

Programme de remboursement des droits de cession immobilière

En vertu de la *Loi sur les droits de cession immobilière*, les acheteurs sont tenus de payer un impôt lors du transfert d'un titre de propriété en Ontario, fondé sur le prix (habituellement un montant en espèces) payé par l'acheteur comme en fait foi l'affidavit rédigé par l'avocat de l'acheteur. En général, l'impôt est payé lors de l'enregistrement de la cession immobilière à l'un des bureaux d'enregistrement immobilier relevant du ministère de la Consommation et du Commerce en vertu des modalités d'un protocole d'entente conclu avec le ministère des Finances.

Le taux d'imposition s'étend entre 0,5 pour 100 pour un prix inférieur à 55 000 \$ et 1,5 pour 100 pour les montants supérieurs à 250 000 \$. Dans le cas des résidences unifamiliales, le taux d'imposition passe à 2 pour 100 pour les montants supérieurs à 400 000 \$. En général, lorsqu'un bien immeuble est transféré à titre de don ou d'héritage, les droits de cession immobilière ne sont pas exigibles. Ils peuvent également faire l'objet d'une renonciation ou d'un remboursement en tout ou en partie dans le cas des acheteurs d'une première maison qui répondent aux conditions prescrites.

Pour l'exercice 1997-1998, environ 345 000 transferts de titres de propriété ont été déclarés, ce qui a donné lieu à la perception d'une somme de 544 millions de dollars en droits de cession immobilière. Pour le même exercice, quelque 20 000 acheteurs ont eu droit à un remboursement ou à une exemption des droits de cession immobilière, ce qui représente des sommes de 2,8 millions de dollars et 21,3 millions de dollars respectivement.

La Section des droits de cession immobilière de la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac du ministère des Finances est responsable de l'administration du programme de remboursement des droits de cession immobilière. Il lui incombe entre autres d'examiner et de vérifier certaines transactions relatives aux droits de cession immobilière, notamment celles traitées par les bureaux d'enregistrement immobilier, et de déterminer l'admissibilité des contribuables à un remboursement ou à une exemption des droits de cession immobilière. Dans le cadre de sa mission, la Section peut compter sur le soutien de la Direction de la perception, de la Direction des appels en matière fiscale et de la Division de l'évaluation foncière du ministère. Au moment de notre vérification au début de 1998, la Section comptait 19 employés.

OBJECTIFS ET PORTÉE

Notre vérification visait à déterminer si le ministère avait instauré des politiques et des procédures satisfaisantes pour s'assurer que la perception, le remboursement ou l'exemption des droits de cession immobilière respectent les exigences prescrites.

Nous avons mené notre vérification dans le respect des normes relatives aux missions de certification, notamment l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Par conséquent, nous avons eu recours à des contrôles par sondages et à d'autres procédés de vérification jugés nécessaires dans les circonstances.

3.04

Notre vérification comprenait l'examen des politiques et procédures de la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac du ministère et l'examen d'un échantillon représentatif des dossiers de vérification. Nous avons également mené des entrevues en profondeur avec le personnel concerné. À la lumière du rôle important joué par les bureaux d'enregistrement immobilier dans la prestation du programme, nous avons examiné la documentation pertinente et interrogé le personnel de plusieurs bureaux d'enregistrement immobilier du ministère de la Consommation et du Commerce, et obtenu des renseignements des autres bureaux au moyen de questionnaires. La Direction de la perception, la Direction des appels en matière fiscale et la Division de l'évaluation foncière du ministère nous ont également fourni des renseignements.

Nous ne nous en sommes pas remis au travail de vérification de la Direction des services de vérification interne du ministère puisque son dernier rapport sur le programme de remboursement des droits de cession immobilière remontait à environ trois ans.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Nous avons constaté que le ministère et les bureaux d'enregistrement immobilier avaient instauré des procédures satisfaisantes pour s'assurer que l'on percevait et versait au Trésor le montant approprié des droits de cession immobilière, et pour veiller à ce que le remboursement et l'exemption desdits droits reposent sur les prix et autres renseignements déclarés par les acheteurs.

Toutefois, il était nécessaire d'apporter des améliorations pour que les prix et autres renseignements déclarés soient raisonnables et que les contribuables, au bout du compte, déclarent et paient le montant approprié des droits de cession immobilière. Plus précisément, nous avons constaté ce qui suit :

- Le ministère compte que le personnel des bureaux d'enregistrement immobilier lira attentivement les affidavits relatifs à la résidence et au prix et tout autre affidavit pertinent dans le cadre d'une cession immobilière pour déterminer si les documents sont remplis en bonne et due forme et si les renseignements fournis et les constatations exprimées sont conformes à la *Loi sur les droits de cession immobilière* et au Règlement y afférent. Toutefois, les attentes du ministère n'étaient ni bien communiquées ni bien comprises.

-
- Le ministère n'a pas fourni de formation sur les droits de cession immobilière au personnel des bureaux d'enregistrement immobilier, et les guides et bulletins sur la question dont ces bureaux disposent étaient souvent incomplets ou dépassés.

