

Automne 2013



Rapport du vérificateur général du Canada

CHAPITRE 9

Les activités bancaires à l'étranger — Agence du revenu du Canada



Bureau du vérificateur général du Canada

BVG

Avis au lecteur : Le Bureau du vérificateur général du Canada a décidé de modifier sa terminologie à la suite de l'adoption des nouvelles normes d'audit. À titre d'exemple, le lecteur remarquera que le terme « vérification » a été remplacé par « audit » dans le présent chapitre.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
Centre de distribution
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953

Télécopieur : 613-943-5485

Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042

Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2013.

N° de catalogue FA1-2013/2-9F-PDF

ISBN 978-0-660-21466-5

ISSN 1701-5421

CHAPITRE 9

**Les activités bancaires à l'étranger —
Agence du revenu du Canada**

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Objet de l'audit	5
Observations et recommandations	6
Application des procédures standard	6
L'Agence a exécuté suffisamment de travaux pour justifier sa décision de ne pas effectuer de vérification auprès de certains contribuables	6
L'Agence a suivi ses procédures standard dans la plupart des vérifications	7
L'Agence a réalisé la plupart des vérifications sans accuser de retard indu, mais elle n'a pas établi de délai standard	7
L'Agence a conclu des ententes garantissant le non-renvoi au secteur des enquêtes criminelles pour recueillir de l'information	11
Utilisation de l'information recueillie	13
L'Agence a accompli des progrès dans quatre secteurs importants pour trouver les contribuables qui auraient des revenus à l'étranger non déclarés	13
L'Agence a mis en place de nouvelles procédures de vérification, mais elle n'est pas tout à fait prête pour ce nouveau secteur d'activités	15
Conclusion	17
À propos de l'audit	18
Annexe	
Tableau des recommandations	20

Les activités bancaires à l'étranger — Agence du revenu du Canada

Points saillants

Qu'avons-nous examiné?

Selon les lois de l'impôt sur le revenu du Canada, les contribuables doivent produire des déclarations de revenus exactes et complètes. L'Agence du revenu du Canada a le mandat de veiller à ce que les contribuables observent ces lois.

Au Canada, l'Agence se fonde sur la résidence pour déterminer si une personne doit payer des impôts. Tous les résidents canadiens doivent payer de l'impôt sur l'ensemble des revenus qu'ils gagnent partout dans le monde, le revenu étant imposable au Canada en règle générale, peu importe le pays où il a été gagné ou généré. Lorsque des personnes qui résident au Canada déclarent tous les revenus qu'elles ont gagnés à l'étranger, elles respectent les lois canadiennes de l'impôt. Les contribuables qui intéressent l'Agence sont ceux qui invoquent les lois sur le secret bancaire d'autres pays pour éviter de déclarer des revenus.

Au cours des dernières années, l'Agence du revenu du Canada a reçu des listes de noms et des renseignements au sujet de contribuables soupçonnés de détenir des comptes à l'étranger. La première de ces listes lui est parvenue en 2007. Elle provenait d'un dénonciateur et contenait des renseignements sur 182 supposés résidents canadiens détenant des comptes dans une banque du Liechtenstein. L'Agence continue de recevoir d'importantes quantités de renseignements au sujet de contribuables qui possèdent des investissements à l'étranger.

Le présent audit a porté seulement sur la liste de la banque du Liechtenstein. Nous avons cherché à savoir si l'Agence avait pris les mesures de vérification de l'observation de la loi qui s'imposaient à l'égard des contribuables inscrits sur cette liste et si elle avait utilisé l'information qu'elle avait recueillie pour confirmer le caractère adéquat de ses procédures de détection et de vérification d'activités bancaires à l'étranger ou pour les mettre à jour au besoin.

Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 31 août 2013. La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'exécution de l'audit.

Pourquoi est-ce important?

La question des paradis fiscaux a toujours suscité de l'intérêt, mais elle s'est imposée comme sujet chaud depuis quelques années. L'Organisation de coopération et de développement économiques s'est donné pour objectif d'éliminer les paradis fiscaux en améliorant l'échange d'information. À cette fin, elle a proposé divers mécanismes pour faciliter cet échange d'information entre pays.

Comme les listes que l'Agence a reçues récemment pourraient recenser un grand nombre de contribuables canadiens, et en raison des changements aux lois qui produiront plus de renseignements pour l'Agence, celle-ci doit se préparer à assumer une charge de travail accrue dans ce secteur. Si les contribuables pensent qu'ils peuvent éviter de déclarer des revenus en les gagnant à l'étranger, cela pourrait en inciter certains à se soustraire à leurs obligations fiscales, ce qui pourrait affaiblir l'assiette fiscale du Canada.

Qu'avons-nous constaté?

- Dans l'ensemble, l'Agence a géré la liste des comptes bancaires au Liechtenstein de la manière prévue, en fonction de l'information et des outils dont elle disposait. Elle a classé les 182 noms de la liste en 81 familles et appliqué ses procédures pour sélectionner les dossiers à vérifier. De ces 81 familles, 35 n'ont pas fait l'objet d'une vérification parce que les contribuables n'étaient pas des résidents canadiens ou qu'ils étaient décédés, ou encore parce que l'Agence n'a pu les identifier ou les retrouver. En ce qui concerne ces contribuables introuvables, l'audit a confirmé qu'à la lumière de l'information qu'elle détenait, l'Agence n'aurait guère pu faire plus pour confirmer leur identité ou les retrouver. Des 46 vérifications réalisées, 23 ont conduit à l'établissement de nouvelles cotisations qui ont généré 24,651 millions de dollars en impôt fédéral, intérêts et pénalités.
- L'Agence a signé des ententes avec certains contribuables pour recueillir de l'information sur la structure des investissements à l'étranger et les revenus connexes. Les contribuables se sont engagés à tout divulguer, à payer les montants dus avant la date fixée et à renoncer à leur droit d'appel. De son côté, l'Agence a convenu de renoncer au renvoi des dossiers à des fins d'enquête criminelle. Ces ententes ont été très utiles à l'Agence, car elles lui ont permis d'établir comment les comptes à l'étranger étaient créés, information qu'elle peut utiliser pour mener des vérifications auprès de contribuables profitant d'arrangements semblables.
- L'Agence n'avait jamais auparavant entrepris de vérifications en se fondant sur tant d'information reçue d'un dénonciateur sur des comptes à l'étranger. Elle a réalisé ses vérifications en utilisant des approches informelles, par exemple en communiquant avec

les vérificateurs au moyen d'exposés, de courriels et de conversations avec l'administration centrale. L'Agence a mis en œuvre de nouvelles méthodes de vérification, et les travaux qu'elle a entrepris pour détecter les contribuables qui n'observent pas la loi sont prometteurs. Toutefois, elle n'est pas prête à absorber l'augmentation de sa charge de travail dans ce secteur. L'Agence doit formaliser ses méthodes de travail et les communiquer pour pouvoir traiter la quantité accrue de renseignements qu'elle reçoit.

