



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Canada

Sans délai

Examen des problèmes de service découlant
des retards dans le Programme d'allègement pour
les contribuables de l'Agence du revenu du Canada

Septembre 2017

Ombudsman
des contribuables

Bureau de l'ombudsman des contribuables

600-150 rue Slater

Ottawa, Ontario K1A 1K3

Téléphone : 613-946-2310 | Ligne sans frais : 1-866-586-3839

Télécopieur : 613-941-6319 | Télécopieur sans frais : 1-866-586-3855

© Ministre des Services publics et Approvisionnement Canada 2017

Rv10-15/2017F-PDF

978-0-660-09344-4

Cette publication est également disponible en format électronique à l'adresse : <https://www.canada.ca/fr/ombudsman-contribuables.html>.



« Sans délai »

CHARTRE DES DROITS DU CONTRIBUABLE

1. Vous avez le droit de recevoir les montants qui vous reviennent et de payer seulement ce qui est exigé par la loi.
2. Vous avez le droit de recevoir des services dans les deux langues officielles.
3. Vous avez droit à la vie privée et à la confidentialité.
4. Vous avez le droit d'obtenir un examen officiel et de déposer par la suite un appel.
5. Vous avez le droit d'être traité de façon professionnelle, courtoise et équitable.*
6. Vous avez droit à des renseignements complets, exacts, clairs et opportuns.*
7. Vous avez le droit de ne pas payer tout montant d'impôt en litige avant d'avoir obtenu un examen impartial, sauf disposition contraire de la loi.
8. Vous avez droit à une application uniforme de la loi.
9. Vous avez le droit de déposer une plainte en matière de service et d'obtenir une explication de nos constatations. *
10. Vous avez le droit que [l'Agence du revenu du Canada] tienne compte des coûts liés à l'observation dans le cadre de l'administration des lois fiscales. *
11. Vous êtes en droit de vous attendre à ce que [l'Agence du revenu du Canada] rende compte.*
12. Vous avez droit, en raison de circonstances extraordinaires, à un allègement des pénalités et des intérêts imposés en vertu des lois fiscales.
13. Vous êtes en droit de vous attendre à ce que [l'Agence du revenu du Canada] publie ses normes de service et que nous en rendions compte chaque année.*
14. Vous êtes en droit de vous attendre à ce que [l'Agence du revenu du Canada] vous mette en garde contre des stratagèmes fiscaux douteux en temps opportun.*
15. Vous avez le droit d'être représenté par la personne de votre choix. *
16. Vous avez le droit de déposer une plainte en matière de service et de demander un examen officiel sans crainte de représailles.

** L'ombudsman des contribuables veille au respect des droits en matière de service indiqués pas un * ci-dessus*

Table des matières

Rôle de l'ombudsman des contribuables	4
Sommaire	5
Introduction.....	9
Bref historique	9
Portée de notre examen.....	10
Aperçu des dispositions d'allègement pour les contribuables	11
Analyse	14
Examen des plaintes liées au service des contribuables	14
Le cas de Sidney – résumé du cas.....	14
Gestion de la charge de travail.....	16
Accusés de réception.....	18
Délais de traitement – Généralités	21
Délais de traitement – Différences à l'échelle régionale	23
Financement du programme	24
Constatations.....	25
Accusés de réception.....	25
Délai de traitement.....	26
Renseignements généraux.....	27
Conclusion	29
Recommandations.....	30

Dans ce document, les expressions désignant des personnes visent à la fois les hommes et les femmes.

Rôle de l'ombudsman des contribuables

Le poste d'ombudsman des contribuables (l'ombudsman) a été créé pour appuyer les priorités gouvernementales en vue de renforcer les institutions démocratiques, d'accroître la transparence au sein des institutions et de veiller au traitement équitable de tous les Canadiens. En tant qu'agent indépendant et impartial, l'ombudsman traite les plaintes liées au service offert aux contribuables par l'Agence du revenu du Canada (ARC).

