

Automne 2010 — Rapport de la vérificatrice générale du Canada

Chapitre 7 — Les organismes de bienfaisance enregistrés — Agence du revenu du Canada

Automne 2010 — Rapport de la vérificatrice générale du Canada

- Rapport d'automne 2010
- Demander cette publication

Chapitre 7 — Les organismes de bienfaisance enregistrés — Agence du revenu du Canada

Points saillants

Introduction

Application des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu en ce qui a trait aux organismes de bienfaisance enregistrés

La réforme du cadre réglementaire

Objet de la vérification

Observations et recommandations

Organismes de bienfaisance enregistrés

Le processus d'enregistrement est rigoureux

Bon nombre d'organismes de bienfaisance enregistrés présentent leur déclaration de renseignements annuelle en retard

La vérification des organismes de bienfaisance enregistrés permet de s'assurer qu'ils sont toujours admissibles

Les vérifications aléatoires pourraient ne pas procurer une mesure suffisamment fiable du taux d'observation

L'Agence n'a pas de directives internes suffisamment précises pour l'application des sanctions

Le processus de l'Agence pour surveiller la bonne marche de la cession des actifs d'un organisme de bienfaisance, dont le statut a été révoqué, n'est pas structuré

L'Agence communique bien avec les organismes de bienfaisance et les donateurs

Arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux

L'Agence émet des numéros d'inscription pour les abris fiscaux à tous les promoteurs d'arrangements relatifs à des abris fiscaux qui présentent une demande complète

L'Agence émet des avertissements généraux à l'intention des contribuables concernant les arrangements relatifs à des dons utilisés de façon abusive comme abris fiscaux

L'Agence a modifié la cotisation de dizaines de milliers de participants à des arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux

Conclusion

À propos de la vérification

Annexe — Tableau des recommandations

Pièces :

- 7.1 — On estime que le coût lié au fait d'accorder des allègements fiscaux à des contribuables pour des dons de bienfaisance excède 2 milliards de dollars par année
- 7.2 — L'Agence n'a pas atteint sa nouvelle cible de 80 % pour les services d'enregistrement
- 7.3 — L'Agence dispose d'un certain nombre d'outils et de sanctions pour encourager les organismes de bienfaisance à observer la loi

Points saillants

Objet

Il existe plus de 85 000 organismes de bienfaisance enregistrés au Canada. Ces organismes n'ont pas à payer d'impôt sur leur revenu, et le gouvernement fédéral permet aux contribuables qui versent des dons à ces organisations de demander des déductions ou des crédits d'impôt pour réduire le montant d'impôt qu'eux-mêmes ont à payer sur leur revenu. On estime qu'en 2009, la valeur des allègements fiscaux accordés par le gouvernement fédéral aux contribuables au titre de dons de bienfaisance s'est chiffrée à près de 2,4 milliards de dollars.

L'Agence du revenu du Canada applique la *Loi de l'impôt sur le revenu*, y compris les dispositions concernant les organismes de bienfaisance enregistrés. Pour remplir son rôle envers ces organismes, l'Agence définit ses responsabilités comme suit : traiter les demandes d'enregistrement d'organismes voulant obtenir le statut d'organisme de bienfaisance enregistré, effectuer des activités de vérification et d'observation, conseiller les organismes de bienfaisance enregistrés sur les mesures à prendre pour se conformer à la *Loi* et fournir des renseignements généraux au grand public.

Nous avons examiné comment l'Agence encourage l'observation des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant les organismes de bienfaisance enregistrés. Nous nous sommes aussi penchés sur la manière dont l'Agence traite les arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux. Typiquement, ces arrangements promettent à un contribuable (le « participant ») que s'il achète des biens et qu'il en fait don, il recevra en retour un reçu qui lui permettra de demander un crédit d'impôt d'un montant supérieur à la somme qu'il a dépensée pour acheter les biens donnés. Les promoteurs d'abris fiscaux doivent obtenir un numéro d'identification de l'Agence avant de pouvoir vendre, émettre ou accepter une contrepartie de la part de participants.

Les travaux de vérification dont il est question dans le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 8 juin 2010.

Pertinence

Bien des Canadiens estiment que les organismes de bienfaisance jouent un rôle important dans la société. Ces organismes offrent des services que les gens pourraient s'attendre, autrement, à recevoir du gouvernement. Les Canadiens peuvent faire du bénévolat pour les causes qui leur tiennent à cœur ou faire des dons aux organismes de bienfaisance qu'ils désirent appuyer.

Le rôle de l'Agence consiste à veiller à ce que les organismes de bienfaisance respectent les mesures prescrites par la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de façon à ce qu'ils atteignent les buts charitables pour lesquels ils ont été créés.

Dans le cadre de son rôle de protéger les contribuables contre les abus, l'Agence a annoncé qu'elle examinera tous les arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux. Elle prévoit vérifier tous les organismes de bienfaisance, les promoteurs et les contribuables qui participent à de tels arrangements. Elle a diffusé des communiqués pour mettre en garde les contribuables contre ces arrangements. Des dizaines de milliers de contribuables ont investi dans ces arrangements. Même si

très peu d'organismes de bienfaisance enregistrés participent à des arrangements de ce type, les actions de ceux qui le font pourraient avoir des répercussions sur l'ensemble du secteur des organismes de bienfaisance et amener certains donateurs à ne plus faire de dons à des organismes qui ne sont nullement liés avec ces abris fiscaux abusifs.

Constatations

- L'Agence suit un processus rigoureux pour enregistrer les organismes de bienfaisance. Les contrôles en place permettent de surveiller et de gérer adéquatement le processus d'approbation des demandes provenant d'organismes qui veulent obtenir le statut d'organisme de bienfaisance enregistré. Ce processus est important parce qu'il se peut que ce soit à cette étape du cycle de vie de l'organisme que l'Agence s'y intéressera le plus étroitement.
- Plus de 33 000 organismes de bienfaisance n'ont pas produit leur déclaration de renseignements annuelle à temps en 2008. L'Agence publie certains renseignements tirés de ces déclarations dans son site Web. Les donateurs peuvent visiter ce site pour vérifier si un organisme de bienfaisance est enregistré et trouver certains renseignements sur ses activités et son conseil d'administration. Lorsqu'un organisme de bienfaisance ne produit pas sa déclaration de renseignements à temps, l'Agence a pour politique d'envoyer des lettres de rappel, puis de révoquer l'enregistrement de l'organisme après 10 mois. De 2007 à 2009, l'Agence a révoqué l'enregistrement de plus de 3 000 organismes de bienfaisance qui n'avaient pas produit leur déclaration. La plupart des organismes ont produit leur déclaration après avoir reçu un rappel.
- L'Agence effectue des vérifications aléatoires et en fonction des risques pour s'assurer que les organismes de bienfaisance enregistrés continuent de respecter la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Quand ce n'est pas le cas, l'Agence dispose d'un éventail de sanctions et d'outils auxquels elle peut avoir recours. Ceux-ci vont des lettres de sensibilisation aux sanctions modérées ou sévères, en passant par des ententes négociées. Cependant, même si les manuels de vérification de l'Agence comprennent des lignes directrices et des renvois aux sanctions, ses documents d'orientation interne manquent d'information détaillée à ce sujet. Au cours de la période visée par la vérification, l'Agence a continué d'utiliser principalement les lettres de sensibilisation, les ententes d'observation et les révocations. Deux organismes se sont vu imposer des sanctions intermédiaires.
- La communication de l'Agence avec les organismes de bienfaisance et les donateurs est bonne. On peut obtenir des renseignements par téléphone ou par divers autres moyens, comme le site Web de l'Agence, les web émissions, les programmes d'aide et les documents imprimés. Par exemple, les utilisateurs peuvent se servir d'Internet, de la poste ou du téléphone pour savoir si un organisme est enregistré, si son droit de délivrer des reçus aux fins de l'impôt a été suspendu ou si son statut d'organisme de bienfaisance a été révoqué. L'Agence dispose également de processus pour s'assurer que l'information qu'elle ajoute à son site Web est exacte et de mécanismes de rétroaction pour vérifier si les besoins d'information des utilisateurs sont satisfaits.
- L'Agence a exprimé des inquiétudes quant à certains arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux et a émis des avertissements généraux à ce sujet. Le nombre d'arrangements actifs est en baisse, mais les gens continuent d'y investir. En date du 31 décembre 2009, on dénombrait un total de 172 300 participants. L'Agence a vérifié bon nombre de ces arrangements et, au 31 mars 2009, elle avait établi une nouvelle cotisation pour plus de 69 000 participants relativement à des sommes réclamées à titre de dons de bienfaisance.

