

3.06—Programme des droits de cession immobilière

CONTEXTE

En vertu de la *Loi sur les droits de cession immobilière*, les acheteurs sont tenus de payer des droits au moment de la cession d'un intérêt à titre bénéficiaire dans un bien-fonds en Ontario. Les droits sont calculés sur la « valeur de la contrepartie » imposable – il s'agit habituellement du prix payé par l'acheteur et déclaré sur l'Affidavit sur les droits de cession immobilière rédigé par son avocat. En général, lorsqu'un bien immeuble est transféré à titre de don ou d'héritage, ou fait l'objet d'un transfert à une société de la Couronne, les droits de cession immobilière ne sont pas exigibles.

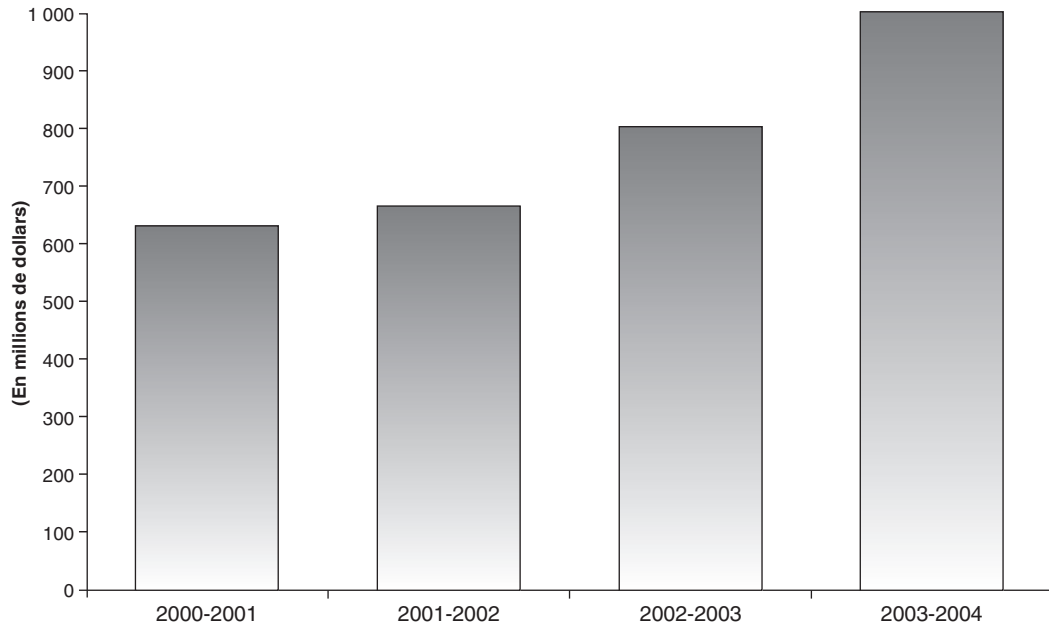
Voici les taux progressifs des droits de cession immobilière :

Montants jusqu'à concurrence de 55 000 \$	0,5 %
Montants de plus de 55 000 \$ jusqu'à concurrence de 250 000 \$	1,0 %
Montants supérieurs à 250 000 \$	1,5 %
Montants supérieurs à 400 000 \$ pour une habitation unifamiliale seulement	2,0 %

À l'heure actuelle, les droits de cession immobilière peuvent faire l'objet d'une renonciation ou d'un remboursement jusqu'à concurrence de 2 000 \$ dans le cas des accédants à la propriété qui achètent un logement neuf et qui répondent aux conditions prescrites.

Pour l'exercice 2003-2004, environ 470 000 cessions d'intérêt dans un bien-fonds ont été déclarées à la Société d'évaluation foncière des municipalités aux fins de l'évaluation foncière et le total des droits perçus atteignait environ 1 milliard de dollars. Au cours de la période de quatre ans comprise entre 2000-2001 et 2003-2004, le total des droits de cession immobilière perçus a augmenté de façon substantielle, comme on peut le constater dans le graphique qui suit.

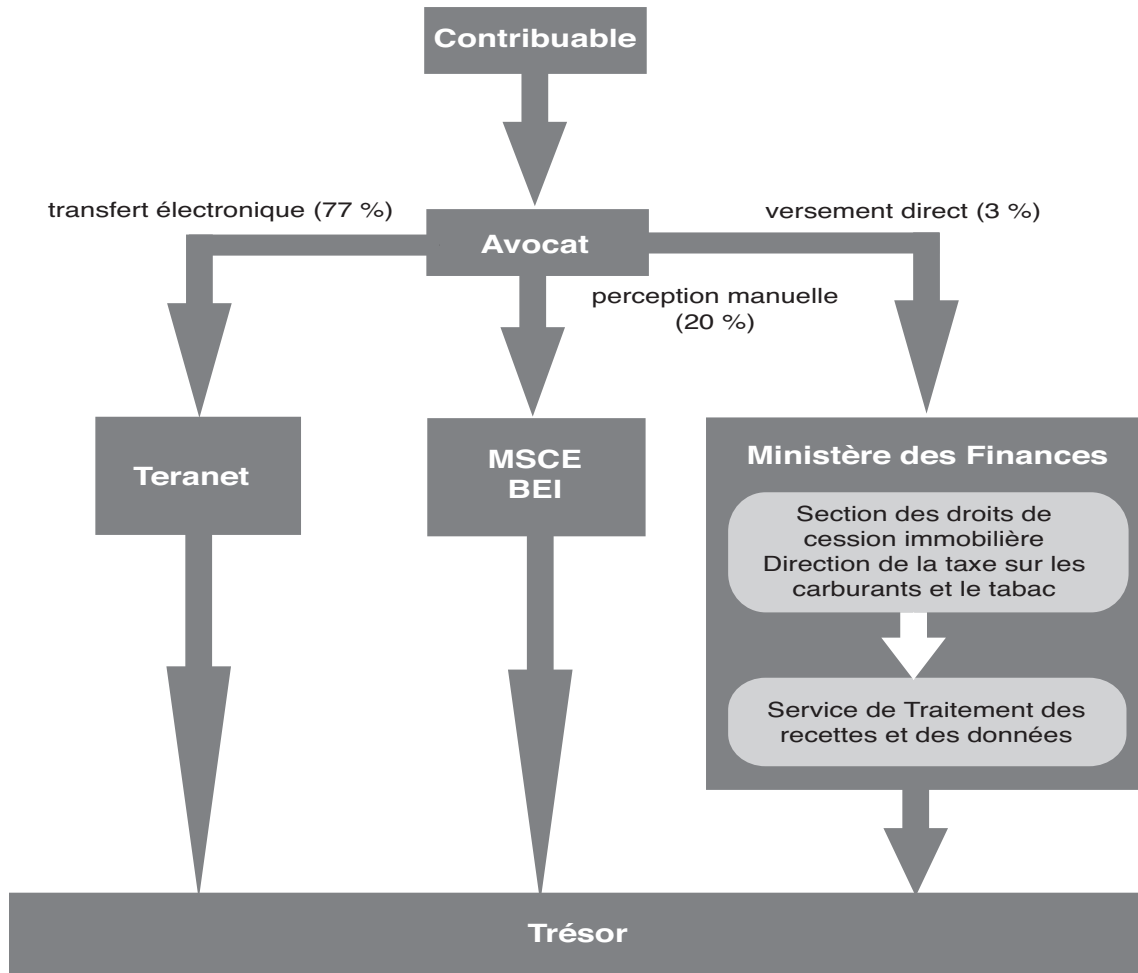
Total des droits de cession immobilière perçus, 2000-2001–2003-2004