Réaction de l'Agence — L'Agence du revenu du Canada accepte toutes nos recommandations. Une réponse détaillée suit chacune des recommandations du chapitre.

Introduction

9.1 Les lois canadiennes de l'impôt sur le revenu stipulent que les contribuables doivent produire des déclarations de revenus exactes et complètes. L'Agence du revenu du Canada (« l'Agence ») a pour mandat d'appliquer ces lois pour en assurer l'observation tout en protégeant la base de revenus du Canada. Au pays, le principal critère de détermination de l'assujettissement à l'impôt est la résidence, et non la citoyenneté. En général, les résidents du Canada sont assujettis à l'impôt sur le revenu au Canada en fonction des revenus gagnés partout dans le monde, peu importe le pays où ceux-ci sont gagnés ou générés.

9.2 Les contribuables canadiens ont le droit de posséder des fonds à l'étranger. Les contribuables résidant au Canada qui déclarent tous les revenus gagnés en dehors du pays observent les lois fiscales canadiennes; ce sont ceux invoquant les lois sur le secret bancaire des **paradis fiscaux** pour éviter de déclarer des revenus qui préoccupent l'Agence.

9.3 La question des activités bancaires à l'étranger est d'intérêt international. L'Organisation de coopération et de développement économiques s'est donné pour objectif d'éliminer les paradis fiscaux grâce à un meilleur échange de renseignements. Ainsi, elle a proposé des mécanismes pour faciliter cet échange entre les pays et préconisé la conclusion d'un plus grand nombre de conventions fiscales.

9.4 En 2007, l'Agence a reçu une liste de personnes qui seraient résidents canadiens et qui auraient des revenus non déclarés dans des comptes au Liechtenstein. Depuis, l'Agence a reçu des renseignements d'au moins deux autres sources selon lesquelles il pourrait y avoir davantage de résidents canadiens qui auraient des revenus non déclarés dans des comptes situés dans d'autres pays.

Objet de l'audit

9.5 Dans le cadre de l'audit, nous avons examiné la façon dont l'Agence avait géré la liste du Liechtenstein. L'audit avait pour objectif de déterminer si l'Agence avait pris des mesures adéquates pour soumettre à une vérification les contribuables mentionnés sur la liste des comptes bancaires du Liechtenstein, et si elle avait utilisé les renseignements obtenus pour confirmer le caractère adéquat de ses procédures de détection et de vérification d'activités bancaires à l'étranger ou pour les mettre à jour.

Paradis fiscal — Un État où les impôts sont inexistantes ou très bas, où l'administration du régime fiscal manque de transparence et qui ne collabore pas efficacement en matière d'échange de renseignements avec les autres pays. La plupart du temps, les paradis fiscaux ont des lois très sévères en matière de secret bancaire. Souvent, l'activité économique dans les paradis fiscaux est faible ou nulle.

Source : Agence du revenu du Canada

9.6 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du chapitre, donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Observations et recommandations

Application des procédures standard

9.7 En 2007, l'Agence du revenu du Canada a reçu d'un dénonciateur de l'information concernant des activités bancaires au Liechtenstein. La liste fournie à l'Agence comptait 182 noms, classés en 81 groupes familiaux ou « familles ». Le dénonciateur a aussi fourni des documents sur les comptes et investissements au Liechtenstein de certaines des personnes inscrites sur la liste; pour d'autres, seuls les noms, les dates de naissance et les montants dans les comptes ont été fournis.

L'Agence a exécuté suffisamment de travaux pour justifier sa décision de ne pas effectuer de vérification auprès de certains contribuables

9.8 Pour déterminer quelles personnes devaient faire l'objet d'une vérification, l'Agence a d'abord déterminé celles pour qui ce n'était pas nécessaire et celles pour qui ce n'était pas possible. Comme l'information dont disposait l'Agence était incomplète, celle-ci a éprouvé des difficultés à identifier certains des contribuables, à déterminer s'ils étaient des résidents canadiens et à vérifier si les revenus avaient déjà été déclarés.

9.9 Nous avons examiné si l'Agence avait suivi ses procédures de manière uniforme pour déterminer quels contribuables devaient ou non faire l'objet d'une vérification. Des 81 familles, 46 ont fait l'objet d'une vérification et 35 ne l'ont pas fait.

9.10 Nous avons passé en revue l'information dont disposait l'Agence ainsi que la démarche qu'elle avait suivie pour identifier les personnes qui ne pouvaient pas faire l'objet d'une vérification. Les raisons pour lesquelles 35 familles n'ont pas été assujetties à une vérification sont les suivantes : les contribuables n'étaient pas des résidents canadiens ou étaient décédés, ou il était tout simplement impossible de les identifier ou de les retrouver. Par exemple, pour des membres de trois familles, l'Agence avait retracé le numéro d'assurance sociale sans pouvoir confirmer le lieu de résidence.

9.11 Pour retrouver les contribuables, l'Agence a effectué des recherches dans ses systèmes et sur l'Internet; elle a aussi utilisé les médias sociaux et d'autres bases de données. En dépit de toutes ces

démarches, un bon nombre de contribuables n'ont pu être retrouvés (41 contribuables appartenant à 23 familles). Nous avons examiné le travail effectué par l'Agence pour tenter de les retrouver et nous avons jugé qu'il était suffisant parce qu'en l'absence de renseignements d'identification plus complets, il était difficile pour l'Agence d'en faire davantage.