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

Introduction

7.1 Le Canada compte plus de 85 000 organismes de bienfaisance enregistrés qui interviennent dans la lutte contre la pauvreté, l'avancement de l'éducation ou de la religion, et à d'autres fins utiles à la collectivité. Ces organismes comptent sur des millions de bénévoles et, dans certains cas, sur des salariés pour mener à bien leurs activités.

7.2 Le gouvernement fédéral appuie les organismes de bienfaisance enregistrés en accordant des déductions fiscales ou des crédits d'impôt pour les dons de bienfaisance, qui permettent de réduire l'impôt sur le revenu du donateur. De plus, ces organismes ne paient pas d'impôt sur le revenu. En 2009, on estimait que le coût lié aux allègements fiscaux accordés à des contribuables pour des dons de bienfaisance s'élevait à près de 2,4 milliards de dollars. Le ministère des Finances du Canada évalue chaque année l'effet de cette mesure (voir la pièce 7.1).

Pièce 7.1 — On estime que le coût lié au fait d'accorder des allègements fiscaux à des contribuables pour des dons de bienfaisance excède 2 milliards de dollars par année

Année	Coût (en millions de dollars)
2006	2 480
2007	2 495
2008	2 380
2009	2 380

Note : Les chiffres n'ont pas été vérifiés par le Bureau du vérificateur général.
Source : Dépenses fiscales et évaluations 2009, ministère des Finances du Canada

Application des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu en ce qui a trait aux organismes de bienfaisance enregistrés

7.3 L'Agence du revenu du Canada est chargée d'appliquer les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui ont trait aux organismes de bienfaisance enregistrés. Afin de remplir ce rôle, l'Agence assume, entre autres, les responsabilités suivantes principalement par l'intermédiaire de sa Direction des organismes de bienfaisance :

- traiter les demandes d'enregistrement;
- offrir des conseils d'ordre technique sur la gestion d'un organisme de bienfaisance;
- se charger des activités de vérification et d'observation;
- fournir des renseignements généraux au grand public.

7.4 L'Agence ne surveille pas les activités de compétence provinciale comme la gouvernance et la gestion des organismes de bienfaisance, et le rôle des conseils d'administration.

7.5 L'Agence compte environ 41 000 employés. Parmi ceux-ci, 270 travaillent à la Direction des organismes de bienfaisance et 40 autres, répartis dans les sept bureaux des services fiscaux, sont chargés de vérifier les organismes de bienfaisance enregistrés d'un bout à l'autre du pays. En 2009, le budget de la Direction des organismes de bienfaisance atteignait les 23 millions de dollars, sur un budget global de 4,3 milliards de dollars pour l'Agence.

La réforme du cadre réglementaire

7.6 En 2000, le gouvernement a mis sur pied la Table conjointe sur le cadre réglementaire, un groupe de travail composé de membres du secteur bénévole et communautaire et de représentants du gouvernement fédéral. Ce groupe de travail s'est réuni grâce à l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire dans le but d'étudier le cadre législatif et réglementaire touchant le secteur, et de formuler des recommandations afin de l'améliorer.

7.7 Dans son rapport final, intitulé *Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada : la réforme du cadre réglementaire* (2003), le groupe de travail a examiné la réglementation fédérale régissant les organismes de bienfaisance et a exploré les options en matière de changement dans quatre grands domaines, soit :

- l'accessibilité et la transparence de l'organisme de réglementation fédéral, y compris la communication au public de renseignements qu'il possède à propos des organismes de bienfaisance;
- l'amélioration de l'accès au processus d'appel dans le cas des organisations qui ne sont pas d'accord avec les décisions prises par l'organisme de réglementation;
- des réformes sur le plan de l'observation, notamment la possibilité d'imposer de nouvelles sanctions pour que les organismes de bienfaisance s'acquittent de leurs obligations juridiques;
- une possible réforme des modèles institutionnels pour l'organisme de réglementation fédéral (il s'agissait, par exemple, de déterminer si une commission fédérale devrait régir les organismes de bienfaisance ou si un nouvel organisme pour le secteur bénévole devrait être créé pour travailler avec l'Agence).

7.8 Dans le budget fédéral de 2004, le gouvernement a répondu à la plupart des 75 recommandations formulées par la Table conjointe sur le cadre réglementaire en apportant un certain nombre de modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans les domaines suivants :

- un nouveau régime d'observation;
- un mécanisme d'appels plus accessible;
- une transparence accrue;
- un meilleur accès à l'information.

Objet de la vérification

7.9 La vérification visait à déterminer si l'Agence du revenu du Canada avait établi des processus pour accroître l'observation des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant les organismes de bienfaisance. L'Agence a affirmé sa volonté d'accroître le taux d'observation des dispositions de la loi sur les impôts en offrant une aide importante aux contribuables.

7.10 Nous avons étudié la façon dont l'Agence applique les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* relatives aux organismes de bienfaisance enregistrés et examiné les processus dont elle se sert pour gérer certains arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux. La vérification portait également sur la manière dont l'Agence communique avec les organismes de bienfaisance et les donateurs.

7.11 Nous avons examiné les processus en place au cours des exercices 2006-2007, 2007-2008 et 2008-2009. De plus, nous avons testé les contrôles relatifs au traitement des demandes d'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance, révisé l'évaluation du risque et la planification des vérifications à l'Agence, et examiné la manière dont l'Agence revoit les résultats de ces activités. Nous avons également analysé l'imposition des pénalités conformément à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. En ce qui concerne les arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux, nous avons évalué la façon dont l'Agence communiquait avec les participants potentiels et nous avons cherché à établir si elle disposait d'un processus pour déterminer si les abris fiscaux sont conformes à la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

7.12 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

Organismes de bienfaisance enregistrés

7.13 La *Loi de l'impôt sur le revenu* définit un organisme de bienfaisance enregistré comme une œuvre de bienfaisance, ou encore comme une fondation privée ou publique qui répond à certains critères d'enregistrement. Pour porter le titre d'organisme de bienfaisance, une organisation doit consacrer toutes ses ressources à des activités de bienfaisance qu'elle exerce elle-même. Une fondation de bienfaisance (publique ou privée) doit être constituée et exploitée exclusivement à des fins de bienfaisance. Comme la *Loi* ne définit pas les termes « activités de bienfaisance » ou « fins de bienfaisance », l'Agence du revenu du Canada s'en remet à la définition de la *common law*, qui décrit un organisme de bienfaisance comme une organisation créée pour une des quatre fins suivantes :

- la lutte contre la pauvreté;
- l'avancement de l'éducation;
- l'avancement de la religion;
- d'autres fins utiles à la collectivité que la loi considère comme étant des fins de bienfaisance.

7.14 Parmi les organismes dont la raison d'être est la bienfaisance, citons, entre autres : les soupes populaires, les universités, les organisations qui offrent des bourses d'études et des prix pour les réalisations scolaires, les organismes religieux (lorsque leurs activités servent à des fins religieuses dans l'intérêt public) et les organisations qui offrent des services de counselling aux personnes en détresse.

7.15 Même si d'autres organisations mènent leurs activités conformément à l'intérêt public, dans le sens général du terme, elles ne correspondent pas sur le plan juridique à la définition d'un organisme de bienfaisance enregistré. Par exemple, les organisations comme les amicales, les syndicats et les sociétés d'immeubles en copropriété, même si elles n'ont pas été créées dans le but de faire un profit, ne sont pas des organismes de bienfaisance et ne peuvent donc pas être enregistrées à ce titre. Ces organisations peuvent être exemptées de payer l'impôt sur le revenu, mais elles ne peuvent pas émettre des reçus de dons.