Tel qu'il est indiqué dans le *décret C.P. 2007-0828*, le mandat de l'ombudsman consiste à aider, à conseiller et à renseigner la ministre du Revenu national (la ministre) sur toute question relative au service offert à un contribuable par l'ARC.

Dans le cadre de ce mandat, l'ombudsman est responsable de répondre à toute demande d'examen d'une question liée au service ou d'une question découlant de l'application des dispositions des articles 5, 6, 9, 10, 11, 13, 14 et 15 de la Charte des droits du contribuable. Les questions liées au service sont examinées à la demande du (ou de la) ministre dès la réception d'une plainte d'un contribuable ou de son représentant, ou du propre chef de l'ombudsman.

L'ombudsman examine aussi les questions systémiques liées au service qui pourraient toucher de nombreux contribuables ou un segment de la population. Les résultats des examens systémiques sont signalés au (ou à la) ministre, avec ou sans recommandation d'amélioration à apporter au service. En outre, l'ombudsman facilite l'accès des contribuables aux mécanismes de recours appropriés au sein de l'ARC afin de traiter les questions liées au service et renseigne les contribuables sur son mandat.

Sommaire

Les dispositions d'allègement pour les contribuables confèrent au (ou à la) ministre du Revenu national (le ou la ministre) la discrétion d'annuler des pénalités et des intérêts; d'accepter certains choix tardifs, modifiés ou révoqués; et d'émettre des remboursements d'impôt sur le revenu ou réduire les montants dus.¹

Les contribuables peuvent choisir de demander un allègement en vertu de ces dispositions lorsque, en raison de circonstances particulières, ils ont produit une déclaration de revenus en retard ou payé des soldes en souffrance passé la date prescrite. Ces circonstances comprennent les retards causés par les catastrophes (comme les inondations et les incendies), les difficultés financières et d'autres situations où des pénalités ou des intérêts sont ajoutés à l'obligation fiscale globale du contribuable.

Le (ou la) ministre délègue le pouvoir d'examiner ces demandes d'allègement à l'ARC. Le Programme d'allègement pour les contribuables de l'ARC doit traiter les demandes d'annulation des pénalités ou des intérêts. Toutes les autres demandes d'allègement (p. ex., demandes relatives aux choix tardifs, modifiés ou révoqués et demandes de remboursement ou de réduction de montants payables au-delà de la période normale de trois ans) sont la responsabilité d'autres secteurs de programme au sein de l'ARC.

Pour produire une demande d'allègement, les contribuables doivent soumettre un formulaire ou envoyer une lettre à l'ARC en fournissant les détails de leurs circonstances particulières. L'ARC accuse réception de la demande, examine les faits, puis fait part de sa décision au contribuable, approuvant ou rejetant la demande d'allègement.

Le Bureau de l'ombudsman des contribuables a reçu plusieurs plaintes de contribuables selon lesquelles, soit que l'ARC n'avait pas fourni

¹ Dispositions définies dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur la taxe d'accise*, la *Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien* et la *Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre*.

d'accusé de réception confirmant que leurs demandes d'allègement avaient été reçues, ou que le traitement de leurs demandes prenait plus de temps que prévu.

Lors de notre recherche initiale, nous avons déterminé que la charge de travail relative à l'allègement des contribuables était en cours de transition. Avant 2011, 46 bureaux des services fiscaux différents se partageaient le traitement des demandes d'allègement. En 2011, les demandes d'allègement en lien avec l'annulation de pénalités ou d'intérêts sont devenues gérées de façon centrale par un nouveau programme : le Programme d'allègement pour les contribuables. Nous avons réalisé notre examen à la suite de la transition de l'ARC vers ce nouveau programme.

Notre examen était axé sur les retards dans le traitement des demandes d'allègement des contribuables et sur la façon dont l'ARC accusait réception de celles-ci.

Même si l'ARC a reconnu le fait qu'elle devrait accuser réception des demandes d'allègement, nous avons constaté que l'ARC n'avait pas au départ établi des normes de service officielles ou défini des objectifs de rendement. Nous avons également constaté qu'aucune norme n'avait été établie relativement au délai de traitement des demandes d'allègement.