L'Agence a suivi ses procédures standard dans la plupart des vérifications

9.12 Lorsque l'Agence effectue une vérification, elle doit suivre des procédures standard. Cependant, les vérificateurs peuvent concevoir un plan de vérification en fonction de circonstances particulières. Nous avons examiné quelles procédures de vérification l'Agence avait suivies dans le cas des comptes du Liechtenstein. Nous avons constaté qu'elle avait établi plusieurs étapes obligatoires, dont l'une consistait à remettre au contribuable un questionnaire destiné à recueillir le plus de renseignements possible. De plus, étant donné que l'information qu'elle détenait provenait d'un dénonciateur, l'Agence a pris des mesures pour protéger ce dernier en vertu du **privilège de l'informateur**.

Privilège de l'informateur — Assurance accordée par la common law aux membres du public qui communiquent à la Couronne des renseignements contribuant à détecter des cas d'infraction des lois appliquées par l'Agence. Celle-ci donne ainsi la garantie qu'elle ne révélera pas le fait que ces personnes ont fourni des renseignements, éliminant ou réduisant à tout le moins le risque de représailles de la part des personnes dénoncées.

9.13 Après avoir écarté de la liste les contribuables qui ne feraient pas l'objet d'une vérification, l'Agence a commencé à assigner des dossiers aux vérificateurs en mai 2007. En tout, les dossiers de 46 familles ont été assignés. Les vérificateurs devaient prendre soin de ne pas divulguer aux contribuables la nature exacte de l'information que l'Agence détenait, et ce, en partie pour protéger le dénonciateur. Dans certains cas, l'Agence devait demander des précisions aux contribuables afin de recueillir l'information manquante. Dans le cadre des procédures suivies, les vérificateurs ont déterminé la source des fonds de la plupart des comptes vérifiés afin de s'assurer que les soldes des comptes de capital avaient été imposés correctement.

L'Agence a réalisé la plupart des vérifications sans accuser de retard indu, mais elle n'a pas établi de délai standard

9.14 Le projet de la liste des comptes du Liechtenstein s'est étalé sur six ans environ. Plusieurs facteurs expliquent la durée de ce projet :

- Les vérifications à faire sortaient de l'ordinaire : c'étaient les premières vérifications relatives à des activités à l'étranger qu'effectuait l'Agence sur la foi d'un indice d'une telle ampleur provenant d'un dénonciateur.
- Les investissements eux-mêmes étaient très différents des structures d'investissement canadiennes classiques.

- Les entités étrangères impliquées ont mis beaucoup de temps à fournir l'information aux contribuables, si toutefois elles le faisaient. L'information qui finissait par arriver devait souvent être traduite.
- Les contribuables ou leurs représentants ont été à l'origine de nombreux retards. En effet, nombre d'entre eux avaient nié au départ détenir ces comptes à l'étranger. Ils ont aussi mis du temps à fournir l'information à l'Agence et à répondre aux demandes de renseignements de celle-ci.

9.15 Nous avons examiné si les vérificateurs et les chefs d'équipe s'étaient assuré que les dossiers étaient complétés sans retard indu, comme le précisent les manuels de vérification de l'Agence. Nous avons constaté que les manuels ne définissaient pas les limites de temps d'un « retard indu » et qu'il n'existait pas de normes régissant le nombre d'heures à consacrer à chaque dossier ni la durée totale de la vérification de ces dossiers, même si les directives de l'Agence exigent de telles normes.

9.16 Il est important d'établir des normes sur le délai accordé pour compléter un dossier parce qu'elles permettent aux employés d'évaluer si leur travail prend trop de temps ou si le moment est venu d'établir un nouvel ordre de priorité pour les travaux.

9.17 Lors de nos discussions avec le personnel de l'Agence, nous avons appris que toute interruption plus ou moins longue d'une vérification en cours était considérée comme un retard indu de la part de l'Agence. Notre examen des 46 dossiers vérifiés par l'Agence a révélé 5 cas sur lesquels celle-ci ne travaillait pas activement pendant la vérification (depuis 2 ans pour 1 cas, au moins 1 an pour 3 cas, et 2 mois pour le 5^e cas). Ces retards avaient été causés par des problèmes de dotation ou des renvois à d'autres secteurs de l'Agence. Pour les contribuables qui avaient fait l'objet d'une nouvelle cotisation, l'Agence a annulé la charge d'intérêts pour la période en jeu. Si un contribuable ou un représentant était responsable du retard, la charge d'intérêts sur les soldes impayés s'accumulait.

9.18 Les vérificateurs devaient aussi déterminer si les dossiers vérifiés devaient faire l'objet de pénalités. Nous avons examiné si l'Agence avait suivi les bonnes procédures en imposant les deux types de pénalités suivants auxquels s'exposaient les contribuables :

- Faute lourde — Cette pénalité est imposée à tout contribuable qui fait délibérément un faux énoncé ou une omission. Le contribuable est passible d'une pénalité équivalant à 100 \$ ou à 50 % de l'impôt

par ailleurs attribuable au faux énoncé, selon le montant le plus élevé.

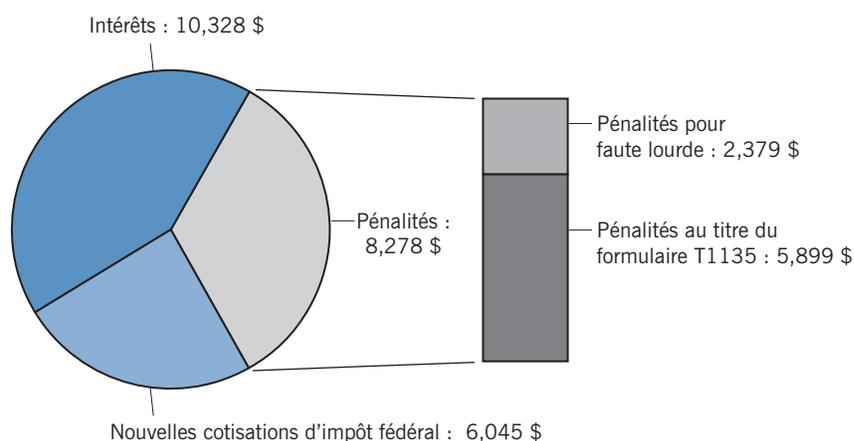
- Non-dépôt du formulaire T1135 — Les contribuables qui possèdent des biens à l'étranger d'une valeur supérieure à 100 000 \$ doivent cocher une case à cet effet sur leur déclaration T1 et produire le formulaire T1135. Ce formulaire est exigé, peu importe que le contribuable ait ou non gagné un revenu de source étrangère. Le contribuable qui ne produit pas le formulaire, qui le remplit de manière incorrecte ou qui le dépose en retard doit payer une pénalité.

