondre le mieux au thème du budget. Si cela est nécessaire, les mêmes modifications jugées prioritaires seront renvoyées au Ministère année après année.

3.46 La participation de l'Agence aux projets de loi techniques. Lorsque la Direction de la politique législative est informée par le Ministère qu'un projet de loi technique est en préparation, elle dresse une liste des modifications législatives qui, selon elle, sont prioritaires et l'envoie au Ministère. Comme aucune liste consolidée des questions n'existe, la Direction demande à diverses directions générales de l'Agence de lui fournir leur liste de questions non réglées, et elle vérifie dans ses propres dossiers. La liste actuelle de questions législatives liées à l'impôt sur le revenu qui a été établie par la Direction générale des programmes d'observation compte environ 150 éléments. Les listes des questions qui auraient pu faire l'objet d'un projet de loi technique et qui ont été remises au Ministère en 2008 et en 2005 comportaient, respectivement, 108 et 54 éléments. L'étude de cas suivante est l'exemple d'une importante question technique qui a été recensée et signalée par l'Agence.

L'Agence du revenu du Canada a signalé une question législative à considérer

Voici un exemple où l'Agence du revenu du Canada a recensé une question législative demandant une attention particulière et en a fait part au ministère des Finances du Canada.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit de nombreuses dispositions visant à s'assurer que les pertes fiscales d'une société ne soient pas appliquées à des sociétés non affiliées, à moins que certaines conditions ne soient réunies.

Au cours des dernières années, certaines opérations ont été élaborées pour contourner ces règles, appelées des restructurations de « débâcles technologiques ». Cette expression découle du fait qu'une telle méthode d'attribution des pertes a débuté dans le domaine de la technologie.

À la suite d'une demande de la Direction des décisions de l'impôt, la Direction de la politique législative de l'Agence a écrit au Ministère le 1^{er} février 2001 au sujet de manœuvres inappropriées à l'égard de l'attribution de pertes fiscales.

La Direction de la politique législative de l'Agence a écrit au Ministère le 8 mars 2004 au sujet de nouvelles réorganisations récentes jugées inappropriées à l'égard de l'attribution des pertes fiscales de sociétés.

Une réunion a eu lieu en août 2005 concernant le transfert de pertes autres qu'en capital et d'autres pertes. Des représentants de l'Agence et du Ministère assistaient à cette réunion.

La Direction de la politique législative de l'Agence a écrit de nouveau au Ministère en 2007 au sujet des mêmes questions portant sur le transfert de pertes et a informé le Ministère d'un autre stratagème qui, selon elle, entraînait des pertes de revenus fiscaux. Encore une fois, l'Agence a demandé au Ministère de recommander que des modifications législatives soient apportées.

À ce jour, la question n'est toujours pas résolue.

Dans son numéro 34 des *Nouvelles techniques de l'impôt*, l'Agence a indiqué qu'elle appliquerait la disposition générale anti-évitement à de telles opérations. Il faudra probablement plusieurs années avant que les litiges pouvant résulter de cette situation ne soient réglés, et que l'incertitude ne soit levée.

Source : Dossiers de vérification du BVG

3.47 Dans l'ensemble, les questions techniques recensées au sein de l'Agence ne font pas automatiquement l'objet d'un suivi et d'une surveillance, et lorsque les gestionnaires les consignent en dossier, chacun le fait à sa manière, sans méthode officielle. Les dossiers de la Direction de la politique législative sur les questions législatives ne sont pas informatisés, et cette dernière ne tient pas de registre de correspondance à leur sujet. À l'heure actuelle, seuls sept employés au sein de la Direction s'occupent des modifications aux lois fiscales. Par conséquent, sans un registre électronique, le départ d'un ou deux hauts fonctionnaires pourrait avoir une incidence marquée sur l'efficacité avec laquelle l'Agence recense et communique au Ministère les questions techniques répertoriées.

3.48 Recommandation. L'Agence du revenu du Canada devrait créer une base de données électronique pour l'aider à valider les questions techniques recensées qui doivent être renvoyées au ministère des Finances du Canada, à les analyser et à leur attribuer un ordre de priorité, et pour l'aider à assurer un suivi quant au cheminement des dossiers s'y rapportant.