Afin d'établir les droits supplémentaires dus et d'inciter tous les contribuables à se conformer volontairement à *la Loi sur les droits de cession immobilière*, le ministère examine et vérifie à intervalles réguliers un échantillon des transactions relatives aux cessions immobilières. Bien que l'activité de vérification discrétionnaire du ministère se soit traduite par 167 avis de cotisation représentant une somme de 6,6 millions de dollars au cours de l'exercice 1996-1997, l'efficacité démontrée par le ministère pour promouvoir la conformité volontaire et établir les droits supplémentaires dus était restreinte pour les raisons suivantes :

- Pour la majorité des transactions traitées par les bureaux d'enregistrement immobilier, les affidavits concernant des prix inférieurs à un seuil préétabli et pour lesquels certains droits étaient exigibles n'étaient pas acheminés à la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac et, par conséquent, n'étaient pas soumis aux vérifications sélectives ou autres examens.
- Il faut faire beaucoup plus de vérifications que ce n'est le cas présentement.
- La loi actuelle ne prévoit aucune pénalité pour des éléments comme la négligence, les omissions volontaires ou la fraude.

Nous avons également noté les points suivants :

- La Direction de la taxe sur les carburants et le tabac ne surveille ni n'analyse systématiquement le résultat des oppositions et des appels relatifs aux avis de cotisation des droits de cession immobilière.
- Les procédures adoptées par le ministère pour percevoir une somme de 50 millions de dollars en droits de cession immobilière impayés étaient prématurées et reposaient sur des renseignements insuffisants.
- L'admissibilité des requérants au remboursement ou à l'exemption des droits de cession immobilière n'était pas vérifiée dans des délais raisonnables. Par exemple, l'admissibilité aux remboursements effectués en 1994 en vertu du programme de remboursement relatif au Régime d'épargne-logement de l'Ontario n'a été établie qu'en mai 1997.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

Environ 95 pour 100 des droits de cession immobilière versés sont perçus par les 55 bureaux d'enregistrement immobilier du ministère de la Consommation et du Commerce lors de l'enregistrement des cessions immobilières. Pour ce qui est de la dernière tranche de 5 pour 100 des transactions, principalement des cessions pour lesquelles les acheteurs choisissent de ne pas enregistrer leurs transactions ou des transactions complexes concernant des sociétés, les droits sont versés directement à la Section des droits de cession immobilière de la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac du ministère des Finances.

Le calcul des droits dus repose sur une échelle progressive fondée sur le prix payé déclaré dans l'affidavit rédigé par l'avocat de l'acheteur. En général, les droits sont réclamés à l'acheteur par son avocat à titre de frais de clôture. Voici les taux 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 résidence unifamiliale	2,0 %

3.04

Jusqu'au 6 mai 1997, on appliquait un taux de 20 pour 100 dans les cas des cessions de biens immobiliers agricoles et récréatifs achetés par des non-résidents du Canada.

Les droits perçus par les bureaux d'enregistrement immobilier sont déposés quotidiennement au crédit du Trésor. La Direction des finances et de l'administration du ministère de la Consommation et du Commerce fait tous les mois le rapprochement des dépôts bancaires et des récépissés des droits de cession immobilière déclarés par les bureaux d'enregistrement immobilier. Elle fournit ensuite au ministère des Finances les données pertinentes.

Lors de l'enregistrement d'une cession immobilière et de la perception des droits applicables, les bureaux d'enregistrement immobilier sont censés lire attentivement les affidavits pour déterminer s'ils sont remplis en bonne et due forme et s'ils respectent la *Loi sur les droits de cession immobilière* et le Règlement y afférent. Dans le doute, une photocopie de l'affidavit est acheminée à la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac aux fins d'examen et de suivi. Les bureaux d'enregistrement immobilier font également parvenir des photocopies de tous les affidavits à la Division de l'évaluation foncière du ministère des Finances. Celle-ci les examine minutieusement et fait parvenir automatiquement à la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac, aux fins d'examen et de suivi, tous les affidavits concernant des prix supérieurs au seuil préétabli ou pour lesquels aucun droit n'a été versé.

Lorsque la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac reçoit directement le paiement des droits de cession immobilière et la documentation connexe, les chèques joints sont acheminés au service de Traitement des recettes et des données du ministère, qui les dépose et les impute au compte approprié. Le personnel de la Direction examine la documentation connexe, y compris les affidavits, et effectue un suivi s'il y a lieu.

ÉVALUATION DES RENSEIGNEMENTS FOURNIS

La Direction de la taxe sur les carburants et le tabac a signé, en avril 1990, un protocole d'entente avec le ministère de la Consommation et du Commerce pour préciser et communiquer le rôle et les responsabilités des bureaux d'enregistrement immobilier en matière de perception des droits de cession immobilière et pour soutenir la Direction dans l'administration du programme de remboursement des droits de cession immobilière.

L'examen du protocole nous a permis de constater que le personnel des bureaux d'enregistrement immobilier était censé lire attentivement les affidavits relatifs aux droits de cession immobilière afin d'établir s'ils étaient remplis en bonne et due forme et si les

renseignements fournis et les constatations exprimées étaient conformes à la *Loi sur les droits de cession immobilière* et au Règlement y afférent. Le personnel est également censé percevoir les droits de cession immobilière sur le prix imposable, au taux approprié. Lorsque le registrateur estime que la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac doit vérifier ou examiner un point de façon plus approfondie, il lui fait parvenir l'affidavit.

L'hypothèse selon laquelle la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac pouvait s'en remettre à l'examen initial des affidavits effectué par les bureaux d'enregistrement immobilier, conformément au protocole d'entente, est l'une des raisons pour lesquelles la plupart des affidavits n'étaient pas acheminés à la Direction.

Nous avons constaté toutefois que les attentes du ministère à cet égard n'étaient ni bien communiquées ni bien comprises. Par conséquent, à peu près aucun bureau d'enregistrement immobilier ne s'acquittait de ces exigences; le ministère ne pouvait donc pas se fier sur les bureaux d'enregistrement immobilier pour évaluer les renseignements fournis dans les affidavits.