Le processus d'enregistrement est rigoureux

7.16 Avant d'approuver une demande d'enregistrement, l'Agence du revenu du Canada doit avoir élaboré un processus pour s'assurer que l'organisme demandeur répond aux exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Lorsqu'une organisation ne remplit pas les conditions pour l'enregistrement, on devrait lui en expliquer les raisons et lui dire comment elle peut faire appel de la décision. Une organisation ne peut émettre de reçu de dons avant d'avoir obtenu son statut d'organisme de bienfaisance enregistré.

7.17 Lorsqu'une organisation présente une demande d'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance enregistré, elle remplit un formulaire de demande et le soumet à l'Agence. La demande comprend des renseignements sur les fins de bienfaisance de l'organisme, ses activités, son budget de fonctionnement ainsi que de l'information sur ses dirigeants. L'organisation doit également présenter ses documents constitutifs, comme son statut constitutif. Ces documents doivent comprendre une description des activités qu'entreprendra l'organisation pour réaliser les objectifs de bienfaisance pour lesquels elle a été créée.

7.18 Lorsque l'Agence reçoit une demande d'enregistrement, elle examine l'organisation concernée pour s'assurer que ses activités répondent aux exigences législatives de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le processus d'enregistrement est important, car il peut s'agir de la relation la plus étroite que l'Agence entretiendra avec l'organisme de bienfaisance enregistré au cours de son cycle de vie. Les autres interventions de l'Agence pourront se résumer à l'examen de la déclaration de renseignements annuel de l'organisme et à la publication de ce document sur son site Web.

7.19 Nous avons examiné des demandes d'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance au moyen d'un échantillon de 45 dossiers choisis de façon aléatoire, répartis sur une période de trois ans se terminant le 31 mars 2009. Cet examen avait pour but de déterminer si l'Agence avait mis en place des mécanismes de contrôles efficaces pour surveiller et gérer le processus d'approbation du statut d'organisme de bienfaisance d'une organisation. Notre échantillon comprenait des demandes d'enregistrement et de réenregistrement comme organisme de bienfaisance, dont certaines seulement ont été approuvées. Nous avons vérifié si :

- les décisions étaient revues et approuvées en fonction des politiques énoncées par l'Agence;
- les cibles en matière de service mentionnées par l'Agence dans son rapport annuel au Parlement avaient été atteintes;
- les organisations qui avaient essuyé un refus avaient été informées de leur droit de faire appel.

7.20 Lorsque nous avons testé ces contrôles, nous cherchions à trouver des éléments démontrant que les employés de l'Agence examinaient les demandes, déterminaient si les fins et les activités étaient caritatives, effectuaient des recherches au besoin, publiaient le rapport adéquat, et aussi que les décisions étaient examinées comme il se doit. Nous avons constaté que les contrôles de l'Agence étaient adéquats et qu'ils fonctionnaient comme il était prévu, et que les décisions étaient revues et approuvées.

7.21 L'Agence a de nouvelles cibles en ce qui concerne ses services d'enregistrement, cibles qu'elle a publiées dans son rapport annuel au Parlement pour l'exercice 2008-2009. L'Agence s'est engagée à répondre à 80 % des **demandes simples** en deux mois et à 80 % des **demandes régulières** en six mois. Cependant, l'Agence n'a pas atteint ces nouveaux objectifs en matière de service, ni pour l'exercice 2007-2008, ni pour l'exercice 2008-2009 (voir la pièce 7.2). Afin d'atteindre ces cibles en matière de service pour le prochain exercice (2009-2010), l'Agence a pris des mesures pour combler la pénurie de main-d'œuvre et pour traiter l'important inventaire de dossiers d'organismes de bienfaisance en attente. À la suite de ces mesures, la direction a indiqué que le rendement s'est amélioré.

Pièce 7.2 — L'Agence n'a pas atteint sa nouvelle cible de 80 % pour les services d'enregistrement

	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Cible pour les demandes simples : taux de réponse de 80 % en deux mois	Aucune mesure	42 %	58 %
Cible pour les demandes régulières : taux de réponse de 80 % en six mois	Aucune mesure	53 %	22 %

Note : Les chiffres n'ont pas été vérifiés par le Bureau du vérificateur général.

Source : *Rapport annuel de l'Agence du revenu du Canada au Parlement, 2008-2009*

Bon nombre d'organismes de bienfaisance enregistrés présentent leur déclaration de renseignements annuelle en retard

7.22 La *Loi de l'impôt sur le revenu* mentionne plusieurs formalités administratives dont les organismes de bienfaisance enregistrés doivent s'acquitter, notamment :

- préparer les reçus de dons pour le bon montant, et ce, dans le format prescrit;
- tenir des livres comptables et des dossiers;
- produire à temps une Déclaration de renseignement des organismes de bienfaisance enregistrés (T3010), comprenant des pièces jointes et des états financiers.

7.23 Les seuls renseignements que l'Agence demande aux organismes de bienfaisance de soumettre chaque année pour qu'ils puissent conserver leur statut d'organisme enregistré sont compris dans la trousse de déclaration T3010 (ci-après « la déclaration »). Les organismes de bienfaisance enregistrés doivent produire leur déclaration dans les six mois suivant la fin de leur exercice financier. L'Agence leur demande aussi de l'informer des changements qui ont été apportés à leur mode de fonctionnement ou à leur structure juridique. L'Agence veille à ce que les déclarations soient complètes et essaie de repérer les problèmes éventuels qui indiqueraient qu'une vérification est nécessaire. Fait tout aussi important, les donateurs peuvent avoir accès à certains renseignements figurant dans les déclarations que l'Agence publie sur son site Web. L'Agence ne publie pas les états financiers annuels, mais les citoyens peuvent en demander un exemplaire auprès de l'Agence.

7.24 La Table conjointe sur le cadre réglementaire indiquait dans son rapport que le meilleur moyen de régler le problème des organismes de bienfaisance qui produisent leur déclaration annuelle en retard serait de publier sur le site Web de l'Agence la liste des organismes qui ne se sont pas acquittés de cette obligation. Cette liste pourrait indiquer que l'Agence révoquerait l'enregistrement de l'organisme de bienfaisance concerné à moins qu'il ne soumette sa déclaration avant une certaine date. La collectivité locale pourrait ainsi exercer des pressions en rappelant à l'organisme en question son obligation légale. Les modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* en 2004 en réponse à ces recommandations permettent à l'Agence de publier le nom d'un organisme n'ayant pas encore présenté sa déclaration seulement après qu'elle lui a imposé une pénalité pour production tardive de 500 \$.

7.25 La politique de l'Agence, cependant, consiste à imposer une pénalité pour production tardive seulement lorsqu'elle a révoqué l'enregistrement d'un organisme et que celui-ci a fait une nouvelle demande d'enregistrement. Par conséquent, seules les organisations qui ont vu leur statut révoqué pour avoir omis de produire leur déclaration figurent dans la liste publiée sur le site Web de l'Agence, car la loi permet de divulguer le nom d'un organisme dont le statut a été révoqué. Il n'est donc pas toujours évident pour le public que la déclaration d'un organisme est en retard, d'autant plus que les renseignements sur le site Web la concernant peuvent ne pas être à jour.

7.26 Le processus de suivi de l'Agence pour les déclarations non reçues consiste à envoyer des rappels et ensuite à révoquer l'enregistrement au cours du dixième mois suivant la fin de l'exercice de l'organisme concerné. Les données présentées par l'Agence indiquent une légère hausse de la proportion des déclarations reçues à temps, celle-ci étant passée de 57 % en 2007 à 59 % en 2008. Cela signifie cependant que plus de 33 000 organismes de bienfaisance (41 %) n'avaient pas présenté leur déclaration de 2008 à temps. Même si la plupart des organismes ont remis leur déclaration après avoir reçu un rappel, plus de 3 000 organismes ont vu leur enregistrement révoqué entre 2007 et 2009 parce qu'ils avaient omis de produire leur déclaration.