Réponse de l'Agence. L'Agence accepte la recommandation. Elle élabore présentement une base de données électronique, qui sera mise en place d'ici la fin de 2009. De plus, elle met sur pied une stratégie afin d'améliorer le processus de recommandation législative de l'Agence.

Les directives législatives fournies par l'Agence

L'Agence n'atteint pas les cibles qu'elle s'est fixées à l'égard des délais pour délivrer des décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu

3.49 L'Agence du revenu du Canada fournit des directives aux contribuables afin qu'ils puissent s'autocotiser et observer la loi. Certaines de ces directives sont plus complexes et visent des utilisateurs qui ont besoin d'une information plus détaillée. Si les directives de l'Agence ne sont pas exactes et fournies à temps, des contribuables pourraient, par mégarde, ne pas observer la loi ou devenir frustrés parce qu'ils ne peuvent obtenir l'information dont ils ont besoin. Ces deux situations pourraient entraîner une perte de revenus fiscaux ou occasionner un paiement en trop qu'il faudra réclamer par la suite. Nous avons tout particulièrement examiné les directives qui sont fournies lorsque l'interprétation et l'application de la loi peuvent être une source d'incertitude.

3.50 La Direction des décisions de l'impôt fait partie de la Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires de l'Agence. Elle a pour mandat d'interpréter les lois fiscales du gouvernement du Canada, et d'expliquer comment elles s'appliquent dans des situations données. Pour ce faire, elle pourra délivrer, à l'intention de contribuables qui en font la demande, et moyennant des droits, des décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu, et fournir des interprétations techniques en matière d'impôt sur le revenu (soit directement au contribuable, soit par l'entremise d'un vérificateur de l'impôt chargé du dossier d'un contribuable). La Direction produit les Bulletins d'interprétation en matière d'impôt sur le revenu et les *Nouvelles techniques de l'impôt*, qui précisent l'interprétation que fait l'Agence des dispositions législatives en matière d'impôt sur le revenu. Elle participe aussi aux conférences fiscales, qui lui permettent d'expliquer sa position en matière d'interprétation. Les fiscalistes que nous avons interviewés trouvent généralement utiles les directives fournies par la Direction des décisions de l'impôt.

3.51 Une décision anticipée en matière d'impôt sur le revenu apporte une certitude au contribuable qui en est l'objet, du fait qu'elle garantit les conséquences fiscales des opérations qu'il envisage d'effectuer. Ces décisions portent sur certaines des questions fiscales les plus complexes au Canada, et dont les répercussions sur les revenus fiscaux peuvent être importantes.

3.52 Dans chaque décision, l'Agence indique comment elle interprétera certaines dispositions des lois fiscales du gouvernement du Canada. L'Agence ne publie pas ces décisions, mais les rend accessibles en vertu des dispositions législatives en matière d'accès à l'information, une fois que les renseignements confidentiels ont été enlevés. La position prise par l'Agence sur certaines questions techniques, examinées aux fins d'une décision, peut intéresser différents contribuables. Les décisions peuvent être consultées par les personnes qui adhèrent aux services d'information fiscale du secteur privé.

3.53 La Direction des décisions de l'impôt fournit également, sur demande, des interprétations techniques. Celles-ci constituent des directives qui s'appliquent dans un contexte hypothétique; ces interprétations peuvent aussi être obtenues en vertu des dispositions en matière d'accès à l'information. Chaque année, l'Agence délivre environ 250 décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu et produit 1 200 interprétations techniques à l'intention des contribuables, ainsi que 1 000 interprétations techniques à l'intention de ses vérificateurs.

3.54 Nous avons examiné si l'Agence disposait de processus bien gérés pour fournir en temps opportun aux contribuables des directives sur l'interprétation et l'application des dispositions législatives en matière d'impôt sur le revenu, dans le but de faciliter l'autocotisation des contribuables et de favoriser ainsi l'observation de la loi.

3.55 En règle générale, les fiscalistes que nous avons interviewés ont indiqué qu'ils apprécient les services offerts par l'Agence concernant la délivrance de décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu. Ces décisions leur permettent d'obtenir une certitude à l'égard des opérations commerciales envisagées par leurs clients.