Source des données : Ministère des Finances

Le diagramme ci-dessous montre le rôle tenu par chaque participant dans le processus de perception des droits. Teranet est l'entreprise privée qui a informatisé le système d'enregistrement immobilier de l'Ontario et qui assure la perception et le transfert des droits par voie électronique. Le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (MSCE dans le diagramme) compte 54 bureaux d'enregistrement immobilier (BEI dans le diagramme), dont 21 offraient des services électroniques par l'intermédiaire de Teranet au moment de notre vérification. La perception des droits dans les BEI se fait surtout de façon manuelle, et les chèques sont déposés au Trésor.

Cheminement des droits entre le contribuable et le ministère, 2003-2004



Préparé par le Bureau du vérificateur provincial

La Section des droits de cession immobilière (DCI) de la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac (TCT) du ministère est responsable de l'administration du Programme des droits de cession immobilière. À ce titre, il lui incombe d'examiner et de vérifier certaines transactions relatives aux droits de cession immobilière, notamment celles traitées par Teranet et les bureaux d'enregistrement immobilier, et de vérifier également l'admissibilité des contribuables à un remboursement ou à une exemption des droits. À la fin de notre vérification au début de 2004, la Section des DCI comptait 29 postes ETP dont 5 étaient vacants.

Dans le cadre de sa mission, la section des DCI peut compter sur le soutien de la Direction de la perception et de l'observation fiscale, de la Direction des appels en matière fiscale et du service de Traitement des recettes et des données du ministère.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification visait à déterminer si le ministère avait instauré des politiques et des procédures permettant de garantir la perception, le remboursement ou l'exemption du juste montant des droits de cession immobilière conformément aux exigences prescrites.

Nous avons principalement effectué notre travail entre octobre 2003 et mars 2004, en mettant l'accent sur les exercices 2002-2003 et 2003-2004. Nous avons mené notre vérification dans le respect des normes relatives aux missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés et avons eu recours, par conséquent, aux contrôles et autres procédés de vérification jugés nécessaires dans les circonstances. Nous avons discuté avec la haute direction du ministère des critères que nous appliquerions pour satisfaire aux objectifs de la vérification et elle les a approuvés.

Notre vérification nous a menés dans les organismes et endroits suivants, responsables de l'administration des transactions relatives aux droits de cession immobilière ou de l'information se rapportant au programme : la Direction de la TCT du ministère; 3 des 54 BEI (ces trois bureaux perçoivent collectivement la moitié des droits de cession immobilière perçus par les BEI) du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (MSCE); le MSCE; le Bureau des services communs et la Société d'évaluation foncière des municipalités. Nous avons également discuté de différents aspects du système Teranet avec le président du comité conjoint du Barreau du Haut-Canada et de l'Association du Barreau de l'Ontario sur l'enregistrement électronique.

La Direction des services de vérification interne du ministère avait effectué une vérification de l'administration à distance des droits de cession immobilière par Teranet et publié le rapport de cette vérification en juin 2003. Nous avons examiné ce rapport ainsi que les documents de travail à l'appui, de même que quatre rapports de vérification interne sur les BEI et un sur Teranet, qui nous ont été transmis par le MSCE en décembre 2003 et mars 2004 respectivement. Nous nous sommes fiés à différents aspects des travaux de vérification effectués, comme nous l'indiquons plus loin dans le présent rapport.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Vu que 97 % des droits de cession immobilière sont perçus directement par Teranet – une entreprise privée – et par les bureaux d'enregistrement immobilier (BEI), lesquels relèvent d'un autre ministère, le ministère des Finances dépend largement des autres

pour percevoir l'intégralité des droits de cession immobilière exigibles. Or, un tel niveau de dépendance se justifie uniquement si le ministère dispose de processus de surveillance et de vérification adéquats, surtout dans le cas de Teranet. Nous sommes arrivés à la conclusion qu'un renforcement considérable de ces processus s'imposait dans plusieurs domaines clés, comme suit :

- Alors que le ministère était sur le point d'obtenir l'accès aux données d'enregistrement des biens immeubles individuels sur Teranet et d'utiliser ces données, au moment où nous avons terminé notre travail de vérification sur place il lui restait encore à instaurer les procédures nécessaires pour assurer une surveillance efficace de la perception et du versement des droits de cession immobilière par Teranet. Une telle surveillance s'impose tout particulièrement du fait que le montant des droits perçus par Teranet a augmenté au cours des quatre dernières années, passant de 13,5 millions de dollars au cours de l'exercice 2000-2001, soit 2,2 % du total des droits, à 781 millions de dollars, soit 77 % du total des droits, au cours de l'exercice 2003-2004. Les vérificateurs internes tant du ministère des Finances que du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises ont émis l'opinion que faute d'accès intégral aux données de Teranet, il pouvait exister un risque financier.
- Les BEI n'étaient pas tenus d'obtenir toute l'information qui leur aurait permis de s'assurer que le juste montant des droits, calculés sur la valeur de la contrepartie imposable, était versé, qu'il ait été perçu par l'intermédiaire de Teranet ou directement par les BEI.
- Le ministère compte sur les BEI pour repérer les transactions à risque élevé qui seraient susceptibles de faire l'objet d'un suivi et leur a transmis à cette fin une liste de facteurs de risque qui déclencheraient le signalement de ces transactions. Or, d'après nos examens et nos discussions, la plupart des transactions qui présentaient un ou plusieurs de ces facteurs de risque n'avaient pas été signalées au ministère pour qu'il puisse les soumettre à un examen et à une vérification éventuelle.
- Il est essentiel que le ministère encourage la conformité volontaire en effectuant un nombre suffisant de vérifications en fonction du risque de façon à faire comprendre aux contribuables que les renseignements qu'ils déclarent peuvent faire l'objet d'une vérification. Nous avons toutefois constaté que les vérifications étaient axées de plus en plus sur les transactions à faible risque et c'est probablement là l'une des raisons pour lesquelles la valeur monétaire des cotisations de vérification a diminué de 75 % au cours des quatre dernières années.