Nous avons interrogé et sondé un échantillon du personnel des bureaux d'enregistrement immobilier et constaté, parmi les personnes interrogées, que :

- 43 pour 100 croyaient que l'unique responsabilité des bureaux d'enregistrement immobilier était de s'assurer de l'exactitude des droits perçus d'après le prix déclaré dans l'affidavit;
- 50 pour 100 laissaient entendre que les bureaux d'enregistrement immobilier ne vérifiaient pas systématiquement les affidavits pour déterminer s'il fallait les soumettre à la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac aux fins de vérification supplémentaire possible;
- 50 pour 100 ignoraient qu'il existait un protocole d'entente entre leur ministère et le ministère des Finances ou connaissaient son existence mais en ignoraient le contenu.

Nous avons également noté que les bureaux d'enregistrement immobilier avaient subi des réductions importantes de leur personnel depuis la signature du protocole d'entente en avril 1990. Donc, ils n'étaient peut-être plus en mesure d'assumer certaines des responsabilités acceptées à cette époque.

L'examen du protocole d'entente nous a également permis de constater que la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac pouvait, de temps à autre, imposer des changements aux procédures établies ou renforcer les exigences en vigueur. À notre connaissance toutefois, il n'y a eu aucune communication à cet effet au cours des dernières années.

Recommandation

À la lumière de l'écart important qui existe entre les attentes de la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac à l'égard du personnel des bureaux d'enregistrement immobilier, décrites dans le protocole d'entente, et les tâches que celui-ci remplit effectivement, le ministère doit établir et communiquer clairement ses attentes à l'égard du personnel des bureaux d'enregistrement immobilier et, s'il y a lieu, réviser en conséquence le protocole d'entente.

3.04

Réponse du ministère

Nous sommes d'accord. Le protocole d'entente sera réécrit afin de préciser les tâches limitées de vérification de la conformité que le personnel des bureaux d'enregistrement immobilier est censé accomplir.

FORMATION ET MATÉRIEL INFORMATIF

Pour faciliter la perception et le traitement du montant exact des droits de cession immobilière par les bureaux d'enregistrement immobilier, le protocole d'entente conclu avec le ministère de la Consommation et du Commerce exige que le ministère des Finances se rende à intervalles réguliers dans les bureaux d'enregistrement immobilier pour fournir au personnel des conseils et de la formation ainsi que des guides et bulletins informatifs, y compris les mises à jour, qui traitent des aspects complexes et techniques des droits de cession immobilière.

L'examen du matériel disponible dans les bureaux d'enregistrement immobilier et les discussions avec le personnel des bureaux nous ont révélé toutefois que :

- Le personnel de la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac ne s'était rendu dans aucun bureau d'enregistrement immobilier et n'avait fourni aucune formation sur les droits de cession immobilière depuis un certain nombre d'années. Plusieurs registrateurs qui travaillaient depuis longtemps dans les bureaux d'enregistrement immobilier ne se souvenaient pas d'avoir jamais reçu la visite du personnel de la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac;
- Les manuels, les guides et les bulletins sur les droits de cession immobilière qui étaient disponibles dans les bureaux d'enregistrement immobilier étaient souvent incomplets et n'avaient pas été mis à jour depuis des années. Nous avons remarqué que certains employés utilisaient des manuels datant du début des années 80, qui ne comprenaient pas les modifications apportées à la loi et aux politiques depuis cette époque.

Recommandation

Le ministère doit offrir de la formation à intervalles réguliers au personnel des bureaux d'enregistrement immobilier sur les questions d'actualité en matière de droits de cession immobilière et veiller à ce que les manuels, guides et bulletins d'information sur les droits de cession immobilière soient complets et à jour.

Réponse du ministère

Le ministère de la Consommation et du Commerce a reçu suffisamment de documentation sur les modifications apportées à la Loi sur les droits de cession immobilière pour permettre au personnel des bureaux d'enregistrement immobilier de les mettre en oeuvre. Le ministère jouera un rôle plus actif dans la formation du personnel des bureaux d'enregistrement immobilier.

APPLICATION DE LA LOI

ACTIVITÉS DE VÉRIFICATION

La vérification des transactions relatives aux droits de cession immobilière répond à deux objectifs principaux : établir les droits supplémentaires dus le cas échéant et promouvoir la conformité volontaire aux lois fiscales en avisant les contribuables de la possibilité que les renseignements déclarés pour déterminer les droits exigibles fassent l'objet d'un suivi visant à s'assurer qu'ils sont exacts et complets.

Les activités de vérification menées par la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac se répartissent en deux catégories : révision sommaire permanente des affidavits acheminés à la Direction tous les ans et vérification discrétionnaire approfondie de certaines transactions ayant fait l'objet d'un renvoi ou d'une révision sommaire.

TRAVAIL DE VÉRIFICATION

Nous avons constaté que les décisions résultant des vérifications étaient en général justifiées et clairement documentées et qu'il était évident que le personnel de supervision avait examiné les dossiers et donné les autorisations nécessaires.