3.56 Cependant, les fiscalistes trouvent que les délais de réponse de la Direction des décisions de l'impôt sont longs en ce qui concerne la délivrance de décisions anticipées et d'interprétations techniques. Certains ont ajouté qu'ils ne demandent plus d'interprétations techniques ni de décisions anticipées parce qu'ils ne reçoivent pas de réponse à temps, de manière à leur permettre de satisfaire aux besoins de leurs clients.

3.57 Au cours des six dernières années, l'Agence a respecté, cinq années sur six, sa norme de service de 90 jours applicable aux interprétations techniques en matière d'impôt sur le revenu. Toutefois, cette norme repose sur le « temps imputable », c'est-à-dire uniquement le temps que la Direction des décisions de l'impôt ou tout autre ministère consacre au dossier dont il s'agit. Ceci peut expliquer le fait que les fiscalistes ont l'impression que les réponses tardent à venir.

3.58 Dans le *Rapport annuel de l'Agence du revenu du Canada au Parlement*, l'Agence a reconnu qu'elle n'a pas respecté sa norme de service pour ce qui est des décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu. Elle se dit consciente que cela pourrait porter les contribuables à « entreprendre des transactions douteuses, ce qui pourrait mener à une observation réduite de la loi et à des activités liées aux appels et à la vérification plus coûteuses » (voir la pièce 3.3).

3.59 Les représentants de l'Agence et les fiscalistes nous ont expliqué que la lenteur des réponses est attribuable notamment à la complexité sans cesse croissante des décisions demandées. Puisque très peu de demandes portent sur des opérations simples pouvant être analysées

Pièce 3.3 Au cours des dernières années, l'Agence du revenu du Canada n'a pas atteint les cibles qu'elle s'était fixées à l'égard des délais pour délivrer des décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu

Exercice	Décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu Cible de 60 jours (répartition du temps sous le contrôle du gouvernement)		Interprétations techniques en matière d'impôt sur le revenu Cible de 90 jours (répartition du temps sous le contrôle du gouvernement)	
	Nombre de jours en moyenne pour la délivrance aux contribuables	Résultat par rapport à la cible : Atteinte/Non atteinte	Nombre de jours en moyenne pour la délivrance aux contribuables	Résultat par rapport à la cible : Atteinte/Non atteinte
2002-2003	60 jours	Atteinte	78 jours	Atteinte
2003-2004	57 jours	Atteinte	82 jours	Atteinte
2004-2005	62 jours	Atteinte	75 jours	Atteinte
2005-2006	84 jours	Non atteinte	87 jours	Atteinte
2006-2007	94 jours	Non atteinte	105 jours	Non atteinte
2007-2008	101 jours	Non atteinte	89 jours	Atteinte

Source : *Rapport annuel de l'Agence du revenu du Canada au Parlement 2007-2008*, ainsi que ceux des exercices précédents

rapidement, l'Agence est consciente du risque fiscal que posent les opérations envisagées par les contribuables. Qui plus est, 61 % des employés actuels au sein de la Direction des décisions de l'impôt ne faisaient pas partie de l'effectif en 2004, de sorte qu'ils sont encore en train d'acquiescer de l'expérience. Ce défi est pris en compte dans le plan d'entreprise de la direction générale concernée; cependant, on n'y trouve pas de plan concret pour l'amélioration du rendement à court terme. Selon la direction, l'embauche de 16 nouveaux employés au cours de la dernière année contribuera à améliorer les délais de réponse, à mesure que ces employés deviendront plus chevronnés.

3.60 Recommandation. Compte tenu de l'importance que revêtent les décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu dans le cas d'opérations commerciales envisagées par les contribuables, l'Agence du revenu du Canada devrait élaborer des plans plus concrets, qui lui permettent d'atteindre les cibles qu'elle se fixe pour la délivrance de ces décisions en temps opportun.

Réponse de l'Agence. L'Agence accepte la recommandation. L'Agence effectuera une évaluation en bonne et due forme des normes de rendement afin de s'assurer qu'elles reflètent adéquatement le temps nécessaire à la publication de décisions anticipées, compte tenu de la complexité accrue de ces cas. Cette étude des délais de traitement et des tendances sera réalisée en 2010.