Vu que la Section des droits de cession immobilière ne compte que 24 employés, nous reconnaissons que sa capacité d'entreprendre des procédures de surveillance et

de vérification considérablement renforcées – surtout en ce qui a trait aux transactions plus complexes relatives aux cessions immobilières commerciales – peut être limitée tant par l'importance que par la composition des effectifs actuels. Dans cet esprit, nous avons recommandé au ministère d'effectuer une analyse coûts-avantages pour évaluer la possibilité d'embaucher du personnel supplémentaire ayant les compétences nécessaires pour repérer de manière efficace et vérifier un plus grand nombre de transactions à risque élevé.

Réponse globale du ministère

Nous apprécions les différentes observations et suggestions du vérificateur provincial sur l'administration du Programme des droits de cession immobilière. Le ministère voulait justement remédier à un grand nombre de ces problèmes lorsqu'il a opté pour l'administration électronique des droits de cession immobilière. Par ailleurs, son accès accru aux données de Teranet lui permettra d'améliorer la surveillance du programme et la sélection des vérifications, au sein d'un système plus efficace qui est aussi plus pratique pour les contribuables.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

PERCEPTION

Les droits de cession immobilière sont perçus par Teranet et par les bureaux d'enregistrement immobilier (BEI) pour le compte du ministère et, dans quelques cas, ils lui sont versés directement. Au cours des quatre dernières années, le pourcentage des droits provenant de ces trois sources a changé considérablement, comme l'indique le tableau suivant.

**Sources des recettes tirées des droits de cession immobilière,
2000-2001 – 2003-2004**

Source	Pourcentage des recettes totales			
	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Teranet	2,2	11,6	55,2	76,7
BEI	94,4	84,8	42,2	19,6
Ministère	3,4	3,6	2,6	3,7

Source des données : Ministère des Finances

En général, les droits de cession immobilière sont payés au moment de l'enregistrement de la cession d'un bien-fonds. Le processus d'enregistrement et de paiement des droits prend la forme de l'option A, B ou C.

Option A

L'avocat qui a un compte Teranet procède à l'enregistrement électronique de la cession du bien-fonds auprès de Teranet et verse les droits exigés au moyen d'un transfert électronique de fonds à un compte en fiducie de Teranet, qui transfère à son tour les fonds dans un délai de 24 heures au Trésor, au crédit du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (MSCE). L'avocat transmet également à Teranet une version électronique de l'Affidavit sur les droits de cession immobilière (l'Affidavit), lequel est imprimé dans un BEI. Le personnel du BEI passe en revue tous les aspects de l'enregistrement et atteste que les renseignements fournis satisfont aux exigences en matière d'enregistrement immobilier.

Option B

L'avocat qui n'a pas de compte Teranet se rend dans un BEI où la cession du bien-fonds est enregistrée électroniquement à un terminal Teranet, ou enregistrée manuellement en l'absence d'un tel terminal. Dans l'un ou l'autre cas, l'avocat remet une copie papier de l'Affidavit accompagnée d'un chèque pour le paiement des droits de cession immobilière. Les chèques sont déposés quotidiennement au Trésor, au crédit du MSCE. Le personnel du BEI passe en revue tous les aspects de l'enregistrement et atteste que les renseignements fournis satisfont aux exigences en matière d'enregistrement immobilier.

Option C

L'avocat verse les droits, accompagnés des documents à l'appui (y compris l'Affidavit), directement à la Section des droits de cession immobilière du ministère (la Section des DCI).

Dans le cadre des options A et B, le personnel du BEI transmet les Affidavits qu'il reçoit et traite à la Société d'évaluation foncière des municipalités (SEFM) aux fins de l'évaluation foncière. Lorsque la valeur de la contrepartie indiquée dans l'Affidavit est supérieure au seuil préétabli ou dans le cas où il n'y a pas de paiement de droits, la SEFM fait parvenir la copie papier de l'Affidavit à la Section des DCI aux fins d'examen et de suivi éventuel. Dans le cadre de l'option C, l'Affidavit est soumis directement à la Section des DCI, où le personnel l'examine et, au besoin, fait un suivi de l'Affidavit et des autres documents à l'appui.

Le cheminement des droits de cession immobilière est consigné et contrôlé comme suit :

- Le MSCE fournit au Bureau des services communs, qui offre des services de soutien administratif aux ministères et aux organismes dans l'ensemble de la fonction publique de l'Ontario, un récapitulatif hebdomadaire des droits déclarés

comme perçus par Teranet, tandis que les BEI informent le Bureau des services communs des droits qu'ils ont perçus.

- Le Bureau des services communs effectue toutes les semaines le rapprochement des dépôts et des récépissés des droits de cession immobilière déclarés par Teranet et par les BEI.
- Les écritures de journal servant à consigner les recettes sont fournies toutes les semaines au ministère des Finances.

PREUVE À L'APPUI DE LA VALEUR DE LA CONTREPARTIE DÉCLARÉE ET DES EXEMPTIONS

Le ministère a conclu un nouveau protocole d'entente avec le MSCE en décembre 2000 relativement à la perception des droits de cession immobilière par les BEI. Le protocole définit les rôles et les responsabilités des employés du MSCE – y compris ceux des BEI – et du personnel de la Section des droits de cession immobilière du ministère. Selon le protocole, le personnel des BEI est censé, entre autres :

- percevoir les droits de cession immobilière sur la valeur imposable de la contrepartie, au taux approprié;
- transmettre au ministère les Affidavits que celui-ci devrait examiner ou vérifier, selon le registrateur du BEI.

La satisfaction de ces attentes est particulièrement importante du fait que la majorité des Affidavits ne sont pas transmis au ministère (parce que la valeur de la contrepartie ne dépasse pas le seuil préétabli) et qu'ils ne feront vraisemblablement jamais l'objet d'un examen ou d'une vérification.

Nous avons remarqué que la conformité à ces deux attentes laissait à désirer.

Perception des droits de cession immobilière en fonction de la valeur de la contrepartie

À l'égard de la première attente, nous avons constaté que le personnel des BEI était incapable de déterminer avec certitude la valeur imposable réelle de la contrepartie parce qu'il n'est pas obligatoire de soumettre les documents à l'appui – notamment la convention d'achat-vente et l'état des rajustements – lorsque l'enregistrement des transactions de cession immobilière se fait chez Teranet ou dans les BEI. Le personnel des BEI perçoit simplement les droits de cession immobilière en fonction de la valeur de la contrepartie déclarée dans l'Affidavit et dans l'acte de transport.

Certains événements peuvent donner lieu à un écart entre la valeur déclarée dans l'Affidavit et la valeur imposable réelle. Par exemple, l'acheteur d'un nouveau

logement pourrait signer un contrat dont le prix de base déclaré est de 250 000 \$ et choisir ultérieurement des aménagements d'une valeur de 25 000 \$. La valeur totale augmentée – et imposable – de 275 000 \$ figure dans la convention d'achat-vente et dans l'état des rajustements, mais il arrive souvent que l'Affidavit, lui, ne soit pas rajusté. L'une des façons de s'assurer que l'Affidavit comprend la valeur des rajustements imposables du prix d'achat serait peut-être de prévoir un espace distinct sur la formule pour consigner ce renseignement.