7.27 **Recommandation** — L'Agence du revenu du Canada devrait évaluer si ses processus actuels pour traiter les déclarations de renseignements annuelles correspondent à son objectif d'accroître le taux d'observation et de recevoir les déclarations à temps.

Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. Une évaluation du processus actuel pour traiter les déclarations qui sont soumises en retard sera complétée d'ici septembre 2011.

La vérification des organismes de bienfaisance enregistrés permet de s'assurer qu'ils sont toujours admissibles

7.28 Pour s'assurer que les organismes de bienfaisance enregistrés continuent de respecter la *Loi de l'impôt sur le revenu*, l'Agence dispose d'un processus de vérification et d'examen. Elle peut choisir d'effectuer une vérification dans un organisme en fonction de l'examen des déclarations de renseignements annuelles, des plaintes du public ou du suivi d'un **accord d'observation** conclu antérieurement.

7.29 L'Agence mentionne dans son plan de vérification annuel touchant les organismes de bienfaisance enregistrés que celui-ci est « conçu pour évaluer le degré d'observation et l'efficacité du système d'évaluation du risque de l'Agence pour déceler les dossiers comportant un risque élevé ». Le plan de vérification indique aussi l'intention de l'Agence de vérifier 1 % des organismes de bienfaisance enregistrés chaque année. Cette vérification comprendrait les dossiers choisis en fonction de l'évaluation des facteurs de risque (vérifications ciblées) ainsi que les 150 vérifications aléatoires dont il est question dans la prochaine section. L'Agence entreprend une vérification ciblée lorsqu'elle décèle un problème potentiel comportant un risque élevé.

7.30 Les spécialistes de sept bureaux des services fiscaux effectuent des vérifications approfondies de dossiers choisis pour examen. Dans le cadre d'une vérification, l'Agence peut examiner le registre des reçus remis aux donateurs et les sommes dépensées pour les programmes caritatifs et l'administration afin de s'assurer que les activités sont toujours menées à des fins de bienfaisance. La Direction des organismes de bienfaisance, située à l'administration centrale de l'Agence, effectue des « vérifications au bureau » d'une moindre ampleur, qui consistent en un appel téléphonique ou en une lettre de demande de renseignements.

7.31 Nous avons examiné les résultats des vérifications ciblées et des vérifications aléatoires effectuées par l'Agence. D'avril 2006 à mars 2009, les résultats de près de 2 500 vérifications se répartissent comme suit :

- 69 % des vérifications n'ont permis de déceler aucun problème ou ont été suivies d'une lettre de sensibilisation (lettres expliquant les règles à un organisme de bienfaisance) – soit la mesure la moins sévère;
- 21 % des vérifications ont débouché sur un accord d'observation;
- 7 % des vérifications ont entraîné une révocation – soit la mesure la plus sévère.

Les trois pour cent restants se rapportent à d'autres types de vérifications, comme les vérifications préalables à l'enregistrement.

7.32 Ces résultats indiquent que la majorité des vérifications réalisées par l'Agence n'ont pas permis de déceler de problèmes d'observation importants.

Les vérifications aléatoires pourraient ne pas procurer une mesure suffisamment fiable du taux d'observation

7.33 Dans son *Rapport annuel sur les plans et priorités*, l'Agence s'est engagée à faire état du taux d'observation des organismes de bienfaisance, et ce, dès son *Rapport sur le rendement* de 2009-2010.

7.34 Lorsqu'on utilise des méthodes d'échantillonnage statistique, il est essentiel d'élaborer et d'exécuter un plan à l'intérieur de paramètres établis à l'avance, comme la période visée et la sélection des dossiers, et d'avoir des procédures en place pour tenir compte de l'information

manquante ou erronée. Même si l'Agence indiquait dans son plan de vérification qu'elle avait l'intention d'effectuer 150 vérifications aléatoires, nous n'avons trouvé aucun détail concernant l'objet, la méthode d'échantillonnage et les échéanciers de ces vérifications. En outre, même si le plan global indique que l'Agence réalisera ces vérifications chaque année, nous avons constaté que le nombre d'organisations choisies pour vérification variait sans aucune justification du nombre choisi chaque année.

7.35 L'Agence a complété la plupart des vérifications aléatoires qu'elle avait prévu réaliser au cours d'un exercice donné, même si un certain nombre d'entre elles étaient encore en cours de réalisation au cours de l'exercice suivant. Par exemple, pour l'exercice 2008-2009, sur 158 dossiers sélectionnés, 20 n'ont pas été complétés avant l'exercice 2009-2010.

7.36 À défaut de mettre en œuvre un plan d'échantillonnage aléatoire et de le mener à terme, l'Agence pourrait ne pas avoir des résultats statistiquement fiables pour mesurer le taux d'observation global des organismes de bienfaisance enregistrés.

7.37 **Recommandation** — L'Agence du revenu du Canada devrait élaborer et exécuter un plan d'échantillonnage aléatoire afin de respecter son engagement visant à faire état du taux d'observation des organismes de bienfaisance enregistrés.

Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. L'Agence élaborera une version révisée de son plan d'échantillonnage aléatoire qu'elle mettra en œuvre pendant l'exercice 2011-2012.

L'Agence n'a pas de directives internes suffisamment précises pour l'application des sanctions

7.38 Avant la réforme du cadre réglementaire, la révocation du statut d'organisme de bienfaisance était la principale sanction que l'Agence avait à sa disposition. Estimant que cette sanction était trop sévère pour être efficace, la Table conjointe sur le cadre réglementaire a recommandé un régime de sanctions qui favoriserait le respect de la loi et comporterait un éventail de pénalités. L'objectif principal était de corriger la situation et de collaborer avec les organismes de bienfaisance pour élaborer, au fur et à mesure, des solutions aux problèmes qui se présentent.

7.39 Ces recommandations ont mené, en 2004, à l'ajout de sanctions intermédiaires à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, y compris l'accroissement de la pénalité si certains problèmes se reproduisaient. La pièce 7.3 donne un aperçu des outils et des sanctions, classés par ordre croissant de sévérité, ainsi que la description qu'en donne l'Agence.

Pièce 7.3 — L'Agence dispose d'un certain nombre d'outils et de sanctions pour encourager les organismes de bienfaisance à observer la loi

Outils et sanctions pour faire respecter la loi	Description
Sensibilisation	<ul style="list-style-type: none"> • Donner des conseils par écrit sur le site Web de l'Agence du revenu du Canada, offrir des publications et envoyer des lettres de sensibilisation • Répondre aux questions • Tenir des colloques
Accord d'observation	<ul style="list-style-type: none"> • Discuter avec l'organisme de bienfaisance et conclure un accord d'observation

Sanctions intermédiaires	<ul style="list-style-type: none"> • Imposer une pénalité financière • suspendre la statut d'organisme de bienfaisance en tant que donataire reconnu, l'empêchant ainsi d'émettre des reçus officiels de dons
Sanction sévère	<ul style="list-style-type: none"> • Révoquer l'enregistrement de l'organisme de bienfaisance, l'empêchant ainsi d'émettre des reçus de dons et l'exposant à l'impôt sur le revenu
<p>Source : Site Web de l'Agence du revenu du Canada (www.cra-arc.gc.ca), « Lignes directrices sur l'application des nouvelles sanctions » et « Conséquences d'une révocation ».</p>	

7.40 L'Agence a recours à une approche graduelle pour encourager les organismes de bienfaisance enregistrés à respecter la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Elle met principalement l'accent sur la sensibilisation, ensuite sur la surveillance et la vérification des organismes de bienfaisance. Si une vérification révèle qu'un organisme ne respecte pas la *Loi*, l'Agence encourage l'organisation à s'améliorer en négociant avec elle un accord d'observation qui comprend des points à améliorer. L'Agence et l'organisme de bienfaisance signent cet accord. Puis, l'Agence effectue un suivi en réalisant une autre vérification. Si l'organisme de bienfaisance ne respecte pas l'accord, l'Agence pourra lui imposer des sanctions intermédiaires. La sanction la plus sévère pour un organisme est de voir son enregistrement révoqué.