On ne sait pas si les directives sont fournies en temps opportun aux vérificateurs de l'impôt

3.61 Nous avons examiné si l'Agence disposait d'un processus bien géré pour fournir, en temps opportun, à ses vérificateurs dans l'ensemble du pays, des directives sur l'interprétation et l'application de la loi de l'impôt sur le revenu. Nous avons constaté que des processus étaient en place pour donner les directives nécessaires, mais que la direction ne disposait d'aucune information fiable lui indiquant si la tâche était accomplie en temps voulu.

3.62 L'Agence a établi une norme interne de 60 jours pour répondre aux demandes d'information des vérificateurs des petites et moyennes entreprises, alors qu'il n'y en a aucune pour les demandes ayant trait aux grandes entreprises. Par ailleurs, l'Agence ne consigne pas en dossier ni ne surveille le temps qu'elle met à répondre à ces demandes. Elle ne sait donc pas si elle fournit des directives à ses vérificateurs en temps opportun.

Les utilisateurs ne sont pas toujours informés que certains Bulletins d'interprétation en matière d'impôt sur le revenu sont désuets

3.63 Les Bulletins d'interprétation en matière d'impôt sur le revenu sont produits par la Direction des décisions de l'impôt. Ils visent à faire connaître l'interprétation technique que fait l'Agence de certaines dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et à exposer sa position en la matière. Pour la majorité des contribuables, les explications de la loi qui sont fournies dans les autres publications de l'Agence, telles que les guides et les feuillets en matière d'impôt, suffisent à la tâche.

3.64 Les *Nouvelles techniques de l'impôt* sont elles aussi produites par la Direction des décisions de l'impôt. Elles présentent l'interprétation technique de l'Agence touchant diverses dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et servent à informer les utilisateurs de toute interprétation nouvelle ou révisée. La parution des *Nouvelles techniques de l'impôt* ayant débuté en 1994, 40 numéros ont été publiés jusqu'à présent.

3.65 Les Circulaires d'information en matière d'impôt sur le revenu fournissent de l'information au grand public sur l'application et l'exécution de la loi ou les questions de procédure touchant la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

3.66 La plupart des vérificateurs de l'impôt et bon nombre des fiscalistes nous ont indiqué qu'ils utilisent les Bulletins d'interprétation en matière d'impôt sur le revenu comme référence de départ lorsqu'ils doivent résoudre une question d'interprétation de la *Loi*. Au 31 décembre 2008, 272 des bulletins d'interprétation étaient en vigueur. Tant les vérificateurs de l'impôt que les fiscalistes ont affirmé qu'ils continuent de s'appuyer sur les bulletins d'interprétation pour étayer leurs décisions lorsqu'ils hésitent dans l'interprétation de la loi de l'impôt sur le revenu, et ce, même s'ils savent que certains des bulletins d'interprétation ne sont peut-être pas à jour. Les données statistiques de l'Agence font voir l'importance des bulletins d'interprétation : quelque 1,5 million de « demandes de visualisation de pages » de bulletins d'interprétation ont été enregistrées au site Web de l'Agence pour l'exercice terminé le 31 mars 2009. Ces demandes de visualisation proviennent d'utilisateurs externes et excluent celles du personnel de l'Agence. Les utilisateurs peuvent également avoir accès aux bulletins d'interprétation en adhérant à des services d'information fiscale du secteur privé.

3.67 Le processus d'élaboration et de production d'un numéro de bulletin d'interprétation est clairement énoncé dans le manuel des politiques et des procédures de la Direction des décisions de l'impôt. Cependant, nous avons constaté qu'il n'y a aucun processus officiel pour surveiller si un bulletin d'interprétation en particulier est toujours

d'actualité ou déterminer s'il conviendrait de le retirer ou de le réviser. Depuis 2003, seulement 29 des bulletins d'interprétation en vigueur ont été révisés, et un seul nouveau bulletin d'interprétation a été publié. L'Agence nous a informés que la production et la révision des bulletins d'interprétation ne constituent pas une priorité, particulièrement en raison de la limitation des ressources.

