

# Programme des droits de cession immobilière

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.06 du *Rapport annuel 2004*

## 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 dans l'Affidavit sur les droits de cession immobilière rédigé par son avocat. En 2004, les droits de cession immobilière pouvaient 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.

En 2005-2006, environ 470 000 cessions d'intérêt dans un bien-fonds – soit à peu près le même nombre qu'en 2003-2004 – ont été déclarées à la Société d'évaluation foncière des municipalités aux fins de l'évaluation foncière. Quant au total des droits perçus, il atteignait environ 1,13 milliard de dollars en 2005-2006 (comparativement à 1 milliard en 2003-2004).

Dans notre *Rapport annuel 2004*, nous avons conclu que, comme 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 (le Ministère) dépend largement d'autres entités pour percevoir l'intégralité des droits de cession immobilière exigibles. Nous avons noté qu'un tel niveau de dépendance se justifiait uniquement si le Ministère disposait de processus de surveillance et de vérification adéquats, surtout dans le cas de Teranet. Nous étions toutefois arrivés à la conclusion qu'un renforcement considérable de ces processus s'imposait dans plusieurs domaines clés, pour les raisons suivantes :

- Malgré les progrès réalisés, le Ministère n'avait pas encore établi les procédures nécessaires pour assurer une surveillance efficace de la perception et du versement des droits de cession immobilière par Teranet. À cet égard, les vérificateurs internes tant du ministère des Finances que du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises avaient 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 auprès des contribuables toute l'information qui leur

aurait permis de s'assurer que le juste montant des droits, calculés sur la valeur imposable de la contrepartie, était versé.

- Le Ministère ne veillait pas à ce que les BEI lui renvoient les transactions à risque élevé pour qu'il puisse les soumettre à un examen et à une vérification au besoin.
- Les vérifications du Ministère étaient axées sur les transactions à risque faible. C'était sans doute une des raisons pour lesquelles la valeur pécuniaire des cotisations de vérification avait diminué de 75 % en quelques années.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

## État actuel des recommandations

Selon l'information fournie par le ministère des Finances, des progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de toutes les recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2004*. Les mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations sont exposées ci-après.

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

#### Perception des droits de cession immobilière en fonction de la valeur de la contrepartie; Renvoi d'affaires au ministère

##### 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.*

##### État actuel

De l'avis du Ministère, le meilleur moyen de s'assurer que la valeur déclarée de la contrepartie comprend tous les aspects de la contrepartie imposable est de mettre davantage l'accent sur l'éducation des contribuables et de leurs avocats en publiant des bulletins et des guides, en modifiant les instructions au besoin et en affichant des bulletins électroniques sur le site Web de Teranet. Le Ministère nous a également informés qu'une sélection plus systématique des transactions à vérifier après coup aiderait à évaluer la conformité aux exigences.

Pour attirer l'attention sur les erreurs courantes dans la déclaration de la valeur imposable de la contrepartie, le Ministère a publié deux bulletins : *Calcul des droits de cession immobilière*, diffusé en septembre 2005, et *Calcul de la valeur de la contrepartie*

*applicable aux cessions de logements neufs*, diffusé en mars 2006. Le deuxième bulletin donne des exemples de facteurs à prendre en compte dans le calcul de la valeur de la contrepartie.

Étant donné l'importance qu'il accorde à l'éducation des contribuables et à la sélection des transactions à vérifier après coup, le Ministère a décidé de ne pas demander aux bureaux d'enregistrement immobilier (BEI) de recueillir des renseignements additionnels.

Dans le cas des enregistrements sur papier, qui représentent environ 15 % du total, le Ministère a révisé les instructions de l'Affidavit de manière à indiquer certains ajustements à apporter au calcul de la valeur imposable totale de la contrepartie. Dans le cas des enregistrements électroniques, qui représentent environ 85 % du total, il a décidé de ne pas réviser les instructions, mais d'informer les contribuables et leurs avocats en diffusant des bulletins et des guides sur le site Web de la Division des revenus fiscaux ainsi que des bulletins électroniques sur le site Web de Teranet.