Au cours de l'examen, l'ARC a proposé, puis mis en œuvre le 1^{er} avril 2016 une norme de service de 30 jours civils pour l'envoi des accusés de réception des demandes d'allègement des contribuables. En examinant les accusés de réception de l'ARC, nous avons constaté que la formulation avait changé au fil du temps. Dans une version de l'accusé, on indiquait au contribuable un délai minimum à prévoir pour le traitement de sa demande. Dans d'autres versions, on fournissait un délai maximum au contribuable. Nous avons informé l'ARC de cette incohérence afin qu'elle puisse apporter immédiatement les changements appropriés.

Même si l'ARC n'était pas en mesure au départ d'établir une norme pour les délais de traitement, en raison de la disponibilité limitée des données à la suite de la transition, celle-ci a instauré le 1^{er} avril 2017 une norme de traitement de 180 jours civils dans 85 % des cas.² En même temps, l'ARC a annulé la norme de service de 30 jours établie en 2016 pour l'envoi des

accusés de réception. Bien que l'envoi d'un accusé de réception fasse toujours partie du processus suivi par l'ARC; pour ses normes de service, l'ARC se concentre maintenant sur la résolution des problèmes plutôt que sur l'envoi des accusés de réception.

Norme de service de l'ARC :
Émettre une lettre de décision pour une demande d'allègement pour les contribuables portant sur l'annulation de pénalités ou d'intérêts dans les 180 jours suivant sa réception.

L'ombudsman des contribuables (l'ombudsman) est partiellement satisfaite des mesures qu'a prises l'ARC afin de résoudre les problèmes recensés pendant cet examen et considère que la création et l'adoption d'une norme de service exigeant l'envoi de la décision relative à la demande d'allègement d'un contribuable dans un délai de 180 jours civils constitue une amélioration. Pour répondre aux questions soulevées pendant l'examen systémique, l'ombudsman recommande que l'ARC :

1. Avise chaque contribuable du degré de complexité de leur demande (routinière ou complexe) et leur communique une estimation du délai de traitement qui soit la plus claire et la plus précise possible;
2. maintienne une uniformité à l'échelle du pays quant au délai de traitement des demandes d'allègement des contribuables;

² Agence du revenu du Canada, *Normes de service 2017-2018*, en ligne : Agence du revenu du Canada <<https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/a-propos-agence-revenu-canada-arc/normes-service-a-arc/normes-service-2017-2018-6.html#lnk1>>.

3. examine et détermine les facteurs qui contribuent aux fluctuations dans le nombre de demandes d'allègement des contribuables ainsi que les effets qu'ils peuvent avoir sur le Programme d'allègement pour les contribuables;
4. affecte au Programme d'allègement pour les contribuables un financement permanent suffisant pour garantir qu'il respecte ou améliore constamment les délais de traitement des demandes d'allègement des contribuables.

Introduction

Bref historique

En 2008, notre Bureau a commencé à recevoir des plaintes concernant les retards liés au traitement des demandes d'allègement pour les contribuables.

À cette époque, les demandes d'allègement pour les contribuables étaient gérées par plusieurs directions générales de l'ARC et examinées par environ 2 000 employés dans 46 bureaux des services fiscaux. Il n'existait aucune mesure de gestion centrale ou de responsabilisation en matière de traitement de demandes; celles-ci étaient gérées par différents agents, chefs d'équipe, gestionnaires et directeurs dans différents secteurs de programme.

L'ARC avait établi un objectif interne de rendement qui consistait à traiter les demandes d'allègement pour les contribuables en quatre à six semaines pour certains comptes qui contenaient tous les renseignements nécessaires.³ L'ARC visait à respecter cette norme 90 % du temps. Toutefois, en l'absence d'une charge de travail gérée de façon centrale, on a observé des problèmes liés à la fiabilité des données recueillies, et l'agence n'a donc pas été en mesure d'établir si cet objectif avait été rencontré.