7.41 Nous avons voulu savoir si l'Agence disposait de procédures et de directives claires pour déterminer les sanctions auxquelles elle devrait avoir recours, et ce, à quel moment, afin de veiller à l'application appropriée de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Même si l'Agence dispose de lignes directrices et que ses manuels de vérification font référence aux sanctions, ce qui lui procure des descriptions générales, elle n'a pas, à notre avis, de directives internes suffisamment précises concernant l'application de ces sanctions relativement nouvelles. En s'appuyant sur les lignes directrices actuelles, c'est le bureau des services fiscaux chargé d'exécuter la vérification qui prend la décision d'imposer une sanction. Le directeur général de la Direction des organismes de bienfaisance doit approuver les sanctions intermédiaires et sévères, mais n'examine habituellement pas les cas pour lesquels aucune sanction n'a été imposée.

7.42 Au cours de la période visée par la vérification, l'Agence a continué d'utiliser principalement les lettres de sensibilisation, les accords d'observation et les révocations afin de faire respecter la loi. Il y a eu 127 révocations pour motif suffisant et deux sanctions autres qu'une révocation au cours des trois années visées par notre vérification.

7.43 **Recommandation** — L'Agence du revenu du Canada devrait évaluer l'efficacité de l'utilisation qu'elle fait des divers outils comme les sanctions et les accords d'observation en vue d'accroître l'observation de la *Loi de l'impôt sur le revenu* par les organismes de bienfaisance enregistrés. L'Agence devrait également élaborer, documenter et mettre en œuvre des consignes internes détaillées permettant de clarifier le moment où les sanctions devraient être appliquées et la manière dont elles devraient l'être.

Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. L'Agence a déjà commencé une évaluation de l'efficacité des accords d'observation et évaluera l'efficacité de son utilisation des outils dans les deux ou trois prochaines années.

L'Agence a pris des mesures pour élaborer des consignes internes à l'égard de l'application de sanctions et pour renforcer le processus d'application de ces sanctions. L'Agence continuera d'apporter des améliorations et fournira des directives supplémentaires sur l'application de sanctions d'ici mars 2011.

Le processus de l'Agence pour surveiller la bonne marche de la cession des actifs d'un organisme de bienfaisance, dont le statut a été révoqué, n'est pas structuré

7.44 Un organisme de bienfaisance peut se faire retirer son statut pour un certain nombre de raisons :

- révocation volontaire, dans le cas où il met fin à ses activités;
- défaut de produire une déclaration de renseignements;
- révocation pour un motif valable, par exemple, s'il a émis un reçu de façon inappropriée ou s'il n'a pas tenu de dossiers et des livres comptables au Canada.

7.45 D'avril 2006 à mars 2009, on a révoqué le statut d'environ 5 850 organismes de charité; plus de la moitié de ces révocations étaient attribuables au défaut de produire une déclaration de renseignements. Les révocations volontaires comptaient, quant à elles, pour 46 %, et les révocations pour motif valable, pour 2 % de l'ensemble des révocations.

7.46 Lorsque le ministre émet un avis d'intention de révocation de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance et qu'il lui retire son statut, l'organisme concerné doit transférer son actif net à un **donataire admissible**, utiliser l'actif pour des activités ou des programmes de bienfaisance ou le céder à l'État dans un délai d'un an. Les deux premières options visent, contrairement à la cession à l'État, à encourager l'utilisation des fonds à des fins de bienfaisance puisqu'ils avaient été donnés au départ à l'organisme de bienfaisance.

7.47 L'Agence est chargée de s'assurer que l'actif est liquidé conformément aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Pour ce faire, une déclaration de revenus doit être produite pour déterminer l'actif net et pour indiquer si des éléments d'actif ont été transférés à un donataire admissible ou cédés à l'État. Nous avons constaté que les employés utilisaient le calendrier de leur courriel personnel pour créer une liste des organismes de bienfaisance dont le statut a été révoqué afin d'effectuer un suivi, une fois l'année accordée écoulée, et s'assurer qu'ils ont transféré l'actif comme il se doit. Comme ces listes se trouvent dans le calendrier personnel de certains employés, il est possible que les autres ne puissent pas y avoir accès. Il n'existe aucun rapport ou mécanisme de surveillance centralisé de suivi effectué par l'Agence auprès des organismes de bienfaisance dont le statut a été révoqué. Ce processus manque de rigueur et pourrait entraîner un suivi inadéquat.

7.48 **Recommandation** — L'Agence du revenu du Canada devrait élaborer et mettre en place un processus officiel pour s'assurer qu'elle surveille de façon uniforme si un organisme de bienfaisance enregistré a transféré son actif comme il en avait l'obligation à la suite de la révocation de son statut.

Réponse de l'Agence — Recommandation acceptée. L'Agence élaborera et mettra en place un processus centralisé de surveillance d'ici la fin de 2011.

L'Agence communique bien avec les organismes de bienfaisance et les donateurs

7.49 La Table conjointe sur le cadre réglementaire a recommandé dans son rapport un certain nombre d'améliorations liées à la sensibilisation du secteur bénévole et du grand public. L'Agence y a répondu en :

- mettant en place des programmes d'aide;
- élaborant un programme de sensibilisation;
- augmentant l'aide à la clientèle.

7.50 L'Agence fournit de l'information aux organismes de bienfaisance et aux donateurs dans divers formats afin d'en assurer l'accessibilité. Les guides et les publications sont offerts en version papier et, en version électronique, sur le site Web de l'Agence. L'Agence dispose d'un numéro de téléphone sans frais prévu spécialement pour répondre aux questions liées aux organismes de bienfaisance. L'Agence diffuse des webinaires, et son programme d'aide aux organismes de bienfaisance joue un rôle actif. Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'information était disponible sur divers supports et que l'Agence continuait d'élaborer des façons conviviales de transmettre les renseignements aux publics visés.

7.51 Tout un éventail de renseignements sur les organismes de bienfaisance est offert au grand public, comme leurs coordonnées et un compte rendu général de leurs activités. De plus, l'Agence rend public certaines informations figurant dans les déclarations de renseignement annuelles une fois celles-ci remises par les organismes. On peut vérifier le statut d'un organisme de bienfaisance enregistré en ligne, par courrier ou par téléphone pour voir s'il est toujours enregistré, s'il a été privé du privilège d'émettre des reçus aux fins de l'impôt ou si son statut d'organisme de bienfaisance a été révoqué.

7.52 Nous avons vérifié si l'Agence disposait d'un processus pour s'assurer que l'information qu'elle fournit est exacte. L'Agence a un processus de contrôle de la qualité pour s'assurer que les nouveaux renseignements sont exacts au fur et à mesure qu'ils sont publiés sur le site Web. Au besoin, lorsque le site Web est mis à jour ou révisé, des groupes internes de l'Agence, comme le Comité du Web, les Services juridiques et la Direction des décisions en impôt, examinent les nouveaux renseignements pour en confirmer l'exactitude.

7.53 Il existe une norme de service concernant la rapidité de réponse aux appels logés à la ligne sans frais des organismes de bienfaisance : 80 % des appels doivent être pris en moins de deux minutes. Cette norme permet à l'Agence de s'assurer que les réponses sont rapides et accessibles. Cependant, l'Agence ne surveillait pas ou n'évaluait pas la qualité des réponses fournies. En 2010, l'Agence compte effectuer la surveillance silencieuse d'un certain nombre d'appels téléphoniques choisis au hasard afin de contrôler la qualité et l'uniformité de l'information fournie.

7.54 Comme les communications sont une activité permanente, il est important d'évaluer l'approche adoptée pour veiller à ce qu'on continue de répondre aux besoins des utilisateurs. Nous avons constaté que l'Agence demandait les commentaires et les suggestions des utilisateurs en effectuant l'évaluation des séances d'information et en recueillant de la rétroaction sur le Web.

Arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux

7.55 Un **abri fiscal** peut être un moyen légitime pour un contribuable de réduire ses impôts. Dans le cas d'un abri fiscal en particulier, appelé « arrangement relatif à des dons utilisés comme abris fiscaux », un contribuable (appelé un « participant ») fait un don à un organisme de bienfaisance au moyen d'un abri fiscal. L'Agence du revenu du Canada a exprimé des inquiétudes quant à certains de ces arrangements et a publié un certain nombre de communiqués de presses et d'alertes fiscales les concernant. Dans bien des cas, les organismes de bienfaisance qui prenaient part à ces arrangements émettaient des reçus de dons pour un montant supérieur à la somme d'argent investie ou à la valeur des dons de biens, et souvent l'argent reçu n'était pas utilisé à des fins de bienfaisance.

7.56 Il existe un type d'arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux qu'on appelle « arrangement de dons en fiducie ». Dans ce genre d'arrangements, un participant devient le bénéficiaire d'une fiducie et reçoit un bien qui lui est attribué par la fiducie. Le participant fait ensuite don de ce bien et d'une somme d'argent à un organisme de bienfaisance enregistré et obtient des reçus de dons faisant état du montant total du don en espèces et de la juste valeur marchande

présumée du bien. En règle générale, le montant total payé par le participant correspond à environ 30 % du montant indiqué sur les reçus de dons. L'Agence a rejeté entièrement ce type d'arrangement, car selon elle il n'y avait pas de dons.

7.57 Le projet de modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, annoncé par le ministère des Finances du Canada le 5 décembre 2003, limite les avantages fiscaux des dons de bienfaisance effectués dans le cadre d'un abri fiscal ou d'un autre arrangement. Les modifications répondaient aux préoccupations concernant ces arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux et touchaient d'autres changements proposés dans le budget de 2003 du gouvernement fédéral. Selon l'Agence, les modifications législatives proposées auraient pour effet de réduire le crédit pour don à une somme égale ou inférieure au montant versé en espèces. Même si le projet de loi est mort au feuillet en 2008 lors de la dissolution du Parlement, il a permis de mettre fin à un type d'arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux appelé « arrangements pour des dons à valeur plus élevée que ce qui a été payé ».

L'Agence émet des numéros d'inscription pour les abris fiscaux à tous les promoteurs d'arrangements relatifs à des abris fiscaux qui présentent une demande complète

7.58 La *Loi de l'impôt sur le revenu* exige du **promoteur** d'un abri fiscal qu'il obtienne un numéro d'identification pour cet abri fiscal. L'objectif de cette mesure est de permettre à l'Agence de recenser et de faire le suivi des abris fiscaux et de déterminer si elle doit les vérifier. Un abri fiscal peut avoir plus d'un promoteur.

7.59 La *Loi de l'impôt sur le revenu* exige de l'Agence qu'elle émette un numéro d'identification lorsque la demande comprend certains renseignements requis comme un exemplaire de la notice d'offre et une déclaration du promoteur dans laquelle il affirme qu'il tiendra des dossiers et des livres comptables au Canada. L'Agence ne peut pas vérifier l'arrangement relatif à des dons utilisés comme abris fiscaux au moment où elle émet le numéro d'identification, car aucune transaction n'a encore eu lieu. Elle s'assure simplement que la demande présentée est complète. Comme l'Agence reçoit beaucoup d'information sur l'arrangement, elle effectue une évaluation préliminaire du risque afin de décider si l'arrangement pourrait être abusif et s'il faudrait en faire la vérification ultérieurement.

7.60 La *Loi de l'impôt sur le revenu* exige que le passage suivant figure dans chaque déclaration écrite qui fait mention du numéro d'identification de l'abri fiscal :

Le numéro d'inscription attribué à cet abri fiscal doit figurer dans toute déclaration d'impôt sur le revenu produite par l'investisseur. L'attribution de ce numéro n'est qu'une formalité administrative et ne confirme aucunement le droit de l'investisseur aux avantages fiscaux découlant de cet abri fiscal.

7.61 Au 31 mars 2009, environ 50 arrangements relatifs à des abris fiscaux avaient reçu un numéro d'inscription, conformément à l'exigence en vigueur depuis 2003. D'avril 2006 à mars 2009, le nombre de ce type d'arrangements actifs s'élevait à huit ou neuf par année et le nombre de nouveaux arrangements auxquels on a attribué un numéro d'identification a baissé chaque année depuis 2003. Certains promoteurs ont adopté de nouveaux arrangements pour contourner les modifications proposées à la loi, et des promoteurs continuent de demander des numéros d'inscription pour des arrangements qui, selon eux, sont conformes à la loi actuelle et au projet de loi proposé.

L'Agence émet des avertissements généraux à l'intention des contribuables concernant les arrangements relatifs à des dons utilisés de façon abusive comme abris fiscaux

7.62 En 2007, l'Agence a présenté la Charte des droits du contribuable qui explique ce à quoi les contribuables peuvent s'attendre lorsqu'ils transigent avec elle. La Charte comprend notamment :

- le droit à la vie privée et à la confidentialité;
- le droit de s'attendre à ce que l'Agence mette les contribuables en garde contre des stratagèmes fiscaux douteux en temps opportun.

L'Agence explique que les contribuables peuvent s'attendre à ce qu'elle leur fournisse des renseignements opportuns et pertinents sur les stratagèmes fiscaux douteux qu'elle a l'intention d'examiner afin que les contribuables puissent les repérer et éviter d'avoir recours à des stratagèmes qui pourraient faire d'eux des contrevenants aux lois fiscales du Canada. L'Agence précise qu'elle s'efforce de fournir des renseignements qui aideront les contribuables à se protéger contre les stratagèmes fiscaux et à comprendre les conséquences que leur participation à ces stratagèmes pourrait entraîner.

7.63 L'Agence soutient qu'elle ne peut divulguer le type d'arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux ou leur description ainsi que le nom des promoteurs ou des organismes de bienfaisance qui y prennent part avant d'en avoir effectué la vérification, en raison des contraintes sur la divulgation de l'information sur les contribuables imposés par la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le défi pour l'Agence consiste à donner en temps opportun des renseignements aussi précis que possible sur les abris fiscaux qui pourraient être abusifs, tout en respectant la confidentialité de l'information sur les contribuables.

7.64 Lorsqu'elle émet un numéro d'identification pour un arrangement relatif à des dons utilisés comme abris fiscaux, l'Agence ne communique pas aux contribuables les préoccupations qu'elle pourrait avoir quant à l'arrangement concerné. Elle a recours aux alertes fiscales seulement pour conseiller la prudence générale par rapport aux arrangements qu'elle estime douteux. L'Agence a averti à plusieurs reprises les contribuables que les numéros d'abris fiscaux ne sont utilisés qu'à des fins d'identification. Dans une alerte fiscale de 2008, l'Agence précisait ce qui suit :

Un abri fiscal ayant un numéro d'identification ne garantit pas que les contribuables ont droit de recevoir les avantages fiscaux proposés. [...] Les contribuables doivent éviter tout stratagème qui promet des reçus de dons représentant de trois à quatre fois le paiement au comptant.

7.65 Nous avons constaté que, compte tenu de l'interprétation de l'Agence concernant les contraintes sur l'information qu'elle peut divulguer, celle-ci faisait des efforts raisonnables pour avertir les contribuables des arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux abusifs.

L'Agence a modifié la cotisation de dizaines de milliers de participants à des arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux

7.66 Malgré les alertes fiscales et l'obligation de déclaration des promoteurs, certains contribuables continuent d'investir dans les arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux. Au 31 décembre 2009, l'Agence estimait qu'il y avait environ 172 300 participants à ces arrangements, pour une somme de 5,4 milliards de dollars en dons déclarés. Le nombre de participants et la somme des dons réclamés ont diminué tous les ans après avoir atteint un sommet en 2006.

7.67 L'Agence exprime clairement son intention de vérifier toutes les parties prenant part à un arrangement relatif à des dons utilisés comme abris fiscaux – les promoteurs, les organismes de bienfaisance enregistrés et les participants. Au 31 mars 2009, l'Agence avait complété la revue de plus de 69 000 nouvelles cotisations des contribuables ayant participé à des arrangements de ce type et avait refusé des réclamations pour dons de bienfaisance totalisant presque 2 milliards de dollars.