Les employés des BEI nous ont dit qu'ils ne demandaient ni n'examinaient les documents à l'appui qui leur permettraient de déterminer si la valeur déclarée était différente de la valeur imposable, et qu'ils ne seraient pas portés à le faire à l'avenir.

En revanche, lorsque les droits de cession immobilière sont versés directement à la Direction de la TCT du ministère, la documentation exigée comprend la convention d'achat-vente et l'état des rajustements. L'étude d'un petit échantillon de dossiers nous a permis de constater que l'examen de ces deux documents par le ministère lui avait permis de se rendre compte que des droits supplémentaires étaient exigibles dans plus de 80 % des cas. Même si les droits exigibles étaient minimes pour les trois quarts de ces dossiers et que le ministère n'en ait pas réclamé le paiement, il a réclamé cependant un montant d'environ 10 000 \$ au titre des droits supplémentaires considérés exigibles dans le reste des dossiers.

Il importe de souligner que le ministère peut déterminer l'existence de droits supplémentaires exigibles, comme ci-dessus, uniquement lorsqu'il reçoit les documents nécessaires directement du contribuable ou de son avocat – ce qui est le cas pour seulement environ 3 % des cessions immobilières. Le ministère ne peut pas déterminer de façon régulière si des droits supplémentaires sont exigibles pour la majorité des cessions immobilières traitées, et pour lesquelles les droits applicables sont perçus, le cas échéant, par l'intermédiaire des BEI et de Teranet. Même si les droits supplémentaires exigibles sur ces cessions, le cas échéant, sont susceptibles d'être minimes dans beaucoup de cas, il se pourrait que le ministère se prive, sur une base cumulative, de recettes plus substantielles dans ce domaine parce que la valeur de la contrepartie déclarée dans l'Affidavit ne fait pas l'objet d'un rapprochement avec les documents à l'appui, tels que la convention d'achat-vente et l'état des rajustements, en particulier dans le cas des transactions portant sur des montants importants et comportant un risque plus élevé.

Par ailleurs, il est possible que les acheteurs et leurs avocats ne puissent pas s'acquitter de leur responsabilité de déclarer la valeur imposable réelle de la contrepartie parce que le matériel informatif qu'ils reçoivent du ministère (lequel est décrit de façon plus détaillée sous la rubrique « Formation et matériel informatif ») ne contient ni directives ni exemples précis sur la façon de procéder. Entre autres, même le guide à l'intention des praticiens de l'immobilier, qui a été conçu précisément pour expliquer la façon de remplir correctement les Affidavits, ne contient pas d'exemples du genre.

Renvoi d'affaires au ministère

En ce qui a trait à la responsabilité des BEI de repérer les Affidavits nécessitant un examen et une vérification éventuelle, le ministère a fourni au personnel des BEI, au cours de l'exercice 2002-2003, une liste de signalement contenant 22 facteurs de risque pour lui permettre de repérer plus facilement les Affidavits à soumettre au ministère aux fins d'un examen supplémentaire et d'une vérification éventuelle. Nous croyons comprendre que tout Affidavit contenant l'un ou plusieurs des 22 facteurs de risque doit être transmis au ministère. Par exemple, un Affidavit dans lequel l'acheteur demande une exemption des droits de cession doit être signalé et transmis. Toutefois, d'après nos discussions avec le personnel des BEI et du ministère, très peu d'Affidavits sont signalés et soumis au ministère. Par exemple :

- Dans deux des trois BEI qui ont reçu notre visite, le personnel n'utilisait aucun des 22 facteurs de risque pour signaler des Affidavits.
- Dans l'autre BEI, les employés soumettaient au ministère uniquement les Affidavits signalés pour cinq facteurs de risque qu'ils avaient retenus dans la liste.

Dans les documents de travail de la vérification des transactions de Teranet effectuée en août 2002 par les services de vérification interne du ministère des Finances, nous avons trouvé d'autres indications que le ministère ne recevait pas d'Affidavits pour lesquels auraient été signalés des facteurs de risque. L'un des facteurs de risque inscrits sur la liste est une demande d'exemption des droits de cession de la part de l'acheteur. Or, rien n'indiquait qu'aucun des cas suivants pour lesquels il existait une telle demande n'ait été soumis au ministère aux fins d'examen ou de vérification :

- Dans 2 cas sur 11, des acheteurs avaient prétendu avoir droit à une exemption des droits à titre de sociétés de la Couronne alors qu'il ne s'agissait pas de sociétés de la Couronne.
- Dans 11 cas sur 23, des acheteurs avaient demandé au BEI une exemption des droits pour le motif qu'ils les avaient versés directement au ministère; or, il n'existait aucune preuve de tels paiements.

Après avoir terminé notre travail sur place en mars 2004, nous avons été informés que le ministère avait établi qu'aucuns droits n'étaient exigibles pour aucune de ces transactions.

Recommandation

Afin de s'assurer que la valeur de la contrepartie servant à calculer le montant des droits de cession immobilière à payer comprend tous les aspects de la contrepartie imposable et que les Affidavits sur les droits de cession immobilière (les Affidavits) et les demandes d'exemption nécessitant un suivi lui sont soumis, le ministère doit :

- inclure dans son matériel informatif – y compris le guide à l’intention des praticiens de l’immobilier – une liste complète des éléments à inclure dans le calcul de la valeur imposable de la contrepartie;
- envisager d’exiger que les bureaux d’enregistrement immobilier (BEI) demandent, surtout pour les biens immeubles de grande valeur, de la documentation supplémentaire – par exemple, les conventions d’achat-vente et les états des rajustements – pour corroborer la valeur imposable de la contrepartie;
- envisager de modifier la formule de l’Affidavit pour demander de manière précise d’inclure les rajustements imposables du prix d’achat dans le calcul de la valeur imposable totale de la contrepartie;
- veiller à ce que les employés des BEI soient conscients de la nécessité de signaler et de soumettre au ministère les Affidavits contenant l’un ou l’autre des facteurs considérés à risque élevé par le ministère.

Réponse du ministère

Le ministère convient avec le vérificateur provincial qu’il n’y a pas beaucoup de cas où le prix de vente brut n’est pas imposable. Par conséquent, il convient qu’il serait utile d’apporter davantage de précisions à ce sujet et fournira du matériel informatif supplémentaire qui contiendra des directives plus précises pour éviter les erreurs courantes commises dans la déclaration de la valeur imposable de la contrepartie.

Dans l’environnement de l’enregistrement électronique en ligne à distance, il est impossible d’un point de vue logistique que des centaines de milliers de transactions électroniques s’accompagnent de documents papier supplémentaires. Par conséquent, il serait plus économique de mettre davantage l’accent sur la sensibilisation des contribuables et sur la sélection à des fins de vérification postérieure.