3.68 Nous nous attendons à ce que l'Agence informe les utilisateurs chaque fois qu'un bulletin d'interprétation est désuet, en tout ou en partie, en mettant à jour ce bulletin. Nous avons constaté qu'il n'y a aucune mention dans le bulletin d'interprétation lui-même pour indiquer que certains paragraphes pourraient ne plus être actuels; seul un commentaire général est présenté dans l'index de tous les bulletins d'interprétation, indiquant que l'information dans certains bulletins n'est peut-être pas à jour. L'Agence fournit de l'information sur les nouvelles prises de positions en matière d'interprétation dans ses *Nouvelles techniques de l'impôt*. Cette façon de procéder exige toutefois de l'utilisateur qu'il sache au point de départ qu'un bulletin d'interprétation en particulier pourrait être désuet et qu'il parcoure tous les numéros des *Nouvelles techniques de l'impôt* pour retracer ce qui peut avoir été dit à propos du bulletin sur lequel il aimerait s'appuyer. Il peut arriver que l'Agence procède à la publication d'une édition spéciale d'un bulletin d'interprétation pour indiquer les changements apportés à celui-ci. Néanmoins, il sera peut-être quand même nécessaire que l'utilisateur fasse d'autres recherches, comme examiner les modifications apportées à la loi ou consulter les exposés de conférences, les articles récents et les dernières décisions des tribunaux, pour pouvoir établir une interprétation juste. Un exemple des répercussions que peut avoir un bulletin tombé en désuétude est présenté à l'étude de cas suivante.

Exemple d'un bulletin d'interprétation devenu désuet

Les bourses d'études, bourses de perfectionnement, bourses d'entretien, récompenses, subventions de recherche et autres formes de soutien financier destinées aux boursiers sont incluses dans le revenu de l'année où elles sont reçues, sous réserve d'une « exemption pour bourses d'études ». Cette exemption peut faire en sorte que la somme à déduire des revenus soit égale aux sommes reçues par le boursier, et qu'ainsi il n'y ait aucun impôt à payer. L'Agence a publié le *Bulletin d'interprétation en matière d'impôt sur le revenu IT-75R4* le 18 juin 2003. Elle y examine la question de l'imposition des bourses d'études et des récompenses semblables. Elle y indique que l'exemption pour bourses d'études correspond aux premiers 500 \$ des sommes reçues et qu'elle peut atteindre 3 000 \$ dans certains cas.

En fait, le montant de l'exemption pour bourses d'études a changé pour les années d'imposition après 2005. Le plein montant des sommes reçues peut faire l'objet de l'exemption et ainsi ne pas être assujéti à l'impôt sur le revenu. Le Bulletin IT-75R4 ne tient pas compte de la modification législative apportée, et un contribuable qui s'appuie sur ce bulletin pourrait indiquer un mauvais montant dans sa déclaration.

Source : Dossiers de vérification du BVG

3.69 Recommandation. L'Agence du revenu du Canada devrait améliorer l'information qu'elle fournit aux utilisateurs à propos des paragraphes des Bulletins d'interprétation en matière d'impôt sur le revenu qui ne sont plus exacts, afin que les utilisateurs puissent se conformer plus facilement à la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Réponse de l'Agence. L'Agence accepte la recommandation. L'Agence offre aux contribuables et aux fiscalistes des renseignements techniques à jour, comme des feuillets, des guides, des trousseaux de déclaration d'impôt, des avis techniques et des réponses données lors de conférences. Puisqu'il existe plusieurs autres moyens pour offrir ce type de renseignements techniques, l'Agence pourrait décider d'annuler son répertoire de bulletins d'interprétation. À ce titre, l'Agence évaluera cette option au cours de 2010. Elle veillera à consulter les fiscalistes et les informera de tout plan d'action subséquent, à savoir si l'Agence mettra les bulletins à jour ou les annulera.

Conclusion

3.70 Certains aspects des fonctions visant à assurer la clarté de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne sont pas bien gérés, ce qui cause des difficultés aux contribuables et complique les tâches administratives de l'Agence du revenu du Canada. Le gouvernement a réitéré plusieurs fois son intention de présenter des projets de loi techniques annuels pour combler les lacunes recensées, mais cette intention ne s'est pas encore concrétisée. Le plus récent projet de loi technique portant sur l'impôt sur le revenu a reçu la sanction royale en 2001. Chaque année, d'autres lacunes s'ajoutent, créant ainsi un arriéré sans cesse croissant de modifications techniques nécessaires.

3.71 Le ministère des Finances du Canada ne peut à lui seul corriger cette situation. Cependant, il peut en faire davantage pour signaler l'urgence du problème au gouvernement et au Parlement, et faire connaître les mesures qui seront prises pour combler les lacunes techniques importantes en publiant des projets de modifications visant à recueillir les commentaires des parties prenantes.