7.68 Un participant, qui est en désaccord avec sa nouvelle cotisation, a le droit de s'y opposer en présentant à l'Agence un avis d'opposition. Parmi les personnes dont la cotisation est modifiée en raison de leur participation à un arrangement relatif à des dons utilisés comme abris fiscaux, la

plupart présentent une opposition. Si les participants n'ont pas gain de cause à l'étape de l'appel, ils peuvent s'adresser aux tribunaux et bon nombre d'entre eux le font. Nous avons noté dans au moins un cas que des promoteurs parlaient d'une possibilité d'opposition ou d'une poursuite en justice lorsqu'ils faisaient la promotion d'abris fiscaux.

7.69 Après avoir effectué la vérification d'un organisme de bienfaisance enregistré qui a pris part à un arrangement relatif à des dons utilisés comme abris fiscaux, l'Agence peut révoquer son enregistrement. Elle peut ensuite publier un communiqué de presse et mettre l'information sur son site Web. Entre avril 2006 et mars 2009, l'Agence a publié onze communiqués de presse concernant la révocation de l'enregistrement d'organismes de bienfaisance ayant participé à des arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux abusifs.

7.70 Par exemple, le 17 novembre 2008, l'Agence a publié un communiqué de presse après avoir révoqué l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance qui avait délivré des reçus pour des sommes en espèces reçues dans le cadre d'un abri fiscal auquel un numéro d'identification avait été attribué. Elle précisait ce qui suit :

Au cours de la période de vérification, l'unique activité de l'organisme de bienfaisance a consisté en sa participation à cet arrangement. En effet, l'organisme n'a organisé aucune activité de bienfaisance au cours de sa participation à l'arrangement ou avant celle-ci, mis à part la remise d'un don d'environ 18 000 \$ à des donateurs reconnus.

Selon l'Agence, l'organisme aurait remis des reçus officiels de dons pour des dons en argent comptant et en valeurs immobilières totalisant plus de 6,7 millions de dollars.

7.71 Même si très peu d'organismes de bienfaisance enregistrés participent à des arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux, leur façon de se comporter pourrait avoir des répercussions sur l'ensemble du secteur des organismes de bienfaisance et amener certains donateurs à cesser de donner aux organismes qui ne sont pas liés à des abris fiscaux abusifs.

7.72 L'Agence publie en effet de l'information sur certains arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux lorsque les organismes concernés ont perdu leur enregistrement, puisque la *Loi de l'impôt sur le revenu* le permet. Cependant, l'Agence rend cette information publique après que les contribuables ont pris part à l'arrangement.

7.73 L'Agence a réalisé des progrès sur le plan de la réduction du nombre de contribuables participant à des arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux, comme l'indique la baisse du nombre de demandes en vue d'obtenir des numéros d'inscription pour abris fiscaux et la baisse du nombre de participants et de dons réclamés. Cependant, l'industrie existe encore et l'Agence doit continuer de consacrer ressources et temps pour s'assurer qu'elle maîtrise la situation. Certains contribuables continueront de participer à des arrangements qui sont trop beaux pour être vrais, malgré les mises en garde de l'Agence et des médias.

Conclusion

7.74 L'Agence du revenu du Canada dispose de processus conçus pour accroître le taux d'observation de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en ce qui concerne les organismes de bienfaisance enregistrés. Bien que le processus d'enregistrement fonctionne bien et qu'il soit rigoureux, l'Agence pourrait améliorer son processus concernant les déclarations de renseignements annuelles produites tardivement. De plus, elle ne dispose pas de directives internes suffisamment précises concernant l'application des sanctions et les vérifications aléatoires risquent de ne pas produire une mesure fiable du taux d'observation.

7.75 L'Agence a élaboré des processus pour déceler les cas d'inobservation liés aux arrangements relatifs aux dons utilisés comme abris fiscaux, et ce, à l'intérieur des contraintes fixées par la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Même si l'Agence repère et vérifie ce type d'arrangements, les promoteurs continuent de demander et de recevoir des numéros d'inscription si leurs demandes sont complètes. De nombreux contribuables font l'objet de nouvelles cotisations pour des investissements réalisés dans le cadre de ces arrangements.

7.76 Les processus dont dispose l'Agence pour communiquer avec les organismes de bienfaisance et les donateurs sont bien conçus. L'Agence transmet les renseignements au moyen de divers médias et se concentre sur la sensibilisation des organismes de bienfaisance et du grand public. En ce qui concerne les arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux, l'Agence émet des alertes fiscales et des communiqués de presse. Cependant, l'Agence ne publie aucune information précise sur les stratagèmes fiscaux douteux lorsqu'elle attribue un numéro d'identification à un abri fiscal en raison de son obligation de préserver la confidentialité des renseignements sur les contribuables.

À propos de la vérification

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

Objectif

L'objectif de la vérification était de déterminer si l'Agence du revenu du Canada avait conçu des processus pour accroître le taux d'observation de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant les organismes de bienfaisance.

Nous avons réalisé notre vérification en fonction des trois secteurs d'examen suivants, chacun comportant son propre sous-objectif :

- **Organismes de bienfaisance enregistrés** — Déterminer si l'Agence avait élaboré des processus pour accroître le taux d'observation de la *Loi* en ce qui concerne les organismes de bienfaisance enregistrés.
- **Arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux** — Déterminer si l'Agence avait élaboré des processus appropriés pour accroître le taux d'observation de la *Loi* en ce qui a trait aux arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux.
- **Communications** — Déterminer si les processus de communication de l'Agence sont conçus de sorte que les organismes et les donateurs aient une meilleure connaissance des dispositions de la *Loi* concernant les organismes de bienfaisance.

Étendue et méthode

La vérification portait principalement sur trois secteurs liés à l'application des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant les organismes de bienfaisance :

- les activités exercées par l'Agence pour enregistrer, surveiller et examiner les organismes de bienfaisance enregistrés;
- le processus utilisé par l'Agence pour repérer, surveiller et examiner les abris fiscaux selon les dispositions de la *Loi* concernant les organismes de bienfaisance;
- la façon dont l'Agence communique les obligations, au regard de la *Loi*, des organismes de bienfaisance enregistrés et les crédits auxquels ont droit leurs donateurs.

En ce qui a trait à l'exécution de notre vérification, nous avons examiné des documents et des rapports que nous avons demandés à l'Agence. De plus, nous avons analysé les bases de données liées aux demandes d'enregistrement, aux vérifications prévues et achevées par l'Agence concernant les organismes de bienfaisance et les abris fiscaux, aux révocations et aux liquidations. Notre examen des demandes d'enregistrement comprenait un échantillon aléatoire de 45 dossiers, répartis sur les trois années visées par notre vérification. Notre échantillon a été sélectionné conformément à une méthode d'échantillonnage statistique permettant un niveau d'assurance élevé quant au fonctionnement efficace des contrôles. Un échantillon de 45 dossiers est suffisant pour l'ensemble de la population, soit 12 031 dossiers, le taux d'erreur prévu étant de 0 %, l'intervalle de confiance se situant à +5 % et le coefficient de confiance s'élevant à 90 %.

Afin de nous assurer de bien comprendre l'information reçue, nous avons interviewé des employés de l'Agence de divers niveaux travaillant à différents endroits. Nous avons visité quatre bureaux des services fiscaux et mené des entrevues avec les vérificateurs, les chefs d'équipe et les directeurs adjoints à la vérification. À l'administration centrale de l'Agence, nous avons rencontré des employés de la Direction générale des programmes d'observation, de la Direction des organismes de bienfaisance (Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires) et de la Direction générale des appels.

La vérification n'a pas porté sur les activités de l'Agence dans les secteurs suivants :

- les pouvoirs provinciaux concernant les organismes de bienfaisance (questions liées à la gouvernance);
- les contributions politiques;
- les organismes sans but lucratif;
- le cadre de gestion de la qualité pour l'exactitude des communications.