Le ministère révisera les instructions sur l’Affidavit pour définir de façon plus précise la valeur imposable de la contrepartie et étudiera l’Affidavit pour déterminer s’il est possible d’y apporter des améliorations.

À la lumière des données électroniques supplémentaires et compte tenu des capacités de sélection informatisée des vérifications auxquelles le ministère des Finances a maintenant accès, les exigences en matière de signalement dans les BEI changeront. Les employés du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises collaboreront avec ceux du ministère des Finances à la révision des processus et des interventions manuelles qui seraient nécessaires dans l’environnement électronique.

Formation et matériel informatif

Afin de faciliter la perception du juste montant des droits de cession immobilière par les BEI, le nouveau protocole d'entente conclu avec le MSCE exige, tout comme l'ancien, que le personnel du ministère se rende à intervalles réguliers dans les BEI pour fournir de la formation au personnel ainsi que des guides et des bulletins d'information, y compris des mises à jour. Au cours de notre dernière vérification, en 1998, nous avons relevé deux problèmes dans ce domaine :

- Le personnel du ministère ne s'était rendu dans aucun BEI ni n'avait dispensé aucune formation sur les droits de cession immobilière depuis un certain nombre d'années.
- Les guides de l'utilisateur sur les droits de cession immobilière ainsi que les guides et les bulletins d'information qui étaient à la disposition du personnel des BEI étaient souvent incomplets et n'avaient pas été mis à jour depuis longtemps.

Pour remédier à cette situation, le ministère a pris plusieurs mesures entre 2000 et 2002, dont celles-ci :

- Il a envoyé des fonctionnaires dans les 54 BEI pour donner de la formation aux employés et il leur a fourni des guides de l'utilisateur.
- Il a conçu un guide à l'intention des praticiens de l'immobilier pour aider les personnes concernées à remplir correctement les Affidavits.

Au cours de nos entrevues, le personnel des BEI s'est dit satisfait tant de la formation offerte par le ministère que des guides de l'utilisateur qu'il a élaborés. Nous croyons comprendre que le ministère prévoit de renvoyer des fonctionnaires dans chacun des BEI selon un cycle de trois ans pour fournir une formation et du matériel à jour, selon les besoins. Avant que le ministère ordonne ces visites, nous l'encourageons fortement à définir les aspects pour lesquels le personnel des BEI pourrait avoir besoin de directives supplémentaires, par exemple pour distinguer parmi les autres et transmettre les Affidavits comportant un risque élevé et pour calculer la valeur imposable.

APPLICATION DE LA LOI

Étendue de la vérification

Les activités du ministère en matière d'application de la loi répondent à deux objectifs : établir si des droits supplémentaires sont exigibles pour certaines transactions et encourager la conformité volontaire générale aux dispositions législatives en faisant comprendre aux contribuables que les renseignements qu'ils déclarent peuvent faire l'objet d'un suivi pour garantir qu'ils sont exacts et complets.

La Section des DCI procède à deux genres d'activités pour faire appliquer la loi : dans le cas des droits versés directement au ministère, elle effectue un examen obligatoire de tous les documents soumis; dans tous les autres cas, elle effectue une vérification discrétionnaire de transactions sélectionnées principalement d'après les Affidavits reçus de la SEFM et des BEI, et d'autres initiatives ciblées.

En réponse à la recommandation que nous avons formulée à la suite de notre vérification de 1998, à savoir augmenter de façon substantielle le nombre de vérifications, le ministère a indiqué qu'il affecterait des ressources supplémentaires à la vérification des droits de cession immobilière. Nous avons constaté que le nombre d'examens et de vérifications annuels était demeuré relativement stable, en moyenne, au cours des cinq dernières années, bien que le nombre d'enregistrements immobiliers ait augmenté du tiers depuis notre dernière vérification du programme en 1998.

Nous avons également remarqué que bien que les recettes tirées des droits de cession immobilière aient triplé au cours des neuf dernières années, les cotisations établies récemment à la suite des activités de vérification et d'examen ont diminué légèrement, en moyenne, comme on peut le voir dans le tableau suivant.

Recettes tirées des DCI et cotisations, 1995-1996 – 2003-2004

	Recettes tirées des DCI (en millions de \$)	Cotisations (en millions de \$)
1995-1996	335	3,8
1996-1997	444	6,6
1997-1998	544	8,5
1998-1999	470	3,1
1999-2000	565	12,5
2000-2001	642	10,9
2001-2002	665	5,0
2002-2003	814	3,8
2003-2004	1 milliard	3,5

Source des données : Ministère des Finances

Par ailleurs, notre examen des statistiques disponibles pour l'exercice 2001-2002 et les exercices ultérieurs révèle qu'il y a eu un nombre disproportionné de vérifications discrétionnaires des demandes de remboursement provenant des accédants à la propriété. Par exemple, pour l'exercice 2002-2003, 70 % des vérifications ont porté sur ce genre de demandes – alors que les vérifications sélectionnées en raison, par exemple, de l'existence possible de problèmes relativement à la valeur de la contrepartie, qui peuvent présenter un risque plus élevé et qui sont susceptibles de

donner des résultats plus payants, semblaient représenter moins de 12 % de l'ensemble des vérifications. Quant aux résultats des vérifications discrétionnaires menées au cours de l'exercice 2002-2003, nous avons constaté ce qui suit :

- Trente pour cent des vérifications des demandes de remboursement provenant d'accédants à la propriété ont donné lieu à l'établissement d'une cotisation moyenne de 1 570 \$.
- En revanche, environ 70 % des autres vérifications ont donné lieu à l'établissement d'une cotisation moyenne d'environ 9 700 \$.

Nous sommes donc arrivés à la conclusion que les vérifications effectuées par le ministère n'étaient pas suffisamment axées sur les risques de non-conformité et sur l'optimisation du recouvrement des droits non versés. Nous croyons comprendre que le ministère avait été incapable de vérifier un plus grand nombre des transactions plus importantes et plus complexes parce qu'il n'avait pas le personnel possédant les compétences et l'expérience nécessaires pour le faire.

Étant donné que la Section des DCI ne compte que 24 employés, nous reconnaissons que sa capacité d'améliorer l'étendue et l'efficacité de ses activités de vérification – en particulier pour les transactions plus complexes relatives aux cessions immobilières commerciales – peut être restreinte. Il serait donc prudent que le ministère analyse les coûts et les avantages associés à l'embauchage de personnel supplémentaire ayant les compétences nécessaires pour distinguer de manière efficace et vérifier un plus grand nombre de transactions à risque élevé.