9.19 Le formulaire T1135 permet à l'Agence de savoir qui possède des biens à l'étranger; c'est un moyen important de s'assurer que les contribuables déclarent tous leurs revenus. Aucun des contribuables ayant fait l'objet d'une nouvelle cotisation ne s'était entièrement conformé à l'obligation de produire ce formulaire.

9.20 Les cotisations de l'Agence au titre de l'impôt fédéral, des pénalités et des intérêts, que nous avons rapprochées du système de cotisations de l'Agence, s'élevaient à 24,651 millions de dollars au 11 septembre 2013 (voir la pièce 9.1). Ces montants communiqués par l'Agence ne comprennent pas les montants dus aux provinces qui pourraient avoir fait l'objet d'une nouvelle cotisation.

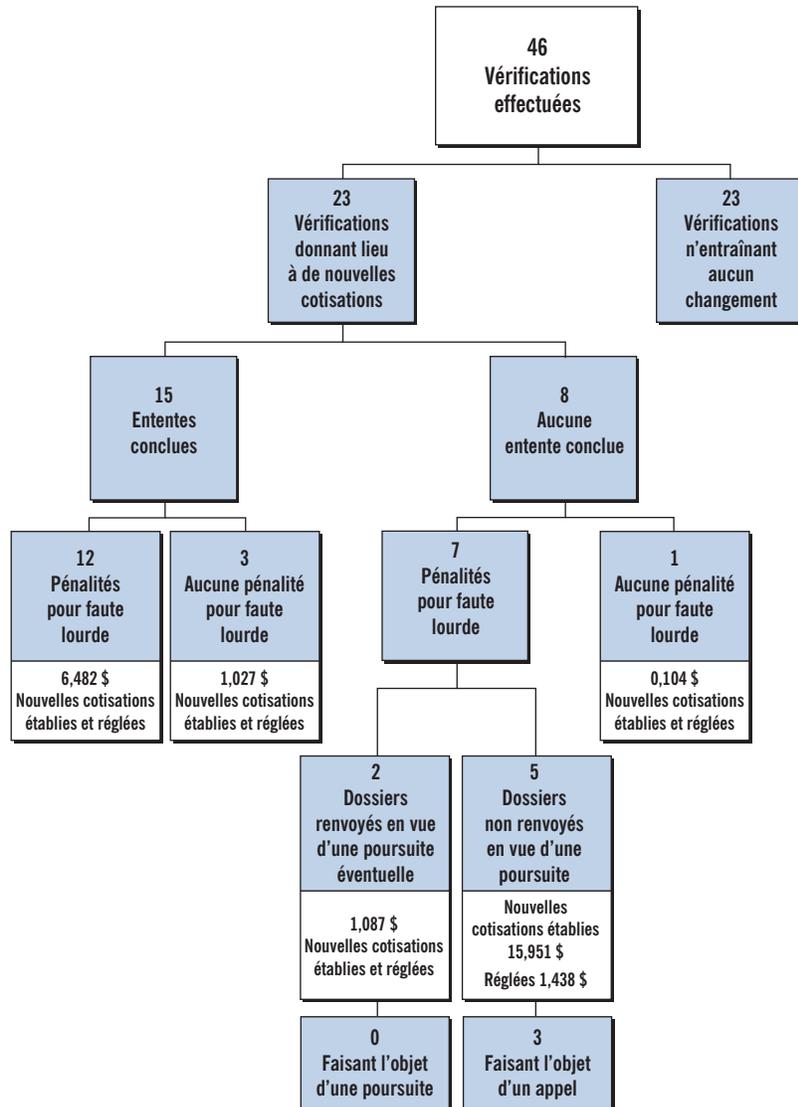
9.21 Des 46 vérifications effectuées, 23 ont donné lieu de nouvelles cotisations. Toutes étaient assorties d'une pénalité au titre du formulaire T1135 et 19 d'entre elles, d'une pénalité pour faute

Pièce 9.1 Le montant total des pénalités et des intérêts établi par l'Agence dépasse celui des cotisations d'impôt fédéral (en millions de dollars)



lourde (voir la pièce 9.2). Les employés de l'Agence ont indiqué que la décision d'imposer ou non une pénalité était prise au cas par cas. Les chefs d'équipe et le personnel de l'administration centrale étaient en mesure de les aider à ce chapitre. Nous avons jugé que cette approche était cohérente avec les politiques de l'Agence.

Pièce 9.2 Les vérifications ayant mené à des ententes ont généré des paiements plus élevés pour l'Agence sans toutefois donner lieu à des poursuites (en millions de dollars)



Légende

Nouvelles cotisations établies :

Les nouvelles cotisations établies comprennent l'impôt fédéral, les intérêts et les pénalités. Elles ne font pas état de l'impôt provincial, bien que de nouvelles cotisations ont été établies à cet égard, le cas échéant.

Cotisations réglées :

Les cotisations réglées comprennent les paiements, les privilèges, les radiations, les décisions renversées en appel et les cas de renonciation ou d'annulation des intérêts en vertu des dispositions d'allègement pour les contribuables.

9.22 Nous avons constaté que l'Agence avait agi en temps opportun pour la plupart des vérifications de comptes du Liechtenstein. Cependant, comme l'Agence n'avait pas de normes établissant ce qu'était un retard indu, nous ne pouvons tirer de conclusion quant à savoir si les retards causés par l'Agence étaient excessifs.