Toutefois, les dossiers de vérification ne renfermaient pas de programmes de vérification documentés ni de listes de contrôle permettant d'assurer que l'on avait exécuté dans les délais requis toutes les procédures de vérification et de constatation nécessaires et appropriées. L'absence de programmes de vérification documentés, de listes de contrôle et d'approbations connexes a donné lieu aux situations suivantes :

- Un avis de cotisation de droits exigibles de 1,4 million de dollars n'a pu être délivré parce que l'acte constatant la transaction portait le timbre «libéré d'impôt» et que la Direction avait reçu par la suite un avis juridique selon lequel elle ne pouvait procéder à une vérification ou réévaluation après l'apposition d'un tel timbre, conformément aux règles de l'époque. On nous a informés que, de ce fait, il était interdit au ministère de vérifier la transaction et de réévaluer les droits exigibles, s'il y a lieu, dans les quatre années à compter du jour où ceux-ci étaient à payer, conformément à la *Loi sur les droits de cession immobilière*. Le timbre apposé a été changé par la suite pour reconnaître sans équivoque au ministère le droit de procéder à une vérification et, s'il y a lieu, à une réévaluation des transactions portant un timbre, et ce, au cours du délai de prescription.
- Une lettre de crédit de 15 500 \$ servant de garantie pour les droits pouvant être dus est venue à échéance et n'a pu être encaissée parce que les modalités de l'engagement n'ont pas été remplies.

Par ailleurs, l'utilisation de programmes de vérification ou de listes de contrôle faciliterait l'examen des dossiers par le personnel de supervision et par des tiers comme le personnel de la Direction des appels en matière fiscale.

3.04

Recommandation

La Direction de la taxe sur les carburants et le tabac doit élaborer des programmes de vérification ou des listes de contrôle à inclure dans chaque dossier de vérification pour que toutes les procédures de vérification et de constatation nécessaires soient exécutées dans les délais requis, et pour faciliter l'examen des dossiers.

Réponse du ministère

Le ministère reconnaît que les programmes de vérification et les listes de contrôle présenteraient des avantages et s'occupe actuellement à les mettre en application. Cependant, la non-délivrance d'un avis de cotisation après l'apposition d'un timbre sur l'acte s'appuie sur un avis juridique d'après lequel les avis de cotisation délivrés par la suite seraient frappés de nullité au titre de la loi. Le ministère a modifié, depuis lors, la procédure d'apposition de timbres pour reconnaître sans équivoque son droit de procéder à une vérification et à une évaluation, s'il y a lieu.

ÉTENDUE DE LA VÉRIFICATION

Étant donné que l'objectif de la fonction de vérification ne consiste pas uniquement à établir les droits supplémentaires dus pour les transactions vérifiées, mais également à promouvoir la conformité volontaire aux lois fiscales pour toutes les cessions de titres de propriété, le maintien d'un niveau adéquat de vérification est important.

Nous doutons toutefois que les vérifications que le ministère fait actuellement des transactions relatives aux droits de cession immobilière permettent vraiment de maximiser l'établissement des droits supplémentaires dus ou de promouvoir la conformité volontaire à la loi, et ce, pour les raisons suivantes :

- Pour la majorité des transactions qu'ils traitent, les bureaux d'enregistrement immobilier ne sont pas tenus d'acheminer à la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac les affidavits concernant des prix inférieurs au seuil préétabli et pour lesquels certains droits sont exigibles; par conséquent, ces affidavits ne sont pas soumis à une vérification sélective ou à un examen supplémentaire. Ce fait est particulièrement préoccupant, car, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le ministère attend des bureaux d'enregistrement immobilier qu'ils effectuent un examen initial des affidavits et cette attente n'est pas souvent comblée.
- Il faut faire beaucoup plus de vérifications que ce n'est le cas présentement.
- Le ministère ne vérifie qu'un très petit nombre de transactions non enregistrées, selon les besoins du moment, même si le risque de fraude fiscale est important dans ce domaine.

Pour assurer que l'on procède à une vérification adéquate de toutes les transactions, il est important d'élaborer un plan de vérification proactif pertinent qui impose l'obligation de vérifier de façon adéquate toutes les transactions, quels qu'en soient le genre ou l'importance.

RECETTES TIRÉES DE LA VÉRIFICATION

Malgré la faible étendue des vérifications que la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac fait des transactions relatives aux droits de cession immobilière, le montant supplémentaire des droits établis à la suite de ces vérifications, compte non tenu des avis de cotisation d'une valeur de 1,9 million de dollars liés aux remboursements effectués dans le cadre du Régime d'épargne-logement de l'Ontario, était important, comme l'indique le tableau suivant.

	Nombre d'avis de cotisation délivrés	Valeur en \$ des avis de cotisation (en millions)	Valeur moyenne en \$ par avis de cotisation
1996-1997	167	6,6	39 500
1995-1996	225	3,8	16 900

Source : Ministère des Finances

Ces montants ne comprennent pas les droits supplémentaires acceptés et versés par les contribuables à la suite d'une vérification mais avant la délivrance d'un avis de cotisation, qui ne font pas l'objet d'un suivi par le ministère.

Les récupérations susmentionnées sont particulièrement louables compte tenu des points suivants :

- Toutes les vérifications ont été faites par sept analystes qui avaient également d'autres tâches à remplir. Par exemple, nous avons constaté que les analystes, au cours des deux dernières années, ont consacré environ le tiers de leurs heures de travail à des tâches n'ayant rien à voir avec la vérification, comme répondre à des demandes de renseignements complexes par téléphone et rendre des décisions.
- Les sommes récupérées s'élevaient en moyenne à quelque 750 000 \$ par analyste au cours des deux dernières années, ce qui dépassait largement les frais de vérification.
- Plus de la moitié des vérifications effectuées se sont traduites par l'établissement de droits supplémentaires à verser.

À la lumière du grand nombre d'avis de cotisation délivrés à la suite des vérifications et des sommes en jeu, nous croyons que l'augmentation du nombre de vérifications contribuera à une augmentation importante des recettes fiscales.

Recommandation

Pour promouvoir davantage la conformité et maximiser les sommes récupérées, le ministère doit, dans la mesure du possible, augmenter le nombre actuel de vérifications.