Recommandation

Afin d'atteindre son objectif, soit déterminer si des droits supplémentaires sont exigibles et encourager la conformité volontaire générale aux dispositions législatives, le ministère doit faire appel à une approche davantage axée sur le risque pour la sélection des transactions de cession immobilière à soumettre à une vérification et fixer des objectifs raisonnables pour l'étendue des vérifications.

Pour améliorer l'efficacité des activités de vérification, le ministère doit évaluer les coûts et les avantages associés à l'embauchage de personnel supplémentaire ayant les compétences nécessaires pour distinguer et vérifier les transactions de cession immobilière à risque élevé.

Réponse du ministère

Depuis la conclusion, en août 2003, de l'entente avec Teranet pour obtenir l'accès aux données sur l'enregistrement immobilier électronique et sur les droits de cession immobilière, le ministère a mis au point un système d'analyse des données plus efficace pour soutenir les processus améliorés de sélection des vérifications. Grâce aux nouvelles données

électroniques, le ministère peut maintenant fixer des objectifs raisonnables pour l'étendue des vérifications et il adoptera une approche davantage axée sur le risque pour la sélection des transactions de cession immobilière à soumettre à un examen.

Le ministère a élaboré un plan d'évaluation des coûts et des avantages de l'embauchage de personnel supplémentaire.

Travail de vérification

Dans notre *Rapport annuel 1998*, nous avons fait remarquer que les dossiers de vérification, bien souvent, ne renfermaient pas de programmes de vérification documentés ni de listes de contrôle. Or, la présence de ces documents dans les dossiers donne l'assurance que tous les travaux de vérification nécessaires ont été exécutés. Nous étions donc heureux de constater cette année que les programmes et listes de contrôle d'usage avaient été employés dans la plupart des vérifications et qu'il y avait des indications que les travaux exécutés avaient été examinés et approuvés par un supérieur.

Remboursements et exemptions pour les accédants à la propriété

Les accédants à la propriété qui satisfont à certains critères sont admissibles à un remboursement ou à une exemption des droits de cession immobilière correspondant au montant des droits payés ou exigibles jusqu'à concurrence de 2 000 \$. D'après les dossiers du ministère, la majorité des remboursements et des exemptions de droits réclamés dans près de 24 000 demandes reçues au cours de l'exercice 2002-2003 et représentant un montant total de 38 millions de dollars ont été accordés à des accédants à la propriété qui ont acheté un premier logement neuf. Dans environ 95 % des cas, le remboursement, ou l'exemption, est accordé à ces acheteurs au moment où ils enregistrent la cession immobilière dans un BEI ou par l'intermédiaire de Teranet.

Pour avoir droit à l'exemption, l'acheteur doit satisfaire aux critères suivants :

- Ni l'acheteur ni son conjoint ou partenaire de même sexe – pendant la période où cette personne était effectivement le conjoint ou le partenaire de même sexe de l'acheteur – ne doit avoir été propriétaire d'un logement où que ce soit dans le monde.
- L'acheteur a acquis un logement neuf.
- L'acheteur occupe le logement à titre de résidence principale au plus tard neuf mois après la date de la cession immobilière ou de l'octroi de l'acte ou du titre.

L'examen d'un certain nombre de vérifications de remboursements accordés à des accédants à la propriété nous a permis de constater que pour beaucoup d'entre elles on n'avait pas établi l'admissibilité des accédants aux exemptions.

Nous avons également constaté que dans tous les cas où une exemption est accordée, une copie papier de l'Affidavit sur le remboursement des droits de cession immobilière est transmise au ministère aux fins de consignation dans sa base de données relative aux Affidavits sur le remboursement. La sélection des transactions à soumettre à un examen ou à une vérification se fait à partir de cette base de données.

Si l'information sur l'exemption ou le remboursement n'est pas consignée pour une raison ou une autre dans la base de données, dans bien des cas la transaction connexe ne sera pas soumise à la sélection des vérifications ou à un examen et ne figurera pas dans les statistiques du ministère sur le nombre total et le montant des remboursements et exemptions demandés. Les préoccupations à l'égard du degré de complétude des renseignements contenus dans la base de données ont incité les gestionnaires du programme à demander que les services de vérification interne fassent enquête sur la question. L'examen des dossiers de vérification interne du ministère des Finances nous a permis de constater, pour le mois d'août 2002, que 402 (soit 22 %) des 1 858 exemptions demandées par l'intermédiaire de Teranet étaient introuvables dans la base de données. En février 2004, le ministère a indiqué que 231 de ces 402 exemptions n'étaient toujours pas consignées dans la base de données. Lorsque le ministère obtiendra l'accès aux données d'enregistrement des biens immeubles sur Teranet, il sera possible de repérer ce genre d'exemption de façon relativement économique.

Recommandation

Pour faire en sorte que les remboursements et les exemptions destinés aux accédants à la propriété soient accordés uniquement aux acheteurs admissibles et que toutes les transactions comportant un remboursement ou une exemption soient consignées à des fins de vérification ou d'examen éventuels, le ministère doit veiller à ce que :

- **les vérifications des demandes provenant des accédants à la propriété établissent l'admissibilité de ceux-ci à un remboursement ou à une exemption;**
- **tous les renseignements sur les remboursements et les exemptions demandés soient consignés dans la base de données relative aux Affidavits sur le remboursement.**

Réponse du ministère

Les normes de documentation des dossiers de vérification seront renforcées pour garantir que les résultats de la vérification des critères d'admissibilité sont consignés de façon précise, le cas échéant.

Le ministère dispose de processus manuels pour se procurer les affidavits manquants auprès des contribuables ou de leurs avocats et pour entrer tous les renseignements pertinents dans une base de données. En apportant des améliorations aux données et à la technologie, il sera possible d'utiliser des moyens électroniques pour s'assurer que toutes les données sont consignées.

VÉRIFICATIONS DE TERANET ET DES BUREAUX D'ENREGISTREMENT IMMOBILIER

Comme nous l'avons mentionné précédemment, 97 % des droits de cession immobilière sont perçus soit par Teranet (par transfert électronique) soit par les BEI (de façon manuelle principalement).

En ce qui a trait aux droits de cession immobilière perçus par Teranet, une entente conclue entre le ministère et Teranet en date du 1^{er} août 2003 comprend la disposition suivante :

[Traduction]

Teranet peut être soumise à une vérification individuelle du [ministère des Finances] et du vérificateur provincial, moyennant préavis raisonnable, aux fins de vérifier ses systèmes, ses données et ses processus ayant trait à la perception des droits et taxes, à la vérification, au stockage et à l'utilisation des données concernant les droits de cession immobilière et la taxe de vente au détail. Les systèmes et processus financiers reliés à la perception, à la comptabilisation et au versement des droits et taxes sont inclus dans ces vérifications.

À la fin de notre travail de vérification sur place, nous avons remarqué qu'aucune vérification n'avait été effectuée dans le cadre de cette entente.