3.72 L'Agence tire de l'information de ses propres activités pour recenser les questions législatives techniques en matière d'impôt sur le revenu. Toutefois, elle consigne cette information en dossier de diverses façons, fait peu pour analyser l'incidence des questions recensées, et ne renvoie pas au ministère des Finances du Canada toutes les questions à l'égard desquelles des modifications législatives

s'imposent. Pour sa part, le Ministère présente lui-même des faiblesses dans son propre processus de consignation en dossier et de surveillance des questions législatives.

3.73 Les directives offertes par l'Agence aux contribuables et à ses propres vérificateurs de l'impôt au moyen des décisions anticipées et des interprétations techniques en matière d'impôt sur le revenu sont, sous certains aspects, bien gérées. Cependant, les décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu ne sont pas délivrées en temps opportun. Les Bulletins d'interprétation en matière d'impôt sur le revenu sont fréquemment utilisés par les contribuables et les fiscalistes, mais ils ne sont pas tenus à jour. La révision de ces bulletins ne constituant pas une priorité pour l'Agence, le public n'est pas toujours informé du fait qu'un bulletin est devenu désuet.

À propos de la vérification

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.

Objectifs

La vérification avait pour objectif de déterminer :

- si l'Agence du revenu du Canada dispose de processus bien gérés pour aider les contribuables à observer la *Loi de l'impôt sur le revenu* en leur fournissant en temps opportun des directives qui permettent de clarifier l'interprétation ou l'application de la *Loi*;
- si l'Agence et le ministère des Finances du Canada disposent de processus bien gérés pour recenser et élaborer les modifications techniques qui doivent nécessairement être apportées aux dispositions législatives en matière d'impôt sur le revenu, dans le but de clarifier l'esprit de la politique, de favoriser l'observation de la *Loi* et de protéger l'assiette fiscale.

Étendue et méthode

Notre vérification portait essentiellement sur deux volets de l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* : les activités qui visent à régler les problèmes d'inobservation de la *Loi* liés à l'incertitude du contribuable quant à la manière dont les lois fiscales doivent s'appliquer et être interprétée, et les processus en place pour élaborer en temps voulu les modifications législatives techniques qui sont nécessaires. Nous avons axé nos travaux sur des secteurs particuliers de l'Agence du revenu du Canada et du ministère des Finances du Canada, en les centrant principalement sur la Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires de l'Agence et sur la Direction de la politique de l'impôt du Ministère.

Au cours de notre vérification, nous avons eu des entretiens avec les vérificateurs des bureaux des services fiscaux et nous avons examiné les documents qu'ils ont mis à notre disposition. Nous avons ensuite interviewé le personnel de l'administration centrale afin de comprendre comment l'Agence s'assure de fournir aux vérificateurs de l'impôt et aux contribuables des directives uniformes sur la manière d'appliquer et d'interpréter les lois fiscales.

Nous avons interviewé 54 fiscalistes répartis dans l'ensemble du pays. Chacun a été appelé à répondre à une série de questions élaborées par l'équipe de vérification. Les fiscalistes retenus nous ont été recommandés par l'Association canadienne d'études fiscales, qui en a établi la liste de manière à représenter une population cible de fiscalistes de niveau supérieur (tant des comptables que des avocats) qui exercent leur profession dans les grandes villes canadiennes et dont les services bénéficient à de grands et à de petits clients. Nous tenions à connaître le point de vue d'une population cible qui utilisait fort probablement les services à la fois de l'Agence du revenu du Canada et du ministère des Finances du Canada dans le cadre de leur travail. Ces entrevues se sont échelonnées sur une période de 19 mois, et ont eu lieu à Vancouver, à Calgary, à Toronto et à Montréal.

Critères

Voici les critères qui ont permis de mener cette vérification ainsi que leurs sources.