Réponse du ministère

Le ministère estime que son programme de vérification des droits de cession immobilière est efficace. Toutefois, la réorganisation des programmes fiscaux de la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac prévoit une nouvelle fonction de vérification initiale comprenant des vérifications des droits de cession immobilière. Le ministère a déjà affecté du personnel supplémentaire pour augmenter le nombre de vérificateurs des droits de cession immobilière en 1998-1999.

3.04

PÉNALITÉS ET AMENDES

Depuis le 24 juin 1994, la *Loi sur les droits de cession immobilière* permet, à la discrétion du ministre, l'imposition d'une pénalité pour production tardive correspondant à 5 pour 100 des droits exigibles lorsqu'un contribuable omet de produire une déclaration de droits de cession immobilière dans les délais requis ou de joindre les droits exigibles à la déclaration. La loi prévoit également l'imposition d'une pénalité équivalant à 5 pour 100 de l'écart entre les droits exigibles et les droits effectivement versés au moment de la déclaration d'un transfert de titre de propriété. Avant le 24 juin 1994, de telles pénalités étaient prévues, mais le taux était fixé à 100 pour 100 des droits exigibles, ce qui était souvent considéré à juste titre comme une pénalité trop lourde à appliquer.

Notre examen des dossiers de vérification et des registres sur l'imposition des pénalités nous a ainsi permis de constater que l'on imposait rarement des pénalités pour les transactions auxquelles s'appliquait le taux de pénalité de 100 pour 100, alors qu'on impose régulièrement la pénalité de 5 pour 100. Nous avons en outre remarqué que les raisons pour lesquelles on omettait d'imposer des pénalités à l'ancien taux de 100 pour 100 n'étaient pas documentées.

La *Loi sur les droits de cession immobilière* prévoit une pénalité de 5 pour 100 pour production tardive, mais aucune pénalité supplémentaire pour des éléments comme la négligence, l'omission volontaire ou la fraude, comme c'est le cas dans les autres lois fiscales.

La *Loi sur les droits de cession immobilière* prévoit toutefois des amendes jusqu'à concurrence de 200 pour 100 des droits exigibles, plus un montant supplémentaire ne dépassant pas 5 000 \$, à la condamnation d'une personne qui a enfreint sciemment une disposition quelconque de la loi, notamment en faisant des affirmations fausses ou trompeuses dans une déclaration ou en réponse à une demande de renseignements du ministre ou en participant à de telles affirmations. Nous avons constaté cependant que deux cas seulement avaient été soumis aux tribunaux au cours des cinq dernières années afin d'obtenir l'imposition d'une amende.

Recommandation

Le ministère doit envisager d'imposer des pénalités supplémentaires pour prévenir la fraude fiscale commise au moyen de la négligence, de l'omission volontaire ou de la fraude. De plus, afin de favoriser le paiement des droits exigibles dans les délais voulus, le ministère doit imposer de façon régulière toutes les pénalités applicables.

On doit documenter clairement les raisons pour lesquelles on décide d'imposer ou non des pénalités ou de ne pas imposer d'amendes.

Réponse du ministère

Nous sommes d'accord avec l'idée d'imposer une nouvelle pénalité civile pour raisons de négligence, d'omission volontaire ou de fraude. Étant donné que la pénalité de 5 pour 100 pour production tardive est imposée de façon régulière, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de documenter cette pénalité dans tous les dossiers. Nous ferons le nécessaire cependant afin que la politique relative à l'imposition de la pénalité pour production tardive soit incluse dans les manuels de procédures. Nous sommes d'accord avec le fait de documenter dans tous les cas les raisons de l'application de la nouvelle pénalité civile lorsqu'elle aura été instaurée.

OPPOSITIONS ET APPELS

La *Loi sur les droits de cession immobilière* permet à toute personne qui s'oppose à un avis de cotisation des 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 de la réception de l'avis de cotisation ou de la déclaration de non-admissibilité. Si la décision rendue ensuite par la Direction des appels en matière fiscale ne satisfait pas la personne concernée, celle-ci peut interjeter appel auprès de la Cour de l'Ontario (Division générale), dans les 90 jours de la réception de l'avis de la décision, pour faire infirmer celle-ci.

Pour l'exercice 1996-1997, la Direction des appels en matière fiscale a reçu 351 oppositions aux avis de cotisation de droits de cession immobilière ou déclarations de non-admissibilité délivrées par la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac (pour l'exercice 1995-1996, la Direction a reçu 406 oppositions). En date du 31 mars 1997, 175 appels portant sur des droits de cession immobilière étaient en attente d'une audience devant la Cour de l'Ontario.

La surveillance et l'analyse systématiques du résultat de toutes les oppositions et de tous les appels permettraient à la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac de s'assurer qu'elle s'acquitte de sa tâche de façon acceptable et de cerner les aspects pouvant faire l'objet d'améliorations.

La Direction des appels en matière fiscale fait parvenir à la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac un rapport sur toutes les oppositions dans le cas desquelles elle a

3.04

accordé un ajustement. Le rapport, qui énonce les raisons de l'ajustement, fait l'objet d'un examen par la Direction pour déterminer les mesures à prendre, le cas échéant. Par exemple, les raisons à l'appui d'un ajustement peuvent exiger des modifications aux procédures ou à la loi, mettre en lumière la nécessité d'offrir de la formation au personnel et ainsi de suite. Nous avons constaté cependant que les mesures prises par la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac à la suite de ces renseignements n'étaient pas documentées.