Les Directions de la vérification interne du ministère des Finances et du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises (MSCE) avaient effectué des vérifications chez Teranet avant la conclusion de l'entente du 1^{er} août 2003. Or, si ce travail de vérification avait pu apporter un degré de certitude, il n'avait toutefois pas permis de vérifier si le ministère des Finances recevait toutes les recettes qui lui étaient dues, car les vérificateurs n'avaient pas accès à l'ensemble des données, des systèmes et des processus de Teranet. À ce propos, nous avons reçu du MSCE en mars 2004 un rapport de vérification interne sur Teranet remontant à novembre 2003. La conclusion et les constatations générales de ce rapport comprenaient ce qui suit :

[Traduction]

Nous sommes arrivés à la conclusion que sans accès direct au système Teranet, la responsabilité financière présentait des faiblesses et que les ministères (le MSCE [et le ministère des Finances]) couraient peut-être un risque financier. Le personnel ministériel ne fait aucune vérification indépendante pour s'assurer de l'exactitude des données émanant de Teranet. Par conséquent, nous n'avons pas été en mesure de vérifier si le montant net

des recettes que recevaient les ministères reflétait fidèlement la situation. Nous recommandons que la vérification interne ou un comptable indépendant effectue une vérification annuelle du système Teranet. De plus, les trois ministères (le MSCE, [le ministère des Finances] et le Bureau des services communs) devraient convenir de désigner un ministère responsable d'effectuer un rapprochement des rapports reçus de Teranet pour garantir l'exactitude des données financières traitées.

En ce qui a trait aux recettes perçues par les BEI, une entente conclue entre le ministère des Finances et le MSCE stipule ce qui suit :

[Traduction]

Le MSCE fera des vérifications périodiques sur place des BEI pour s'assurer qu'ils observent les procédures établies. De plus, un échantillon représentatif d'écritures de journal sera examiné pour garantir que [les droits de cession immobilière] perçus par les bureaux soumis à la vérification ont été remis à la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac. Les détails des résultats des vérifications des BEI faites par le MSCE seront communiqués à la Direction des services de vérification [du ministère des Finances] sur demande. [Le ministère] acceptera les conclusions de la vérification du MSCE.

D'après nos entretiens avec le personnel de vérification interne du MSCE, la vérification de chacun des BEI a lieu une fois tous les 10 ou 11 ans. Nous avons par ailleurs constaté que si la vérification interne du MSCE avait publié quatre rapports de vérification de BEI au cours de l'exercice 2002-2003, aucun de ces rapports n'avait été demandé par le ministère des Finances ou ne lui avait été transmis. De plus, notre examen des rapports a révélé qu'ils ne donnaient aucune assurance précise quant à la complétude et à l'exactitude des droits de cession immobilière perçus par les BEI. En fait, l'un des rapports laissait entendre que le BEI devait améliorer ses procédures pour s'acquitter de ses obligations aux termes du protocole d'entente conclu avec le ministère.

Recommandation

Pour garantir que tous les droits de cession immobilière perçus par Teranet et par les bureaux d'enregistrement immobilier (BEI) sont versés au Trésor du ministère, le ministère doit veiller à ce que :

- **le système Teranet soit soumis tous les ans à une vérification indépendante et à ce que toutes les lacunes ou erreurs ayant trait à la soumission et à la déclaration des droits de cession immobilière au ministère soient repérées et corrigées en temps opportun;**
- **le risque associé au fait de vérifier chacun des BEI une fois tous les 10 ou 11 ans seulement soit reconsidéré et à ce que les vérifications, une fois terminées, fassent l'objet d'un rapport au ministère et soient examinées pour déterminer si elles donnent un degré d'assurance suffisant que les BEI ont perçu et transmis le juste montant de droits.**

Réponse du ministère

Le ministère est conscient de la nécessité d'exercer une surveillance du rôle tenu par Teranet dans l'administration des droits de cession immobilière. Par conséquent, la vérification interne du ministère des Finances a effectué, en juin 2003, une vérification qui comprenait un examen de la perception, du rapprochement et de la déclaration des droits de cession immobilière dans le système Teranet. L'étendue de la vérification était limitée à ce moment-là par le fait que le ministère n'était pas autorisé à accéder à l'ensemble des données, des systèmes et des processus de Teranet.

Depuis la dernière vérification menée en 2003, le ministère a conclu une entente avec Teranet visant à autoriser la vérification des systèmes, des données et des processus de Teranet relativement à la perception des droits. Le système Teranet sera soumis à des vérifications indépendantes sur une base régulière. On remédiera aux faiblesses relevées, le cas échéant, dans les plus brefs délais.

Tous les efforts possibles sont déployés afin de soumettre tous les bureaux d'enregistrement à une vérification en temps opportun, mais les ressources et les priorités dans le domaine de la vérification entravent ces efforts. Le plan de vérification actuel des bureaux est axé sur les éléments à risque élevé d'après une liste de facteurs de risque critiques. Douze bureaux d'enregistrement immobilier (BEI) ont été sélectionnés en vue d'une vérification en 2004-2005.

Le ministère collaborera avec la Direction de l'enregistrement immobilier du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises pour obtenir des commentaires et des recommandations relativement à la perception des droits de cession immobilière d'après les rapports de vérification des BEI.

INFORMATION DE GESTION

La gestion et l'évaluation de l'efficacité du Programme des droits de cession immobilière exigent que l'on dispose de renseignements exacts et suffisamment détaillés. Voici des exemples de renseignements qui faciliteraient l'administration et l'évaluation du programme par la direction :

- le nombre total de cessions immobilières exécutées, réparties en différentes catégories, par exemple cessions impliquant des promoteurs, des biens immobiliers commerciaux, des biens immobiliers de revente, des logements neufs et ainsi de suite, ceci étant accompagné de renseignements détaillés;
- des renseignements détaillés sur les valeurs des contreparties de toutes les cessions immobilières exécutées, réparties en différentes catégories, par exemple celles se situant dans certaines fourchettes monétaires;

- le nombre total d'enregistrements de cessions immobilières pour lesquelles des demandes de remboursement ou d'exemption ont été soumises par des accédants à la propriété, ceci étant accompagné de renseignements détaillés.

À l'époque de notre *Rapport annuel 1998*, 95 % des droits de cession immobilière versés étaient perçus – en général manuellement – par les BEI. Dans bien des cas, il était impossible que le ministère puisse recueillir et analyser une si grande quantité de documents pour obtenir les renseignements nécessaires à la gestion et à l'évaluation du programme. En fait, les copies papier des Affidavits qui répondaient à certains critères constituaient les seuls renseignements qu'il recevait. Il lui était donc plus difficile à ce moment-là d'assurer une gestion et une évaluation efficaces du programme.

Toutefois, au moment de notre vérification actuelle, 75 % des droits de cession immobilière sont perçus par l'intermédiaire de Teranet et ce pourcentage devrait continuer d'augmenter au cours des prochaines années. Il s'ensuit qu'une quantité importante de renseignements est conservée électroniquement dans une source centralisée.