Critères	Sources
Nous nous attendions à ce que l'Agence du revenu du Canada dispose de processus bien gérés pour fournir en temps opportun aux fonctionnaires de l'Agence et aux contribuables des directives sur l'interprétation et l'application des dispositions législatives liées à l'impôt sur le revenu, au moyen de décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu, d'interprétations techniques, des Circulaires d'information en matière d'impôt sur le revenu, des Bulletins d'interprétation en matière d'impôt sur le revenu et des <i>Nouvelles techniques de l'impôt</i> .	<ul style="list-style-type: none"> Agence du revenu du Canada, Plan d'entreprise 2008-2009 à 2010-2011 de la Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires, pages 6, 12, 13, 34 Agence du revenu du Canada, <i>Rapport sur les plans et les priorités</i> de 2008-2009, annexe C, page C-2
Nous nous attendions à ce que le ministère des Finances du Canada dispose de processus bien gérés pour recenser, analyser, placer en ordre de priorité et rédiger des modifications techniques dans le but de veiller au bon fonctionnement du régime fiscal canadien.	<ul style="list-style-type: none"> Ministère des Finances du Canada, <i>Rapport sur les plans et les priorités</i> de 2007-2008, page 19
Nous nous attendions à ce que l'Agence dispose de processus bien gérés pour surveiller la situation des contribuables dont la cotisation a été établie en fonction de lettres d'intention.	<ul style="list-style-type: none"> <i>Rapport annuel de l'Agence du revenu du Canada au Parlement</i> de 2006-2007, page 9
Nous nous attendions à ce que l'Agence dispose de processus bien gérés pour recenser, analyser et placer en ordre de priorité les modifications requises pour remédier aux imprécisions de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> et pour communiquer ces modifications au ministère des Finances du Canada en temps voulu.	<ul style="list-style-type: none"> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, <i>Politique sur la gestion des risques</i>, Préface Agence du revenu du Canada, Plan d'entreprise 2008-2009 à 2010-2011 de la Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires, page 6 Agence du revenu du Canada, <i>Rapport sur les plans et les priorités</i> de 2006-2007, page 49

La direction a examiné les critères de vérification et elle a reconnu leur validité.

Période visée par la vérification

La période de 2004 à 2009 était visée par la vérification. Les autres documents qui ont été examinés se rapportaient à la période visée par la vérification et ont été publiés à une période remontant jusqu'en 1973.

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 24 juin 2009.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : John Rossetti

Directrice principale : Vicki Plant

Première directrice : Brenda Siegel

Directrice : Heather Miller

Sophie Chen

Natanz Handy

Suzanne Moorhead

Rod Newcombe

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613-995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 3 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
La tenue à jour des lois par le Ministère	
<p>3.27 Le ministère des Finances du Canada devrait appliquer un processus intégré et uniforme pour consigner en dossier toutes les questions techniques pouvant mener à une modification législative, en assurer le suivi, et leur attribuer un ordre de priorité. (3.18-3.26)</p>	<p>Le Ministère accepte la recommandation. Bien que des systèmes de gestion et de suivi des questions techniques pouvant mener à des modifications législatives soient en place, il est possible d'améliorer la gestion et l'utilisation de la base de données. Le Ministère procédera, dans la mesure où les ressources le permettent, à la consolidation de son système afin que les questions techniques soient documentées et cataloguées de façon uniforme et que ce système soit maintenu et tenu à jour à mesure que de nouvelles questions se présentent et que les questions en instance sont réglées.</p>
<p>3.40 Le ministère des Finances du Canada devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • élaborer et mettre en œuvre un plan qui lui permettrait de rattraper les retards actuels concernant les modifications techniques qu'il serait nécessaire d'apporter aux lois; • élaborer et publier à intervalles réguliers des projets de modifications techniques, y compris ceux découlant des lettres d'intention, afin que les contribuables et les fiscalistes soient informés des changements qui seront apportés et puissent présenter leurs commentaires au Ministère à cet égard. (3.28-3.39) 	<p>Le Ministère accepte la recommandation. Les projets de loi fiscaux sont préparés par le Ministère puis déposés devant le Parlement par le gouvernement. La pratique récente concernant les propositions législatives visant à mettre en œuvre des modifications techniques (communément appelées « projets de loi techniques ») a été d'attendre que le Parlement ait étudié et adopté un projet de loi technique avant de procéder à la publication, aux fins de commentaires, d'un autre ensemble de propositions législatives techniques. Cette façon de procéder a l'avantage de minimiser les risques de confusion chez les contribuables et leurs conseillers (puisque'elle permet, par exemple, d'éviter que des modifications différentes touchant le même article de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> se retrouvent à la fois devant le Parlement et sous forme de propositions rendues publiques pour commentaires). De plus, dans un environnement où les projets de loi techniques sont étudiés et adoptés par le Parlement dans un délai assez court après leur publication initiale sous forme d'avant-projet, cette pratique n'entraîne pas de retards excessifs dans la préparation et la publication d'ensembles subséquents de modifications techniques.</p>