En février 2010, l'ARC a entamé les travaux relatifs à une initiative de transformation visant à centraliser l'examen des demandes d'allègement pour les contribuables, afin d'améliorer la gouvernance, l'uniformité et le contrôle. Par conséquent, la charge de travail a été rationalisée à titre de programme incombant à la Direction générale des appels. Dans le cadre du nouveau Programme d'allègement pour les contribuables, les demandes d'allègement étaient filtrées et leur réception confirmée dans quatre centres d'arrivage puis transférées à quatre centres d'expertise afin d'être analysées et traitées. Les changements ont été apportés graduellement sur une période de deux ans, soit jusqu'en avril 2012.

³ Définis par l'ARC comme des comptes clients et des comptes de fiducie.

En raison de la portée des changements qui devaient être apportés au programme, notre bureau n'a pas entamé d'examen officiel à cette époque; toutefois, nous avons continué de surveiller les plaintes liées à l'allègement des contribuables reçues au cours de la transformation du programme et d'en faire le suivi.

Suite à l'achèvement de la transformation du programme en avril 2012, notre bureau a continué de recevoir des plaintes des contribuables concernant les retards liés au traitement et l'absence d'accusé de réception confirmant que l'ARC avait bien reçu leurs demandes. En raison de l'absence d'accusé de réception, les contribuables ne savaient pas si leur demande avait été reçue ou s'ils devaient l'envoyer de nouveau.

En décembre 2012, en raison de plaintes continues, l'ancien ombudsman a entamé un examen pour évaluer l'état du programme et examiner les délais et les procédures liés à la confirmation et au traitement des demandes d'allègement pour les contribuables.

Portée de notre examen

Notre examen était axé sur les accusés de réception des demandes d'allègement par l'ARC, la rapidité de l'envoi des accusés de réception aux contribuables, la formulation de ces accusés de réception et la durée du traitement des demandes.

Parmi les huit droits énoncés dans la Charte des droits du contribuable qui correspondent au mandat de l'ombudsman, voici les plus pertinents qui ont été pris en compte dans le cadre de cet examen systémique:

- le droit d'être traité de façon professionnelle, courtoise et équitable (article 5);
- le droit à des renseignements complets, exacts, clairs et opportuns (article 6);
- le droit de vous attendre à ce que l'ARC rende compte (article 11);
- le droit de vous attendre à ce que l'ARC publie les normes de service et qu'elle en rende compte chaque année (article 13).

Ces droits ont été pris en compte dans chaque aspect de notre examen et de notre analyse afin de déterminer la capacité de l'ARC de les respecter.

Aperçu des dispositions d'allègement pour les contribuables

Les dispositions d'allègement pour les contribuables confèrent au (ou à la) ministre du Revenu national (le ou la ministre) la discrétion d'annuler des pénalités et des intérêts; d'accepter certains choix tardifs, modifiés ou révoqués; et d'émettre des remboursements d'impôt sur le revenu ou réduire les montants dus.⁴ Le (ou la) ministre délègue le pouvoir d'examiner ces demandes d'allègement à l'ARC. Le Programme d'allègement pour les contribuables de l'ARC doit traiter les demandes d'annulation des pénalités ou des intérêts.

L'ARC traite les demandes d'allègement des contribuables en vertu de dispositions précises énoncées dans plusieurs lois. Celles-ci comprennent les demandes d'allègement des pénalités, de choix, de remboursement et de redressement (*Loi de l'impôt sur le revenu*), les demandes d'allègement des intérêts (*Loi de l'impôt sur le revenu*, *Loi sur la taxe d'accise*, *Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien* et *Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre*) ainsi que les demandes d'allègement des pénalités liées aux inscrits à la taxe sur les produits et services/taxe de vente harmonisée (TPS/TVH) et aux demandeurs de la TPS/TVH (*Loi sur la taxe d'accise*).

L'approbation d'un allègement est limitée à toute période qui a pris fin dans les dix années précédant l'année civile au cours de laquelle une demande est soumise ou une déclaration de revenus est produite.⁵

⁴ Les dispositions sont définies dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur la taxe d'accise*, la *Loi sur le droit pour la sécurité des passagers du transport aérien* et la *Loi sur le droit à l'exportation de produits de bois d'œuvre*.