Critères

Afin de déterminer si l'Agence avait élaboré des processus pour accroître le taux d'observation de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> en ce qui concerne les organismes de bienfaisance enregistrés, nous avons utilisé les critères suivants :	
Critères	Sources
L'Agence du revenu du Canada dispose d'un processus qui lui permet d'établir si un organisme de bienfaisance enregistré est admissible.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>, paragraphes 149.1(1) et 248(1)
L'Agence atteint les cibles établies en matière de service pour les demandes simples et régulières d'enregistrement.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport annuel de l'Agence du revenu du Canada au Parlement 2008-2009</i>
L'Agence dispose d'un processus de vérification et d'examen qui lui permet de déterminer si un organisme de bienfaisance enregistré est toujours admissible à son enregistrement.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>, articles 149.1, 168, 230-231.5, paragraphes 220(1) • <i>Règlement de l'impôt sur le revenu</i>, articles 3500-3504

L'Agence a incorporé la gestion du risque dans ses activités de planification des vérifications afin de repérer les menaces actuelles et les nouvelles menaces en ce qui concerne le respect de la loi.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport annuel de l'Agence du revenu du Canada au Parlement 2008-2009</i>
L'Agence a mis en place une procédure pour l'application d'un impôt et l'imposition de pénalités mineures, intermédiaires et sévères.	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère des Finances du Canada, budget de 2004
L'Agence a des procédures en place pour vérifier la bonne marche de la liquidation d'un organisme de bienfaisance enregistré.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>, paragraphes 149.1(2)-149.1(4.1), 168(1) et 188(1.1)
Afin de déterminer si l'Agence avait élaboré des processus appropriés pour accroître le taux d'observation de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> en ce qui a trait aux arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux, nous avons utilisé les critères suivants :	
Critères	Sources
L'Agence a mis en place un processus approprié pour pouvoir repérer les arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>, article 237.1 • <i>Règlement de l'impôt sur le revenu</i>, paragraphe 231(6)
L'Agence a mis en place des processus appropriés lui permettant de déceler les arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux douteux.	<ul style="list-style-type: none"> • Charte des droits du contribuable • <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>, article 237.1
L'Agence a mis en place un processus approprié pour imposer des pénalités concernant les arrangements relatifs à des dons utilisés comme abris fiscaux.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>, paragraphes 163(2), 237.1(7.4) et 239(2.1)
Afin de déterminer si les processus de communication de l'Agence sont conçus pour sensibiliser davantage les organismes de bienfaisance et les donateurs, nous avons utilisé les critères suivants :	
Critères	Sources
Les renseignements de l'Agence concernant les organismes de bienfaisance enregistrés sont exacts, accessibles et disponibles en temps opportun.	<ul style="list-style-type: none"> • Agence du revenu du Canada, Politique de communication • Ministère des Finances du Canada, budget de 2004 • Charte des droits du contribuable

L'Agence a évalué et amélioré les processus de communications liés aux organismes de bienfaisance et aux abris fiscaux.	<ul style="list-style-type: none"> • Agence du revenu du Canada, Politique de communication
L'Agence dispose d'un processus pour avertir les donateurs des stratagèmes fiscaux douteux.	<ul style="list-style-type: none"> • Charte des droits du contribuable

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

Période visée par la vérification

La période visée par la vérification s'étend d'avril 2006 à mars 2009. Les travaux de vérification dont il est question dans le présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 8 juin 2010.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Marian McMahon

Directrice principale : Vicki Plant

Directrice : Heather Miller

Lucie Després

Natanz Handy

Jeremy Leung

Suzanne Moorhead

Rodney Newcombe

Stuart Smith

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 7 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
Organismes de bienfaisance enregistrés	
7.27 L'Agence du revenu du Canada devrait évaluer si ses processus actuels pour traiter les déclarations de renseignements annuelles correspondent à son objectif d'accroître le taux d'observation et de recevoir les déclarations à temps. (7.22-7.26)	Recommandation acceptée. Une évaluation du processus actuel pour traiter les déclarations qui sont soumises en retard sera complétée d'ici septembre 2011.

<p>7.37 L'Agence du revenu du Canada devrait élaborer et exécuter un plan d'échantillonnage aléatoire afin de respecter son engagement visant à faire état du taux d'observation des organismes de bienfaisance enregistrés. (7.33-7.36)</p>	<p>Recommandation acceptée. L'Agence élaborera une version révisée de son plan d'échantillonnage aléatoire qu'elle mettra en œuvre pendant l'exercice 2011-2012.</p>
<p>7.43 L'Agence du revenu du Canada devrait évaluer l'efficacité de l'utilisation qu'elle fait des divers outils comme les sanctions et les accords d'observation en vue d'accroître le respect de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> par les organismes de bienfaisance enregistrés. L'Agence devrait également élaborer, documenter et mettre en œuvre des consignes internes détaillées permettant de clarifier le moment où les sanctions devraient être appliquées et la manière dont elles devraient l'être. (7.38-7.42)</p>	<p>Recommandation acceptée. L'Agence a déjà commencé une évaluation de l'efficacité des accords d'observation et évaluera l'efficacité de son utilisation des outils dans les deux ou trois prochaines années.</p> <p>L'Agence a pris des mesures pour élaborer des consignes internes à l'égard de l'application de sanctions et pour renforcer le processus d'application de ces sanctions. L'Agence continuera d'apporter des améliorations et fournira des directives supplémentaires sur l'application de sanctions d'ici mars 2011.</p>
<p>7.48 L'Agence du revenu du Canada devrait élaborer et mettre en place un processus officiel pour s'assurer qu'elle surveille de façon uniforme si un organisme de bienfaisance enregistré a transféré son actif comme il en avait l'obligation à la suite de la révocation de son statut. (7.44-7.47)</p>	<p>Recommandation acceptée. L'Agence élaborera et mettra en place un processus centralisé de surveillance d'ici la fin de 2011.</p>

Définitions :

Demandes simples — Demandes complètes comprenant les fins et les activités de bienfaisance; ces demandes répondent à toutes les autres exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et aucune information supplémentaire n'est nécessaire. (Retourner)

Demandes régulières — Demandes qui nécessitent de faire des recherches et d'obtenir des renseignements supplémentaires du demandeur avant que l'Agence du revenu du Canada puisse déterminer si l'organisation remplit les conditions requises pour avoir le statut d'organisme de bienfaisance. (Retourner)

Accord d'observation — Un document officiel, signé par l'Agence du revenu du Canada et par l'organisme, qui vise la résolution des problèmes constatés antérieurement. (Retourner)

Donataire admissible — Un organisme de bienfaisance enregistré dont plus de la moitié des administrateurs ou fiduciaires n'ont pas de lien de dépendance avec les administrateurs ou fiduciaires de l'organisme de bienfaisance qui s'est vu imposer des sanctions ou une révocation. Le

donataire ne doit pas faire l'objet d'une suspension et doit avoir produit toutes ses déclarations de renseignements, entre autres critères. (Retourner)

Abri fiscal — Un abri fiscal peut être un investissement dans un bien ou un arrangement relatif à un don (un arrangement dans le cadre duquel un participant fait un don d'un bien acquis à un donataire reconnu, généralement un organisme de bienfaisance enregistré).

L'arrangement relatif à un don est un abri fiscal si, selon la promotion qui en est faite, il permet des réductions d'impôt sur le revenu et si, au cours des quatre premières années, l'acheteur ou le donateur subit des pertes ou a droit à des déductions ou à des crédits et que la valeur de ces pertes, déductions ou crédits est égale ou supérieure au coût net de l'investissement initial ou du bien acquis en vertu de l'arrangement relatif à un don. (Retourner)

Promoteur — Personne qui :

- vend ou émet des parts dans un abri fiscal, fait la promotion de l'émission, de la vente ou de l'acquisition d'un abri fiscal;
- agit à titre de mandataire ou de conseiller;
- accepte une contrepartie pour un abri fiscal. (Retourner)