Recommandation	Réponse
	<p>Dans le cas où des propositions législatives techniques ne sont pas édictées dans un délai assez court après leur publication initiale sous forme d'avant-projet, le Ministère reconnaît que la pratique courante qui consiste à chercher à différer la publication d'un nouvel ensemble de modifications techniques peut soulever des questions d'un autre ordre quant à l'incertitude des contribuables. Afin de tenir compte de ces facteurs concurrents, le Ministère accepte d'examiner la question de savoir s'il existe des circonstances où il serait indiqué de publier, aux fins de commentaires, un ensemble de modifications législatives techniques malgré le fait qu'un projet de loi technique est toujours devant le Parlement.</p>
<hr/>	
<p>La participation de l'Agence à la tenue à jour des lois</p>	
<p>3.48 L'Agence du revenu du Canada devrait créer une base de données électronique pour l'aider à valider les questions techniques recensées qui doivent être renvoyées au ministère des Finances du Canada, à les analyser et à leur attribuer un ordre de priorité, et pour l'aider à assurer un suivi quant au cheminement des dossiers s'y rapportant. (3.41-3.47)</p>	<p>L'Agence accepte la recommandation. Elle élabore présentement une base de données électronique, qui sera mise en place d'ici la fin de 2009. De plus, elle met sur pied une stratégie afin d'améliorer le processus de recommandation législative de l'Agence.</p>
<hr/>	
<p>Les directives législatives fournies par l'Agence</p>	
<p>3.60 Compte tenu de l'importance que revêtent les décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu dans le cas d'opérations commerciales envisagées par les contribuables, l'Agence du revenu du Canada devrait élaborer des plans plus concrets, qui lui permettent d'atteindre les cibles qu'elle se fixe pour la délivrance de ces décisions en temps opportun. (3.49-3.59)</p>	<p>L'Agence accepte la recommandation. L'Agence effectuera une évaluation en bonne et due forme des normes de rendement afin de s'assurer qu'elles reflètent adéquatement le temps nécessaire à la publication de décisions anticipées, compte tenu de la complexité accrue de ces cas. Cette étude des délais de traitement et des tendances sera réalisée en 2010.</p>

Recommandation	Réponse
<p>3.69 L'Agence du revenu du Canada devrait améliorer l'information qu'elle fournit aux utilisateurs à propos des paragraphes des Bulletins d'interprétation en matière d'impôt sur le revenu qui ne sont plus exacts, afin que les utilisateurs puissent se conformer plus facilement à la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>. (3.61-3.68)</p>	<p>L'Agence accepte la recommandation. L'Agence offre aux contribuables et aux fiscalistes des renseignements techniques à jour, comme des feuillets, des guides, des trousseaux de déclaration d'impôt, des avis techniques et des réponses données lors de conférences. Puisqu'il existe plusieurs autres moyens pour offrir ce type de renseignements techniques, l'Agence pourrait décider d'annuler son répertoire de bulletins d'interprétation. À ce titre, l'Agence évaluera cette option au cours de 2010. Elle veillera à consulter les fiscalistes et les informera de tout plan d'action subséquent, à savoir si l'Agence mettra les bulletins à jour ou les annulera.</p>

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Automne 2009

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière Points saillants — Chapitres 1 à 8 Annexes

Chapitre 1	L'évaluation de l'efficacité des programmes
Chapitre 2	La sélection des travailleurs étrangers en vertu du programme d'immigration
Chapitre 3	Les lois de l'impôt sur le revenu
Chapitre 4	Les dossiers de santé électroniques
Chapitre 5	L'acquisition de véhicules militaires pour service en Afghanistan
Chapitre 6	La gestion des terres et la protection de l'environnement dans les réserves
Chapitre 7	La gestion des urgences — Sécurité publique Canada
Chapitre 8	L'amélioration de l'efficacité de l'aide — Agence canadienne de développement international