9.23 Recommandation — L'Agence du revenu du Canada devrait établir des délais clairs pour les employés et pour les contribuables à l'égard des vérifications effectuées sur les comptes à l'étranger.

Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. L'Agence du revenu du Canada s'engage à établir et à communiquer, à la fois au personnel et aux contribuables, les échéanciers relativement aux vérifications effectuées sur les comptes à l'étranger. L'Agence a commencé à examiner ces échéanciers et poursuivra ses travaux en 2013-2014 en vue de mettre en place des mesures intérimaires d'ici le 1^{er} avril 2014. À la suite du lancement des outils du Plan d'action économique de 2013, l'Agence réexaminera les échéanciers afin de peaufiner et de finaliser ces mesures au cours de l'exercice 2015-2016. L'Agence continuera d'informer les contribuables et leurs représentants, au cas par cas durant la vérification, des conséquences d'omettre de fournir des renseignements ou des documents, tel qu'il est indiqué dans la circulaire d'information 71-14R3 intitulée « La vérification fiscale ».

L'Agence a conclu des ententes garantissant le non-renvoi au secteur des enquêtes criminelles pour recueillir de l'information

9.24 Les poursuites criminelles se distinguent des vérifications fiscales. Avant de pouvoir tenter une poursuite, l'Agence doit en référer à sa Division des enquêtes criminelles. Celle-ci décide alors si le dossier devrait être renvoyé au ministère de la Justice Canada en vue d'une poursuite éventuelle. Dans une poursuite criminelle, l'Agence doit s'assurer que l'information obtenue sera jugée acceptable par les tribunaux. Dès qu'un contribuable apprend qu'il fait l'objet d'une enquête susceptible de mener à une poursuite judiciaire, il n'est plus obligé de fournir de l'information au vérificateur. De plus, lorsqu'un dossier est renvoyé en vue d'une poursuite éventuelle, aucune information additionnelle recueillie dans le cadre d'une vérification civile ne peut être communiquée à la Division des enquêtes criminelles.

9.25 Certains représentants des contribuables ont demandé que soit conclue une offre ou une entente qui garantirait le non-renvoi à la Division des enquêtes criminelles. Nous avons appris que l'Agence

avait préparé une entente de ce genre (résumée à la pièce 9.3), entente que 15 familles ont acceptée.

Pièce 9.3 Résumé des termes de l'entente

Le contribuable doit :	L'Agence :
<ul style="list-style-type: none"> • se montrer tout à fait franc; • fournir tous les renseignements et les documents demandés; • renoncer à son droit d'interjeter appel; • régler les montants dus dans le délai spécifié. 	<ul style="list-style-type: none"> • renoncera à faire un renvoi à la Division des enquêtes criminelles; • établira une cotisation d'impôt sur tous les revenus cernés; • déterminera et appliquera les pénalités encourues.

9.26 Le personnel de l'Agence était en général d'avis que l'entente était une bonne approche pour ce projet inédit, vu le peu d'information dont disposait l'organisme. En concluant cette entente avec les contribuables, l'Agence a reçu l'information qu'il lui fallait pour établir de nouvelles cotisations. Si elle avait choisi de renvoyer à la Division des enquêtes criminelles les dossiers pour lesquels elle avait des motifs de le faire, il lui aurait été beaucoup plus difficile de découvrir le montant des revenus imposables qui avaient été gagnés à l'étranger. En outre, l'entente s'est révélée très utile à l'Agence pour apprendre comment les comptes à l'étranger étaient établis. En concluant ce genre d'entente, l'Agence faisait un compromis entre obtenir de l'information (grâce à l'entente) et faire un exemple pour les autres (en envisageant de poursuivre le contribuable).

9.27 Pour ce qui est des cas où le contribuable n'avait pas signé d'entente, nous avons examiné l'analyse faite par l'Agence pour déterminer si elle devait renvoyer les dossiers à des fins d'enquête criminelle. Des huit dossiers sans entente, l'Agence en a renvoyé deux à la Division des enquêtes criminelles en vue d'une poursuite éventuelle; la Division n'a toutefois accepté de pousser l'enquête dans aucun des deux cas. Pour les six autres dossiers, des raisons valables permettaient de justifier un non-renvoi, en conformité avec les procédures de l'Agence. Il n'y a donc eu aucune poursuite contre les contribuables figurant sur la liste des comptes du Liechtenstein.

9.28 Bien que cette entente ait eu sa raison d'être pour les vérifications de la liste des comptes du Liechtenstein, nous n'avons reçu aucune analyse de l'Agence établissant si une telle entente serait appropriée dans de futures vérifications de comptes à l'étranger.

9.29 Recommandation — L'Agence du revenu du Canada devrait analyser l'utilisation d'ententes avec les contribuables qui font l'objet d'une vérification, afin de s'assurer que ces ententes servent les objectifs des projets et du programme de l'Agence.

Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. L'Agence du revenu du Canada s'engage à veiller à ce que l'utilisation d'ententes de vérification traduise bien les objectifs des projets et du programme de surveillance à l'étranger et y soit conforme. Une analyse sera menée dès maintenant pour déterminer les caractéristiques ou éléments dont il faut tenir compte afin d'établir s'il est approprié d'utiliser une entente pour un projet particulier. D'ici le 1^{er} avril 2014, l'Agence veillera à ce que les lignes directrices relatives aux futures ententes soient communiquées aux vérificateurs sur place avant qu'un projet particulier soit entrepris à l'étranger.

Utilisation de l'information recueillie

9.30 L'un des buts du projet était que l'Agence du revenu du Canada découvre comment les investissements à l'étranger étaient structurés et comment les contribuables les avaient établis. De même, deux des buts de la stratégie relative à l'observation concernant les activités à l'étranger de l'Agence sont de mieux comprendre la structure des arrangements financiers et d'utiliser ces nouvelles connaissances pour identifier d'autres contribuables ayant des arrangements semblables.

L'Agence a accompli des progrès dans quatre secteurs importants pour trouver les contribuables qui auraient des revenus à l'étranger non déclarés

9.31 Nous avons examiné si l'Agence avait utilisé les renseignements obtenus pour améliorer ses procédures visant à détecter, sans l'aide de dénonciateurs, les contribuables canadiens ayant des revenus à l'étranger non déclarés. Nous avons constaté que l'Agence avait entamé des travaux pour trouver les contribuables détenant ce genre de revenus, au moyen des quatre méthodes présentées ci-dessous.