Conformément à ce que nous avons mentionné précédemment, le ministère n'a actuellement accès qu'aux renseignements de Teranet sur les enregistrements des biens immeubles *individuels*. La direction du ministère était consciente depuis un bon moment qu'il lui fallait obtenir des renseignements supplémentaires de nature récapitulative pour mieux gérer et évaluer l'efficacité du programme. En août 2003, le ministère a donc conclu une entente pour obtenir ces renseignements de Teranet moyennant des frais de programmation ponctuels de 75 000 \$ et des frais annuels permanents de 31 000 \$. Vers la fin de notre vérification en avril 2004, Teranet s'employait à développer le logiciel d'extraction nécessaire, et le ministère prévoyait de disposer de données récapitulatives à l'automne 2004.

Les renseignements récapitulatifs sur le nombre, le type et la valeur des transactions sont essentiels à la direction pour assurer une surveillance efficace; par conséquent, nous ferons un suivi dans deux ans sur l'accès du ministère à ces renseignements et sur l'utilisation qu'il en fait.

DÉBITEURS

Tous les débiteurs relatifs aux droits de cession immobilière qui demeurent impayés pendant plus de 45 jours sont transmis à la Direction de la perception et de l'observation fiscale du ministère. En date du 30 septembre 2003, 240 comptes représentant une somme de 48 millions de dollars en droits de cession immobilière impayés étaient toujours en souffrance à la Direction. La majorité de ces comptes étaient impayés depuis plus de 90 jours.

Sur les débiteurs impayés de 48 millions de dollars, dont beaucoup faisaient l'objet d'une opposition ou d'un appel, le paiement d'une somme de 27 millions de dollars

– se rapportant principalement à la cession de biens-fonds à quatre administrations aéroportuaires vers la fin des années 1990 – avait été reporté par décret; un montant de 14,4 millions de dollars était garanti par des instruments tels qu’une lettre de crédit ou une garantie personnelle; enfin, un montant de 6,2 millions de dollars était protégé par des privilèges ou des brefs enregistrés sur les biens du contribuable. Donc, un solde d’environ 400 000 \$ seulement n’était pas protégé par une garantie, un privilège ou un bref. Compte tenu du petit montant à risque, nous n’avons pas fait de vérification détaillée de ce domaine.

OPPOSITIONS ET APPELS

La *Loi sur les droits de cession immobilière* permet à toute personne qui s’oppose à un avis de cotisation de droits exigibles délivré par la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac de déposer une opposition auprès de la Direction des appels en matière fiscale dans les 180 jours suivant la réception de l’avis de cotisation, d’un avis de décision ou d’une déclaration de rejet. Si la décision rendue ensuite par la Direction des appels en matière fiscale ne satisfait pas la personne concernée, celle-ci peut interjeter appel – dans les 90 jours suivant la réception de l’avis de la décision – devant la Cour supérieure de justice pour faire infirmer la décision. La Direction des services juridiques du ministère traite les cas portés en appel. La Direction des appels en matière fiscale a déclaré que 53 oppositions déposées par des contribuables étaient en cours d’examen en date du 30 septembre 2003. À cette même date, 71 cas étaient en appel devant la Cour supérieure de justice.

Pour les contribuables, une résolution rapide des oppositions et des appels est de la plus haute importance. La direction du ministère nous a informés que chaque agent avait la responsabilité d’effectuer un suivi des dossiers d’opposition qui lui étaient confiés et de les tenir à jour. Toutefois, le ministère n’avait fixé aucun délai pour les mesures de suivi et les décisions subséquentes. L’examen d’un échantillon des dossiers d’opposition nous a permis de constater que le temps écoulé entre les mesures de suivi était très long. Dans plusieurs cas, il s’était écoulé près de trois ans entre les suivis téléphoniques et rien n’indiquait dans les dossiers que d’autres mesures de suivi auraient été prises entre-temps.

Nous avons également constaté que 37 cas portés en appel depuis plus de cinq ans n’avaient toujours pas été résolus. En examinant un échantillon des dossiers d’appel, nous n’avons trouvé aucune indication que la Direction des appels en matière fiscale aurait effectué un suivi auprès de la Direction des services juridiques pour connaître l’état d’avancement des appels.

Nous avons aussi remarqué que les statistiques que le ministère préparait à l’intention du Conseil de gestion du gouvernement pour montrer l’efficacité de l’établissement des cotisations de droits de cession immobilière n’étaient pas une mesure adéquate de la performance de la Section des DCI. Le ministère mesurait l’efficacité comme suit :

tout d'abord, il soustrayait du nombre total de nouveaux avis de cotisation délivrés dans l'année en cours le nombre d'oppositions qui, au cours de cette même année, avaient donné lieu à une modification de la cotisation établie; ensuite, il divisait ce nombre par le nombre total de nouveaux avis de cotisation délivrés au cours de l'année en question. Or, puisque la plupart des nouveaux avis de cotisation n'auraient pas fait l'objet d'une opposition ou d'un appel – et n'auraient certainement pas été réglés – cette hypothèse ne tient pas. Il faut plutôt que chaque opposition ou appel fasse l'objet d'un suivi jusqu'à son résultat final (ce que le ministère ne fait pas actuellement) et que les résultats soient reportés dans les statistiques sur les cotisations qui s'appliquent à l'année au cours de laquelle l'opposition a été déposée ou l'appel interjeté. Le ministère a admis que les statistiques transmises au Conseil de gestion du gouvernement ne peuvent être la vraie mesure de l'efficacité et nous a informés qu'il s'employait à réviser les statistiques qu'il communiquera.

Recommandation

Pour accélérer la résolution des oppositions, le ministère doit :

- **mettre au point un système de signalement pour repérer les dossiers dans lesquels aucune mesure n'a été prise récemment;**
- **faire un suivi auprès des agents concernés pour connaître les raisons des retards dans la prise de mesures;**
- **déterminer les mesures à prendre pour accélérer le règlement des dossiers.**

Réponse du ministère

Les activités relatives à l'examen des dossiers d'opposition sont consignées dans le système des appels en matière fiscale de l'Ontario. Le ministère convient que le système devrait contenir suffisamment de renseignements pour montrer que des mesures sont prises en temps voulu. Le système sera programmé pour signaler au gestionnaire les comptes à examiner quand aucune mesure n'a été consignée pour un compte depuis six mois. Le gestionnaire déterminera les mesures à prendre pour accélérer le règlement du dossier et s'assurera de consigner ces mesures dans le système.

Les dossiers sont transmis à la Direction des services juridiques quand les contribuables font appel en vertu des dispositions de la loi. Une fois que la Direction des services juridiques a déposé une réponse à l'appel au nom du ministère, l'affaire devient une action civile à la Cour supérieure de justice de l'Ontario. La poursuite de l'affaire dépend du contribuable qui a fait appel.