En plus des rapports sur chaque ajustement, la Direction des appels en matière fiscale fournit à la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac des rapports statistiques énonçant le nombre total d'oppositions, le nombre d'oppositions ayant donné lieu à un ajustement, les montants rajustés et ainsi de suite. La Direction de la taxe sur les carburants et le tabac n'examinait pas ces rapports; de plus, les statistiques fournies par la Direction des appels en matière fiscale n'étaient pas toujours exactes, comme l'illustre le point suivant.

Pour l'exercice 1996-1997, la Direction des appels en matière fiscale a déclaré qu'elle avait infirmé 10 pour 100 des avis de cotisation qui avaient fait l'objet d'une opposition (valeur de 254 000 \$) et confirmé le reste des avis (valeur de 2,3 millions de dollars). Par contre, pour l'exercice 1995-1996, la Direction avait infirmé 66 pour 100 des avis de cotisation (valeur de 16,7 millions de dollars) et confirmé le reste (valeur de 8,7 millions de dollars). Bien que la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac n'ait ni analysé ni utilisé d'une façon quelconque ces statistiques, nous avons constaté qu'elles étaient inexactes. Par exemple, pour les statistiques déclarées pour l'exercice 1995-1996, nous avons noté les cas suivants :

- dans un cas, on avait rejeté une opposition à un avis de cotisation de 412 248 \$, mais le montant déclaré était de 4 122 048 \$;
- dans un autre cas, on avait accepté une opposition à un avis de cotisation de 776 000 \$, mais on avait déclaré ce montant à 11 reprises, ce qui donnait lieu à un excédent de 7,76 millions de dollars dans les oppositions acceptées.

Bien que l'examen des rapports sur les ajustements faits par la Direction des appels en matière fiscale fournirait à la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac les renseignements nécessaires pour que les mesures correctrices qui s'imposent soient prises, nous estimons que l'examen de l'ensemble des statistiques sur les oppositions et les appels aiderait la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac à repérer les tendances et à cerner les aspects qu'il faut améliorer.

Recommandation

La Direction de la taxe sur les carburants et le tabac doit s'assurer que la Direction des appels en matière fiscale lui fait parvenir des renseignements exacts sur les résultats des oppositions et des appels relatifs aux avis de cotisation des droits de cession immobilière. La Direction de la taxe sur les carburants et le tabac doit ensuite analyser ces renseignements pour déterminer si elle s'acquitte de sa tâche de façon acceptable dans l'ensemble et pour repérer les tendances et cerner les aspects qu'il faut améliorer.

Réponse du ministère

Nous sommes d'accord avec cette recommandation et nous examinons présentement les statistiques reçues de la Direction des appels en matière fiscale. Toutefois, ces statistiques ne sont qu'un indicateur et ne peuvent pas se substituer à l'analyse, plus efficace, de chaque rapport pour déterminer les mesures correctrices à prendre.

DÉBITEURS

Nous avons constaté que la Direction de la perception pourrait prendre plus rapidement de meilleures mesures pour assurer la perception rapide et intégrale des débiteurs relatifs aux droits de cession immobilière. En date du 30 novembre 1997, les registres de la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac affichaient quelque 3 400 comptes représentant une somme de 50 millions de dollars en droits de cession immobilière impayés, dont 95 pour 100 depuis plus de 90 jours. Le montant impayé correspondait à près de six fois le montant total de 8,5 millions de dollars des avis de cotisation délivrés par la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac au cours de l'exercice 1996-1997.

Les responsabilités de la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac en matière de perception consistent à envoyer un avis de cotisation initial aux contribuables et à maintenir le système des débiteurs. La Direction de la perception de la Division des recettes fiscales du ministère s'occupe principalement des activités subséquentes de perception des droits de cession immobilière.

Nous avons constaté que les facteurs suivants avaient des répercussions négatives sur la perception :

- En moyenne, il s'était écoulé un an et demi entre la délivrance des avis de cotisation et les mesures prises pour percevoir les montants impayés. Dans la plupart des cas, ces mesures se limitaient à l'envoi de lettres d'avertissement.
- La Direction de la perception a confié à un seul percepteur les 3 400 comptes de droits de cession immobilière impayés, dont un grand nombre concernaient des montants relativement peu élevés. Nous croyons savoir que le ministère a radié environ 1 100 comptes de ce nombre à la fin de l'exercice.
- La Direction de la perception a dû réentrer manuellement les données sur les débiteurs fournies par la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac, ce qui a entraîné des inexactitudes dans les renseignements sur ces comptes. Par exemple, des comptes acquittés ou réglés d'une façon ou d'une autre d'après les registres de la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac figuraient encore comme comptes impayés dans les registres de la Direction de la perception.

Nous avons également noté les points suivants :

- Certains renseignements conservés par la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac sur les débiteurs étaient inexacts. Par exemple, des comptes représentant une somme de 4,3 millions de dollars, qui avaient été réglés un ou deux ans plus tôt, figuraient encore comme comptes impayés.

-
- La Direction de la taxe sur les carburants et le tabac mettait à jour manuellement à intervalles réguliers les frais d'intérêt sur les débiteurs importants alors que les frais d'intérêt sur les petits comptes n'étaient mis à jour que lorsqu'on effectuait des opérations sur le compte.

Nous avons également remarqué que ni la Direction de la perception ni la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac n'avaient en main des renseignements qui donnaient une vue d'ensemble des résultats des activités de perception. Par exemple, des renseignements de base comme les taux de perception et les montants perçus annuellement n'étaient pas compilés.

3.04

Recommandation

Pour rehausser l'efficacité de la perception des débiteurs, le ministère doit s'assurer que les renseignements sur les débiteurs sont complets, exacts et à jour et que l'on prend en temps voulu les mesures de perception qui s'imposent.