9.32 Information déjà déclarée à l'Agence — Au cours de son projet, l'Agence a réalisé qu'elle avait déjà de l'information qui lui avait été communiquée (par exemple sur certains feuillets de renseignements) et qui pourrait l'aider à trouver les contribuables détenant des investissements à l'étranger. L'Agence a aussi déterminé qu'elle devait apprendre à faire un meilleur usage de l'information.

9.33 Programme des divulgations volontaires — L'Agence reçoit également des renseignements au moyen de son Programme des divulgations volontaires. Ce programme permet aux contribuables de se manifester et de corriger les renseignements inexacts ou incomplets

ou de révéler de l'information qu'ils n'avaient pas communiquée auparavant; s'ils adhèrent à ce programme, les contribuables évitent des pénalités ou une poursuite. Dans les années qui ont suivi le dépôt de la liste des comptes du Liechtenstein, le nombre de divulgations volontaires a augmenté de manière spectaculaire, et l'Agence a mis sur pied un projet pour analyser ces divulgations qui concernaient les contribuables détenant des comptes à l'étranger.

9.34 Demande péremptoire visant des personnes non désignées nommément — Au Canada, l'Agence peut utiliser ce qu'on appelle la « demande péremptoire visant des personnes non désignées nommément » pour recueillir de l'information sur un groupe de contribuables non encore identifiés qui, selon l'Agence, ne déclarent pas certains revenus. Il arrive couramment que l'Agence signifie une demande à un tiers pour obtenir des renseignements à des fins de vérification de l'observation de la loi par une ou des personnes non désignées nommément. Elle pourrait, par exemple, signifier à un intermédiaire financier une demande l'obligeant à identifier les personnes non désignées nommément qui détiennent des actifs étrangers ou qui participent à des opérations financières à l'étranger. En raison du travail fait sur la liste des comptes du Liechtenstein, l'Agence a signifié à diverses institutions financières six demandes péremptoires visant des personnes non désignées nommément, ce qui lui a permis de détecter davantage de revenus non déclarés.

9.35 Les demandes péremptoires visant des personnes non désignées nommément sont d'utilité seulement au pays. L'Agence a commencé à signifier ces demandes aux banques étrangères qui exercent des activités au Canada, mais l'obtention de renseignements au sujet d'investissements à l'étranger pose certaines difficultés. Les pays étrangers ne sont pas tenus de répondre à ce genre de demandes.

9.36 Changements législatifs — En partie à la suite de son travail sur la liste des comptes du Liechtenstein, l'Agence a conclu à la nécessité de changements législatifs ayant trait à la coopération internationale, aux mesures d'accès aux renseignements et aux mesures administratives. Le budget fédéral de 2013 prévoit des modifications telles que l'obligation pour les banques et d'autres institutions de signaler à l'Agence tout transfert international de fonds de plus de 10 000 \$, et le versement de paiements aux dénonciateurs dont l'information conduit au calcul et à la collecte d'impôts additionnels dans des cas d'inobservation fiscale internationale de grande ampleur. Les conventions fiscales et les accords d'échange de renseignements fiscaux continuent de faire l'objet de négociations.

9.37 Dans l'ensemble, le travail entrepris par l'Agence pour trouver les contribuables qui n'observent pas la loi est prometteur. La nouvelle législation donne à l'Agence davantage de moyens de retracer les contribuables; toutefois, l'Agence doit se préparer en vue de pouvoir traiter le volume accru de renseignements qu'elle recevra à la suite des changements législatifs.

L'Agence a mis en place de nouvelles procédures de vérification, mais elle n'est pas tout à fait prête pour ce nouveau secteur d'activités

9.38 Procéder à la vérification de comptes à l'étranger à partir d'un indice d'une telle ampleur provenant d'un dénonciateur était une nouveauté pour l'Agence; celle-ci aurait sans doute avantage à modifier sa méthode de vérification en réponse à ce que son travail sur la liste des comptes du Liechtenstein lui a appris. Depuis 2007, l'Agence a reçu d'autres listes et d'autres renseignements à analyser et à vérifier au sujet de résidents canadiens qui pourraient avoir des revenus non déclarés dans des comptes à l'étranger. La charge de travail de l'Agence dans ce secteur a augmenté et il est probable que cette tendance se poursuive.

9.39 Nous avons examiné si les fonctionnaires de l'Agence avaient modifié leurs procédures de vérification à la lumière des connaissances acquises dans le cadre du projet de vérification de la liste des comptes du Liechtenstein. Nous avons remarqué que la plupart des procédures mises en place pour le projet du Liechtenstein avaient été communiquées aux vérificateurs de l'Agence au moyen de présentations, de courriels et d'un échange continu avec l'administration centrale. Les vérificateurs à qui ce projet avait été assigné formaient un petit groupe de professionnels chevronnés travaillant étroitement avec le personnel de l'administration centrale.

9.40 Nous avons également constaté que le guide de vérification en usage sur les activités bancaires à l'étranger datait de 2001; il avait donc été préparé à une époque où l'Agence ne recevait pas d'indices de dénonciateurs de l'ampleur de celui reçu en 2007. L'Agence a commencé à élaborer une page de type wiki à l'intention des vérificateurs pour leur permettre d'échanger rapidement de l'information sur les situations auxquelles ils sont confrontés, par exemple déterminer les pénalités à imposer ou savoir comment recueillir certains types de renseignements auprès de pays ou de types d'institutions précis. Un guide mis à jour serait pratique pour les vérificateurs. À la fin de notre audit, la page de type wiki n'était pas assez avancée pour être vraiment utile.

9.41 Comme nous l'avons déjà mentionné, l'entente utilisée dans le cadre du projet de vérification de la liste des comptes du Liechtenstein a permis à l'Agence de recueillir de l'information et d'établir des cotisations d'impôt sur les revenus non déclarés, mais elle l'empêche d'intenter des poursuites. L'Agence nous a dit que les contribuables qui font actuellement l'objet d'une vérification à la suite de nouvelles listes reçues ne bénéficient pas des mêmes conditions. Cependant, les vérificateurs nous ont dit avoir offert certaines de ces conditions dans des dossiers récents. Cette situation ne se produirait pas si un guide avait été mis à jour et communiqué aux vérificateurs de sorte que les objectifs soient clairement compris.