En ce qui a trait à la responsabilité des BEI de signaler et de soumettre au Ministère les Affidavits présentant des facteurs à risque élevé, le Ministère nous a informés que cela n'était généralement plus nécessaire dans le cas des enregistrements électroniques parce qu'il peut maintenant repérer électriquement les transactions à risque élevé devant faire l'objet d'un examen supplémentaire et d'un suivi éventuel. Dans le cas des enregistrements sur papier, au moment de notre suivi, le Ministère était en train de négocier avec le ministère des Services gouvernementaux – auquel a été transférée la responsabilité des BEI – un nouveau protocole d'entente qui est censé prévoir la nécessité d'affiner les exigences de déclaration.

## APPLICATION DE LA LOI

### Étendue de la vérification

#### 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.*

#### État actuel

Nous avons appris que le Ministère utilisait maintenant les données électroniques sur les droits de cession immobilière et les enregistrements immobiliers aux fins du couplage des données et de la sélection des transactions à vérifier. Des critères de sélection axés sur le risque ont été élaborés et mis en oeuvre. Au 31 décembre 2005, le Ministère était en train d'évaluer les données pilotes préliminaires disponibles. Les résultats de cette évaluation serviront également à projeter les possibilités de recouvrement et à établir des objectifs raisonnables pour l'étendue des vérifications. La Section des droits de cession immobilière participe avec d'autres programmes de vérification de la Division des revenus fiscaux au projet de sélection des vérifications axées sur le risque annoncé dans le *Budget de l'Ontario 2004*.

Le Ministère a ajouté que 25 postes additionnels avaient été approuvés en 2005 en vue de l'établissement de deux nouvelles unités de vérification à la Section des droits de cession immobilière. Au mois de mars 2006, tout le personnel avait été engagé et la formation avait commencé.

## Remboursements et exemptions pour les accédants à la propriété

### 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.*

### État actuel

Le Ministère a indiqué au moment de notre suivi qu'il incluait dans le dossier de vérification des copies papier de toutes les preuves de l'admissibilité à un remboursement ou une exemption et que tout le personnel avait suivi une formation sur les nouvelles procédures avant juillet 2005.

Les modifications apportées à la *Loi sur les droits de cession immobilière* en décembre 2004 permettaient le dépôt électronique des demandes de remboursement. Selon le Ministère, au moment de notre suivi, plus de 95 % des demandes étaient présentées par voie électronique, auquel cas la base de données sur les remboursements est automatiquement mise à jour. Dans le cas des demandes sur papier, la base de données est encore mise à jour manuellement. Nous avons appris que la baisse considérable du nombre de demandes sur papier permettait au Ministère de mieux gérer et contrôler la base de données relative aux Affidavits sur les remboursements.

## VÉRIFICATIONS DE TERANET ET DES BUREAUX D'ENREGISTREMENT IMMOBILIER

### 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.*

### État actuel

Selon le Ministère, les modifications apportées à la *Loi sur les droits de cession immobilière* en décembre 2004 autorisaient le ministre des Finances à désigner Teranet comme « percepteur » des droits de cession immobilière et le Ministère à soumettre Teranet à des vérifications. Le service de vérification interne du Ministère a déposé son mandat auprès de Teranet, et les travaux de vérification sur le terrain ont commencé en janvier 2006. Le Ministère nous a informés que ses services de vérification interne avaient prévu dans leur plan annuel de vérification et de consultation de poursuivre leurs examens de Teranet jusqu'en 2008.

Pour ce qui est des bureaux d'enregistrement immobilier, nous avons appris que la Direction de la vérification interne du ministère des Services gouvernementaux avait vérifié dix BEI en 2004-2005 et conclu que les contrôles étaient adéquats. Elle a

aussi vérifié 13 BEI en 2005-2006 sans détecter de problèmes importants. Elle prévoit en vérifier quatre autres en 2006-2007.

La décision de réduire le nombre de BEI vérifiés était fondée en partie sur la baisse notable du nombre de transactions physiques opérées dans ces bureaux depuis l'introduction de l'enregistrement électronique. D'après les statistiques du Ministère, le nombre d'enregistrements électroniques est passé de 1,4 million en 2004 à 1,8 million en 2006, tandis que le nombre d'enregistrements sur papier a chuté de 612 000 à 371 000 durant la même période.

## OPPOSITIONS ET APPELS

### 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.*

### État actuel

Le Ministère nous a informés que, le 15 de chaque mois, un rapport listant tous les dossiers inactifs des six derniers mois est généré pour chaque gestionnaire de la Direction des appels en matière fiscale. Les gestionnaires doivent examiner ces dossiers avec les agents responsables des appels afin de déterminer les raisons des retards et les mesures correctives nécessaires.