⁵ Agence du revenu du Canada, *Délais de prescription pour exercer un pouvoir discrétionnaire et date limite qui s'appliquent aux demandes d'allègement*, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/a-propos-agence-revenu-canada-arc/plaintes-differends/delais-prescription-exercer-pouvoir-discretionnaire-date-limite-sappliquent-demandes-allegement.html>>.

L'ARC examine quatre types de situations lorsqu'elle décide d'approuver ou non les demandes d'allègement.

- *Circonstances extraordinaires*: Il peut s'agir de catastrophes, comme une inondation ou un incendie qui a détruit les dossiers d'impôt d'un contribuable, de troubles publics ou d'une interruption de services, comme une émeute ou une grève des services postaux, d'un accident ou d'une maladie grave, ou d'un trouble émotionnel ou d'une détresse psychologique, comme un décès dans la famille.
- *Mesures prises par l'ARC*: Il s'agit des retards causés par l'ARC ou des erreurs commises par celle-ci.
- *Incapacité de payer ou difficultés financières*: Dans ces situations, les difficultés financières signifient que les pénalités ou les intérêts causent des difficultés si importantes que le contribuable ne peut plus subvenir à ses besoins fondamentaux, comme la nourriture, le loyer ou l'assistance médicale. Cette catégorie nécessite une divulgation financière complète et de fournir des renseignements détaillés ainsi que des documents à l'appui.
- *Autre*: Situations uniques qui ne s'inscrivent pas dans les autres catégories.⁶

L'ARC recommande que les demandes d'allègement soient présentées au moyen du formulaire RC4288, *Demande d'allègement pour les contribuables*, en y joignant les documents à l'appui.⁷ Les contribuables peuvent également rédiger une lettre en décrivant de manière exhaustive et précise leur situation et en expliquant clairement pourquoi celle-ci fait en sorte qu'ils doivent obtenir un allègement; ils

⁶ Agence du revenu du Canada, *Situations qui peuvent donner droit à un allègement*, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/a-propos-agence-revenu-canada-arc/plaintes-differends/annulation-penalites-interets-renonciation-a-ceux/situations-peuvent-donner-droit-a-allegement.html>>.

⁷ Agence du revenu du Canada, *Formulaire RC4288, Demande d'allègement pour les contribuables*, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/formulaires-publications/formulaires/rc4288-demande-allegement-contribuables-annuler-penalites-interets-renoncer.html>>.

doivent ensuite transmettre la lettre à la Section de l'allègement pour les contribuables du bureau responsable.⁸

Un accusé de réception est envoyé au contribuable lorsque sa demande est reçue. Cette lettre indique au contribuable le délai de traitement estimatif et l'avise que la demande sera assignée à un agent d'allègement pour les contribuables et que les intérêts continueront de s'accumuler pour tout solde dû.

Au cours de l'examen, l'ARC peut communiquer avec le contribuable pour clarifier des faits ou obtenir des renseignements manquants. Lorsque l'examen de la demande est terminé, l'ARC doit aviser le contribuable de la décision en lui envoyant une lettre qui indique les raisons de la décision. L'ARC doit indiquer au contribuable si l'allègement a été approuvé, entièrement ou en partie, ou refusé et lui indiquer les prochaines étapes qu'il devra suivre s'il n'est pas d'accord avec la décision.

⁸ Agence du revenu du Canada, *Présenter votre demande*, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/a-propos-agence-revenu-canada-arc/plaintes-differends/presenter-votre-demande-1.html>>.

Analyse

Examen des plaintes liées au service des contribuables

Notre bureau a examiné les plaintes reçues entre février 2008 et mars 2016 qui portaient sur les accusés de réception envoyés tardivement ou manquants et les retards liés au traitement. De nombreux contribuables se sont plaints qu'ils ont dû attendre plus d'un an pour que leurs demandes soient traitées. À un certain moment au cours de notre examen, nous avons remarqué qu'environ 50 % des plaintes liées aux retards de traitement avaient été déposées par des contribuables indiquant qu'ils avaient attendu plus de deux ans. Dans ses accusés de réception, l'ARC indiquait aux contribuables qu'ils devaient attendre 15 mois pour la prise d'une décision.