Réponse du ministère

Plus de 90 pour 100 de la valeur des débiteurs est assurée par une garantie. En général, les biens immobiliers constituent l'actif principal des débiteurs. Normalement, le ministère n'exerce pas son pouvoir de vente en raison des coûts élevés de cette procédure; il préfère attendre que le bien immeuble soit vendu ou refinancé avant d'exiger le paiement de son dû.

Lorsque l'on ne parvient pas à percevoir les sommes dues, on soumet le cas à Revenu Canada qui retiendra ces sommes sur les remboursements futurs d'impôt sur le revenu des particuliers, le cas échéant.

On a affecté du personnel de perception supplémentaire aux comptes des droits de cession immobilière pour s'assurer que l'on prend rapidement les mesures qui s'imposent pour percevoir les sommes dues.

Dans le cadre de la réorganisation de ses activités, la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac mettra au point un nouveau système comptable qui remplira les fonctions relatives aux débiteurs, notamment la mise à jour des frais d'intérêt à intervalles réguliers, l'enregistrement des activités de perception et les rapports sur la performance.

Par ailleurs, la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac a instauré une procédure supplémentaire, soit l'envoi d'une lettre de relance lorsque les montants dus demeurent impayés pendant 45 jours. Le compte sera ensuite confié à la Direction de la perception, qui prendra d'autres mesures si le compte n'est pas acquitté. Cette procédure devrait contribuer à une réduction importante du nombre de comptes qui nécessitent l'intervention d'un agent de perception.

REMBOURSEMENTS ET EXEMPTIONS

Les acheteurs d'une première maison unifamiliale peuvent avoir droit à un remboursement ou à une exemption des droits de cession immobilière dans le cadre de l'un des deux programmes décrits ci-dessous. Les remboursements ou exemptions sont traités par le ministère en fonction des renseignements déclarés sous serment par le requérant. Habituellement, le ministère détermine l'admissibilité à ces remboursements ou exemptions à une date ultérieure, lorsqu'il est en possession des renseignements qui confirment la validité des demandes de remboursement ou d'exemption des requérants. Des avis de cotisation sont ensuite délivrés pour les droits dus, le cas échéant.

- Programme de remboursement relatif au Régime d'épargne-logement de l'Ontario

Pour avoir droit au remboursement des droits de cession immobilière dans le cadre de ce programme, le requérant doit :

- avoir participé à un Régime d'épargne-logement de l'Ontario avant le 1^{er} janvier 1994;
- n'avoir jamais été propriétaire d'une maison auparavant où que ce soit;
- occuper la maison achetée.

En outre, le requérant ou son conjoint doit être admissible à un crédit d'impôt au titre du Régime d'épargne-logement de l'Ontario dans l'année de l'achat de la maison ou avoir touché un tel crédit au cours de l'une des deux années précédentes.

L'admissibilité au crédit d'impôt repose sur un revenu net d'au plus 40 000 \$ dans le cas d'une personne célibataire et sur un revenu net combiné de 80 000 \$ dans le cas d'un couple.

Le montant du remboursement correspond aux droits versés jusqu'à concurrence de 1 225 \$ pour une maison d'une valeur de 150 000 \$. Il n'y a pas de remboursement pour les maisons dont la valeur est supérieure à 200 000 \$.

- Programme de remboursement relatif à l'achat d'une maison nouvellement construite

Pour avoir droit à une exemption des droits de cession immobilière dans le cadre de ce programme, le requérant doit :

- avoir fait l'achat, entre le 7 mai 1996 et le 31 mars 1999, d'une maison nouvellement construite;
- occuper la maison comme résidence principale au plus tard le 31 décembre 1999;
- n'avoir jamais été propriétaire d'une maison auparavant où que ce soit.

Le montant de l'exemption correspond aux droits versés jusqu'à concurrence de 1 725 \$ pour une maison d'une valeur de 200 000 \$. L'exemption est accordée au moment de l'enregistrement, en fonction de l'affidavit rempli par l'acheteur.

Au cours de l'exercice 1996-1997, quelque 7 400 remboursements au titre du Régime d'épargne-logement de l'Ontario ont été approuvés et effectués, pour un montant total de 5,6 millions de dollars. Au cours de la même période, quelque 10 700 exemptions des cessions de droits immobilières ont été accordées dans le cadre du programme de remboursement relatif à l'achat d'une maison nouvellement construite, pour un montant total de 13,1 millions de dollars.

3.04

L'examen d'un échantillon des remboursements et exemptions des droits de cession immobilière nous a permis de constater le traitement en bonne et due forme de ces remboursements et exemptions d'après les renseignements déclarés sous serment par les requérants. Nous avons remarqué toutefois que la détermination de l'admissibilité du revenu dans le cadre du programme de remboursement relatif au Régime d'épargne-logement de l'Ontario n'était pas faite dans des délais raisonnables. Par exemple, le revenu des requérants qui avaient obtenu un remboursement au cours de l'année civile 1994 n'avait été confirmé auprès de Revenu Canada qu'en mai 1997. Il est fort probable que des délais semblables entraînent une réduction du montant des remboursements non admissibles dus au ministère, qui lui est remboursé ultérieurement.

Malgré ces préoccupations, le ministère a délivré, au cours de l'exercice 1996-1997, environ 2 100 avis de cotisation représentant une somme de 1,9 million de dollars pour récupérer des droits de cession immobilière remboursés à tort au cours des années précédentes.