9.42 Pour les dossiers de la liste des comptes du Liechtenstein, les vérificateurs ont indiqué que les contribuables et leurs représentants avaient tendance à retarder la remise des renseignements demandés. Pour le travail portant sur les listes reçues subséquemment, nous avons appris que les prorogations de délai ne sont pas accordées aussi facilement et que les vérificateurs se servent plus rapidement d'outils comme la demande péremptoire (demande officielle de renseignements adressée au contribuable).

9.43 Les lignes directrices de l'Agence relatives aux projets indiquent qu'un rapport définitif doit être produit dans lequel les leçons apprises sont consignées et communiquées. Nous avons vu des preuves que des présentations avaient eu lieu, mais il n'y a pas eu de rapport. En l'absence d'une analyse complète et d'un suivi des secteurs à améliorer, et sans un guide mis à jour, les vérificateurs n'auront pas les outils dont ils ont besoin et l'administration centrale ne sera pas en mesure de suivre leurs progrès.

9.44 En 2015, l'Agence commencera à recevoir de l'information sur les transferts internationaux de plus de 10 000 \$. Elle s'attend aussi à recevoir davantage de listes et de renseignements en raison de la nouvelle initiative consistant à verser une récompense aux dénonciateurs. Comme la charge de travail dans ce secteur continue de s'accroître, la méthode utilisée par l'Agence pour renseigner les vérificateurs sur ce projet ne convient plus.

9.45 Recommandation — L'Agence du revenu du Canada devrait s'assurer que ses objectifs et ses procédures de vérification concernant les comptes à l'étranger traduisent bien les leçons apprises et que le tout est documenté et bien compris par le personnel, de sorte que ce dernier soit prêt à absorber l'augmentation de la charge de travail prévue dans ce secteur d'activités.

Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. L'Agence du revenu du Canada élabore actuellement un plan d'action pour aborder les plans d'exécution des structures, des procédures et des projets et veillera à ce que les objectifs et les procédures de vérification traduisent les leçons apprises concernant les comptes à l'étranger. Il s'agira d'une mise en œuvre échelonnée avec d'abord la mise sur pied de la structure de la Division de l'observation à l'étranger en octobre 2013, puis l'élaboration et la mise en application des objectifs, des politiques et des procédures sur une base continue tout au long de l'exercice 2013-2014. Lorsque le Programme des transferts électroniques de fonds sera mis en œuvre en janvier 2015, d'autres politiques et procédures relatives à ce programme seront mises en application au plus tard en avril 2015.

Conclusion

9.46 Nous avons conclu que, dans l'ensemble, l'Agence du revenu du Canada avait pris des mesures de vérification de l'observation adéquates dans le cas des contribuables figurant sur la liste des comptes du Liechtenstein. Elle a suivi ses propres procédures pour déterminer les dossiers à vérifier et pour établir la manière de mener ces vérifications. Les ententes que l'Agence a conclues lui ont permis d'en apprendre davantage sur la structure des investissements à l'étranger, ce qui répondait aux buts du projet. Les ententes ont aussi fait en sorte que les contribuables paient les impôts dus; l'Agence a toutefois abandonné, en contrepartie, le droit de renvoyer ces dossiers à des fins d'enquête criminelle. Le projet a duré six ans, à cause de retards imputables à l'Agence et aux contribuables.

9.47 L'Agence a accompli des progrès dans l'utilisation de renseignements pour retrouver les contribuables qui pourraient avoir des revenus à l'étranger non déclarés. Elle a élaboré de nouvelles procédures de vérification, mais elle doit mieux les communiquer pour mettre en pratique les leçons apprises dans le cadre du projet de la liste des comptes du Liechtenstein. Elle n'est pas tout à fait prête à traiter la quantité accrue de renseignements qu'elle reçoit. L'Agence doit veiller à ce que ses objectifs organisationnels soient appliqués de manière cohérente et efficiente dans ce secteur d'activités en expansion.

À propos de l'audit

Tous les travaux d'audit dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes relatives aux missions de certification présentées dans le Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés – Certification. Même si le Bureau du vérificateur général a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Dans le cadre de notre processus normal d'audit, nous avons obtenu de la direction la confirmation que les constatations présentées dans ce chapitre sont fondées sur des faits.

Objectif

L'audit avait pour objectif de déterminer si l'Agence du revenu du Canada avait pris des mesures adéquates pour soumettre à une vérification les contribuables mentionnés sur la liste des comptes bancaires du Liechtenstein, et si elle avait utilisé les renseignements obtenus pour confirmer le caractère adéquat de ses procédures de détection et de vérification d'activités bancaires à l'étranger ou pour les mettre à jour.

Étendue et méthode

Nous avons centré nos travaux d'audit sur la Direction du secteur international et des grandes entreprises de la Direction générale des programmes d'observation. La liste des comptes du Liechtenstein a été confiée à une petite équipe de la Direction. Nous n'avons pas vérifié les décisions de la Division des enquêtes criminelles au sujet des dossiers qui lui avaient été renvoyés.

Notre méthode d'audit a consisté à :

- mener des entrevues avec les vérificateurs, les chefs d'équipe et les gestionnaires dans tous les bureaux de services fiscaux où les vérifications liées à la liste des comptes du Liechtenstein avaient été effectuées;
- mener des entrevues avec l'équipe de direction de l'administration centrale de l'Agence pour en apprendre davantage sur le projet et, par la suite, pour confirmer notre compréhension de celui-ci;
- mener des entrevues téléphoniques avec les vérificateurs travaillant sur les dossiers subséquents de comptes à l'étranger, pour confirmer des changements à la méthode utilisée;
- examiner et analyser les rapports de vérification, les documents de planification, les manuels de vérification et les politiques de l'Agence;
- confirmer les données de vérification en consultant divers systèmes de l'Agence.