Au début de notre examen, nous avons demandé à l'ARC de nous fournir les plaintes déposées par des contribuables à leur Programme des plaintes liées au service. Nous avons pu constater que plusieurs plaintes similaires avaient été déposées relativement à des accusés de réception non reçus ou reçus tardivement sans justification, ainsi qu'au délai de traitement des demandes d'allègement des contribuables.

Le cas de Sidney – résumé du cas⁹

La section qui suit présente un exemple du type de plaintes que nous avons reçues qui a incité notre bureau à se pencher sur cette question.

En août 2011, notre bureau a reçu une plainte déposée par Sidney, contribuable et co-exécuteur testamentaire de la succession de son frère, qui a présenté une demande d'allègement à l'ARC. Dans sa plainte, Sidney indiquait qu'en raison du délai de délivrance de l'ordonnance du tribunal successoral ainsi qu'en raison de la libération de l'argent placé par son frère dans des régimes enregistrés d'épargne-retraite, la déclaration de revenus finale a été produite tardivement et des pénalités ont été appliquées. Une grève des services postaux a

⁹ Le nom et les dates ont été modifiés afin de préserver la confidentialité.

aussi retardé la réception de son avis de cotisation, causant un ajout à ces pénalités. Par conséquent, Sidney indiquait dans sa plainte qu'il n'a eu pris connaissance du solde en souffrance que deux jours avant la date de paiement prescrite par l'ARC. Il avait l'impression que les pénalités et intérêts qu'il devait payer étaient complètement hors de son contrôle.

À la fin de novembre 2011, soit trois mois et demi après le dépôt de sa demande d'allègement, Sidney a reçu un accusé de réception de la part de l'ARC qui l'informait que le traitement de sa demande prendrait approximativement quatre mois. Celui-ci lui fournissait également les coordonnées de l'agent d'allègement qui était responsable de son dossier.

Article 6 : Vous avez le droit à des renseignements complets, exacts, clairs et opportuns.

Six mois plus tard, en mai 2012, le comptable de Sidney a communiqué avec l'agent d'allègement pour les contribuables afin de faire un suivi. L'agent a indiqué qu'il travaillait toujours sur la demande et qu'il communiquerait de nouveau avec le comptable. N'ayant pas obtenu de réponse en août 2012, le comptable a tenté de communiquer une deuxième fois avec l'agent d'allègement pour les contribuables. On l'a alors informé que l'agent était en congé, mais que son assistant pourrait l'aider. Le comptable a communiqué avec l'assistant, qui l'a informé que la demande d'allègement n'était pas assignée à un agent à ce moment. Cette information a contrarié Sidney puisque l'accusé de réception qu'il avait reçu en novembre 2011 lui avait donné l'impression que quelqu'un traitait sa demande d'allègement. De plus, c'est ce que laissait entendre la dernière conversation que son comptable avait eue avec l'agent d'allègement pour les contribuables.

Quelques jours plus tard, Sidney a déposé auprès de notre bureau une plainte concernant les retards indus dans le traitement de sa demande d'allègement. Sidney déclarait que les retards l'avaient empêché de

demander un certificat de décharge pour régler la succession de son frère.

Notre bureau a référé la plainte à l'ARC afin qu'elle la résolve. En septembre 2012, la demande d'allègement a été assignée à un agent d'allègement pour les contribuables. L'allègement a été subséquemment accordé en totalité et le dossier de la plainte déposée auprès de notre bureau a été fermé.