Recommandation

Pour vérifier dans des délais raisonnables l'admissibilité aux remboursements et exemptions des droits de cession immobilière et récupérer de façon plus efficace les droits remboursés à tort ou dont les contribuables ont été exemptés à tort, le ministère doit s'entendre avec Revenu Canada pour obtenir dès qu'ils sont connus les renseignements sur le revenu des requérants.

Réponse du ministère

Le ministère des Finances a conclu une entente, applicable depuis l'année d'imposition 1996, pour obtenir au plus tard le mois de septembre de l'année civile suivante une version des bandes applicables; ainsi le ministère reçoit en septembre 1997 les renseignements concernant l'année 1996, et ainsi de suite. Cela n'était pas possible avant 1996.

AUTRES QUESTIONS

RAPPORTS SUR LA PERFORMANCE

En raison des ressources restreintes affectées à l'administration du programme de remboursement des droits de cession immobilière, le ministère s'en remet en bonne partie à la conformité volontaire des principaux participants aux cessions immobilières.

Pour déterminer si cette confiance est justifiée, le ministère doit élaborer des indicateurs de conformité qui lui permettront d'estimer l'étendue de la conformité volontaire et l'importance des droits dus à cause de la fraude fiscale.

La Direction de la taxe sur les carburants et le tabac surveille les indicateurs de performance qu'elle a élaborés pour assurer le suivi de divers aspects de ses activités. Par exemple, la Direction produit des rapports mensuels qui présentent des renseignements

comme le nombre de vérifications effectuées ainsi que le nombre et la valeur en dollars des avis de cotisation délivrés à la suite de ces vérifications.

Toutefois, à l'exception des transactions concernant les logements coopératifs, la Direction n'a pas élaboré de mesures de performance quantifiables pour évaluer l'étendue de la conformité volontaire des contribuables ou la nature et l'étendue de la fraude ou de l'évitement fiscaux, et en rendre compte. Bien que l'élaboration de tels indicateurs ne soit pas une tâche facile, nous croyons que certains indicateurs permettraient à la Direction au fil du temps d'évaluer la nature et l'étendue de la non-conformité des contribuables et l'impact des activités de la Direction. Par exemple, la Direction pourrait :

- déterminer ou estimer le genre et le nombre des transactions imposables par facteur de risque particulier, par exemple, le nombre de transactions imposables non enregistrées;
- estimer la nature et l'étendue de la non-conformité pour certains types de transactions d'après les résultats de ses activités de vérification.

RÉORGANISATION DES PROCESSUS

En juillet 1996, la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac a créé une équipe de réorganisation des processus et publié le mandat de réorganisation de ses processus, y compris ceux de la Section des droits de cession immobilière. Les objectifs du projet comprennent l'utilisation de la technologie pour réaliser des économies de coûts, l'augmentation des recettes et la réduction des travaux en souffrance; l'intégration des processus pour tous les types d'impôts administrés par la Direction afin de réaliser des économies d'échelle; l'amélioration des systèmes d'information de gestion, d'acheminement du travail et de gestion des archives.

Le projet de réorganisation devait se dérouler en six étapes, et l'étape de la conception d'un prototype détaillé des processus devait être menée à bien avant septembre 1997.

Parmi les lacunes importantes repérées par l'équipe de réorganisation dans les processus relatifs aux droits de cession immobilière, mentionnons :

- la présence d'un grand nombre d'ordinateurs indépendants, ce qui nécessitait l'entrée à plus d'une reprise des renseignements de base sur les comptes et limitait l'accès aux renseignements par des utilisateurs multiples;
- la non-intégration des systèmes, ce qui complique la tâche de repérer l'information de gestion nécessaire;
- l'utilisation fréquente de renseignements périmés par le personnel affecté aux droits de cession immobilière et par d'autres personnes parce que la réglementation et les décisions en matière de fiscalité n'étaient pas toujours à jour et facilement accessibles;
- le fait pour le personnel affecté aux droits de cession immobilière de devoir délaissier constamment ses tâches régulières pour répondre à la quantité considérable de demandes de renseignements par téléphone.

Au moment de notre vérification au début de 1998, nous avons remarqué que l'étape de conception d'un prototype détaillé des processus n'avait pas été menée à bien. Par conséquent, un grand nombre des lacunes repérées par l'équipe de réorganisation n'avaient pas été corrigées.

3.04

Par ailleurs, les efforts de réorganisation des processus du ministère étaient censés bénéficier de la mise en oeuvre du système TERANET, nouveau système de services de renseignements informatisés sur les enregistrements immobiliers, à créer par la province de l'Ontario et un consortium de partenaires privés. Alors que le système TERANET devait, à l'origine, être mis à l'épreuve dans un bureau d'enregistrement immobilier au début de 1998, nous avons appris que cette opération avait été reportée au moins jusqu'en 1999.

Vers la fin de notre travail de vérification sur le terrain en janvier 1998, la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac commençait à recevoir, de la Division de l'évaluation foncière, des données sur l'évaluation foncière de l'Ontario sur disque compact (CD OASYS). Auparavant, la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac n'avait qu'un accès visuel en direct à ces renseignements. Ces données sur disque compact pourraient lui être très utiles pour planifier les vérifications puisqu'elle peut s'en servir pour extraire et résumer des renseignements comme le nombre total d'affidavits enregistrés par prix déclaré et par genre de transaction. Les membres du personnel de la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac commençaient à peine à se familiariser avec le logiciel et ses capacités à la fin de notre vérification.

Nous effectuerons un suivi des initiatives de réorganisation des processus que la Direction de la taxe sur les carburants et le tabac a prises pour remédier en temps voulu aux lacunes susmentionnées.