Critères

Critères	Sources
Pour déterminer si l'Agence du revenu du Canada avait pris des mesures adéquates pour soumettre à une vérification les contribuables mentionnés sur la liste des comptes bancaires du Liechtenstein, et si elle avait utilisé les renseignements obtenus pour confirmer le caractère adéquat de ses procédures de détection et de vérification d'activités bancaires à l'étranger ou pour les mettre à jour, nous avons utilisé les critères suivants :	
L'Agence du revenu du Canada a suivi ses procédures de manière uniforme pour déterminer s'il fallait procéder à une vérification à l'égard des contribuables nommés sur la liste des comptes du Liechtenstein.	<ul style="list-style-type: none"> Agence du revenu du Canada, Manuel de vérification, chapitres 9 et 10. Témoignage du sous-commissaire adjoint, Direction générale des programmes d'observation de l'ARC, devant le Comité permanent des finances, le 5 février 2013
Pour les contribuables qui ont fait l'objet d'une vérification, l'Agence : <ul style="list-style-type: none"> a agi sans délai indu; a suivi ses procédures pour tirer des conclusions quant à l'imposition de pénalités; a renvoyé les contribuables au Service des poursuites pénales du Canada en vue d'entamer des poursuites, en conformité avec les politiques et les procédures de l'Agence. 	<ul style="list-style-type: none"> Agence du revenu du Canada, Manuel de vérification, chapitres 6, 10 et 28.
L'Agence a utilisé les renseignements obtenus pour confirmer ou mettre à jour ses procédures et les appliquer à la détection des contribuables canadiens qui ont des revenus non déclarés dans des comptes bancaires à l'étranger non divulgués.	<ul style="list-style-type: none"> Agence du revenu du Canada, <i>Résumé du Plan d'entreprise de 2012-2013 à 2014-2015</i>. OCDE, Note d'orientation, <i>Evaluating the effectiveness of compliance risk treatment strategies</i>.
L'Agence a utilisé les renseignements obtenus pour confirmer ou mettre à jour ses procédures de vérification et les appliquer à la vérification des contribuables canadiens qui ont des revenus non déclarés dans des comptes bancaires à l'étranger non divulgués.	<ul style="list-style-type: none"> Agence du revenu du Canada, <i>Résumé du Plan d'entreprise de 2012-2013 à 2014-2015</i>. OCDE, Note d'orientation, <i>Evaluating the effectiveness of compliance risk treatment strategies</i>.

La direction a examiné les critères d'audit et elle en a reconnu la validité.

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1^{er} janvier 2007 au 31 août 2013. Les travaux d'audit dont il est question dans le présent chapitre ont été terminés le 31 août 2013.

Équipe d'audit

Vérificatrice générale adjointe : Marian McMahon

Directrice principale : Vicki Plant

Directrice : Heather Miller

Christianne Curry

Sarah Winton

Pour obtenir de l'information, veuillez téléphoner à la Direction des communications : 613-995-3708 ou 1-888-761-5953 (sans frais)

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 9 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Application des procédures standard	
<p>9.23 L'Agence du revenu du Canada devrait établir des délais clairs pour les employés et pour les contribuables à l'égard des vérifications effectuées sur les comptes à l'étranger. (9.8-9.22)</p>	<p>Recommandation acceptée. L'Agence du revenu du Canada s'engage à établir et à communiquer, à la fois au personnel et aux contribuables, les échéanciers relativement aux vérifications effectuées sur les comptes à l'étranger. L'Agence a commencé à examiner ces échéanciers et poursuivra ses travaux en 2013-2014 en vue de mettre en place des mesures intérimaires d'ici le 1^{er} avril 2014. À la suite du lancement des outils du Plan d'action économique de 2013, l'Agence réexaminera les échéanciers afin de peaufiner et de finaliser ces mesures au cours de l'exercice 2015-2016. L'Agence continuera d'informer les contribuables et leurs représentants, au cas par cas durant la vérification, des conséquences d'omettre de fournir des renseignements ou des documents, tel qu'il est indiqué dans la circulaire d'information 71-14R3 intitulé « La vérification fiscale ».</p>
<p>9.29 L'Agence du revenu du Canada devrait analyser l'utilisation d'ententes avec les contribuables qui font l'objet d'une vérification, afin de s'assurer que ces ententes servent les objectifs des projets et du programme de l'Agence. (9.24-9.28)</p>	<p>Recommandation acceptée. L'Agence du revenu du Canada s'engage à veiller à ce que l'utilisation d'ententes de vérification traduise bien les objectifs des projets et du programme de surveillance à l'étranger et y soit conforme. Une analyse sera menée dès maintenant pour déterminer les caractéristiques ou éléments dont il faut tenir compte afin d'établir s'il est approprié d'utiliser une entente pour un projet particulier. D'ici le 1^{er} avril 2014, l'Agence veillera à ce que les lignes directrices relatives aux futures ententes soient communiquées aux vérificateurs sur place avant qu'un projet particulier soit entrepris à l'étranger.</p>

Recommandation	Réponse
<p>Utilisation de l'information recueillie</p> <p>9.45 L'Agence du revenu du Canada devrait s'assurer que ses objectifs et ses procédures de vérification concernant les comptes à l'étranger traduisent bien les leçons apprises et que le tout est documenté et bien compris par le personnel, de sorte que ce dernier soit prêt à absorber l'augmentation de la charge de travail prévue dans ce secteur d'activités. (9.31-9.44)</p>	<p>Recommandation acceptée. L'Agence du revenu du Canada élabore actuellement un plan d'action pour aborder les plans d'exécution des structures, des procédures et des projets et veillera à ce que les objectifs et les procédures de vérification traduisent les leçons apprises concernant les comptes à l'étranger. Il s'agira d'une mise en œuvre échelonnée avec d'abord la mise sur pied de la structure de la Division de l'observation à l'étranger en octobre 2013, puis l'élaboration et la mise en application des objectifs, des politiques et des procédures sur une base continue tout au long de l'exercice 2013-2014. Lorsque le Programme des transferts électroniques de fonds sera mis en œuvre en janvier 2015, d'autres politiques et procédures relatives à ce programme seront mises en application au plus tard en avril 2015.</p>