Gestion de la charge de travail

L'ARC a reconnu qu'elle a été confrontée à des défis de taille pendant la transformation des programmes, notamment la nécessité de former les employés (nouveaux comme anciens) et de composer avec la courbe d'apprentissage correspondante tout en passant à un nouveau processus centralisé. Comme il a été mentionné précédemment, ce processus, conçu dans le but de simplifier le circuit de travail, faisait que les demandes d'allègement des contribuables étaient désormais gérées par quatre centres d'arrivage et quatre centres d'expertise à l'échelle du pays. Chacun de ces centres se trouvait dans l'une des quatre régions suivantes : Atlantique, Québec, Pacifique et Prairies.

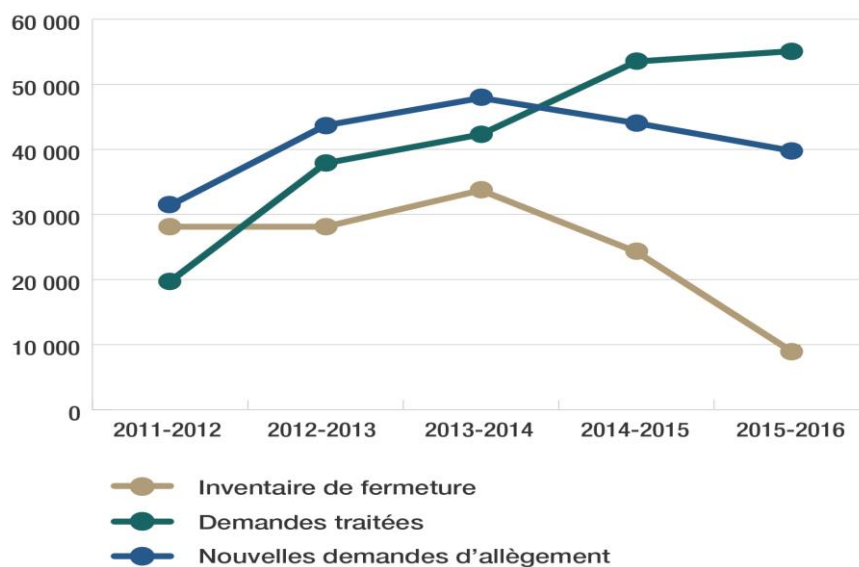
La majorité des demandes d'allègement des contribuables sont considérées comme *routinières*, tandis qu'un petit nombre sont considérées *complexes*. Le degré de complexité de chaque demande est souvent déterminé par les centres d'arrivage au moyen des mêmes critères établis pour toutes les demandes. Cette information est ensuite consignée dans le système de gestion de cas de l'ARC. Cependant, à la suite d'un examen plus approfondi de certains types de dossiers, les agents d'allègement pour les contribuables dans les centres d'expertise mettent aussi à jour le degré de complexité dans le système.

Selon le Manuel des procédures d'allègement pour les contribuables, une demande d'allègement de contribuable est jugée complexe par le centre d'arrivage et peut nécessiter un examen supplémentaire lorsqu'elle comporte au moins l'un des éléments suivants :

- un troisième examen/examen subséquent résultant d'une demande de contrôle judiciaire ou d'une décision de la Cour fédérale;
- une demande pour difficultés financières lorsque le compte est codé « complexe » par le Recouvrement;
- une demande comportant une cotisation pour mémoire de tiers.¹⁰

Notre bureau a constaté que les gains d'efficacité obtenus grâce au nouveau processus ont été initialement éclipsés par une augmentation considérable du nombre de nouvelles demandes d'allègement des contribuables reçues. Cet arrivage de demandes a occasionné des augmentations dans l'inventaire de fermeture du programme qui correspond au nombre total de demandes d'allègement des contribuables reçues, mais qui ne sont pas traitées à la fin de chaque exercice. Le graphique 1 montre le nombre de nouvelles demandes d'allègement des contribuables, le nombre de demandes traitées, ainsi que le nombre de demandes demeurant dans l'inventaire du Programme d'allègement pour les contribuables pour la période 2011-2016.

Graphique 1 – Gestion de la charge de travail



¹⁰ Une cotisation pour mémoire de tiers est un type de cotisation qui permet à l'ARC de recouvrer une dette à partir d'un tiers.

Nous avons demandé aux représentants de l'ARC s'ils connaissaient les raisons de l'augmentation globale du nombre de nouvelles demandes d'allègement des contribuables; cependant, à ce moment-là, l'ARC n'avait pas encore terminé une analyse visant à déterminer les causes ou les tendances en lien avec les augmentations.

Avant 2014, l'ARC avait déjà mis en œuvre plusieurs initiatives dans le but de réduire le délai de traitement et l'arriéré des demandes, incluant :

- la tenue de procédures d'examen;
- l'adoption de nouvelles lignes directrices;
- l'apport de changements au système.

Les renseignements que nous avons examinés pour l'exercice 2015-2016 ont mis en évidence les effets positifs des changements apportés par l'ARC. L'inventaire de fermeture du Programme d'allègement pour les contribuables a diminué d'environ 76 %, passant de 33 714 demandes en 2013-2014 à 8 045 demandes en 2015-2016. De plus, l'équipe du Programme a traité environ 179 % plus de demandes d'allègement des contribuables en 2015-2016 (55 089) qu'en 2011-2012 (19 724).

Accusés de réception

Dans sa réponse à la demande de renseignements initiale que nous lui avons envoyée en février 2013, l'ARC a informé notre bureau que le délai d'émission d'un accusé de réception allait de 30 jours civils à 6 mois suivant la réception de la demande d'allègement du contribuable.

À la suite d'une réunion tenue avec l'ARC en mars 2013 afin de discuter de notre examen, l'ARC a instauré en avril 2013 un objectif interne de rendement exigeant que des accusés de réception soient envoyés aux contribuables dans les 30 jours civils suivant la réception de la demande d'allègement.

Le 1^{er} avril 2016, cet objectif interne de rendement a été publié en tant que norme de service externe pour l'exercice 2016-2017. La norme avisait les contribuables qu'ils pouvaient s'attendre à recevoir par la poste un accusé de réception pour leurs demandes dans un délai de 30 jours civils et l'ARC visait à respecter cette norme 85 % du temps.¹¹

Le 1^{er} avril 2017, l'ARC a annulé cette norme de service. Cette mesure coïncidait avec la publication du *Résumé du Plan d'entreprise 2017-2018 à 2019-2020*, qui indique que l'ARC concentre désormais ses efforts sur la résolution du problème plutôt que sur les accusés de réception.¹² Même si l'ARC a annulé la norme de service, l'ARC a avisé notre bureau que le Programme d'allègement pour les contribuables continue d'accuser réception de toute demande d'allègement des contribuables à l'intérieur de ces 30 jours civils.

Notre bureau a examiné la formulation employée dans les accusés de réception ainsi que le délai de traitement estimatif précisé dans ceux-ci. Nous avons constaté que l'ARC rajustait régulièrement comme suit le délai de traitement estimatif fourni dans les lettres :

- En 2012, le délai de traitement estimatif précisé était de neuf (9) mois.
- En octobre 2013, le délai de traitement estimatif précisé était de quinze (15) mois.
- En janvier 2015, le délai de traitement estimatif précisé était de douze (12) mois.
- En octobre 2015, le délai de traitement estimatif précisé était de six (6) mois.

Lorsque nous avons comparé les délais de traitement estimatifs changeants dans les accusés de réception, nous avons déterminé que les rajustements à ces délais avaient été apportés en fonction des délais

¹¹ *Supra* note 2.

¹² Agence du revenu du Canada, *Résumé du Plan d'entreprise 2017-2018 à 2019-2020*, en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/organisation/a-propos-agence-revenu-canada-arc/resume-plan-entreprise/resume-plan-entreprise-2017-2018-a-2019-2020.html>>.

de traitement moyens généraux enregistrés pour ces périodes, lesquels s'appliquaient à la fois pour les demandes routinières et les demandes complexes. Cependant, nous avons aussi remarqué que le même accusé de réception indiquant le même délai de traitement estimatif était envoyé à chaque contribuable, quel que soit le degré de complexité de sa demande.

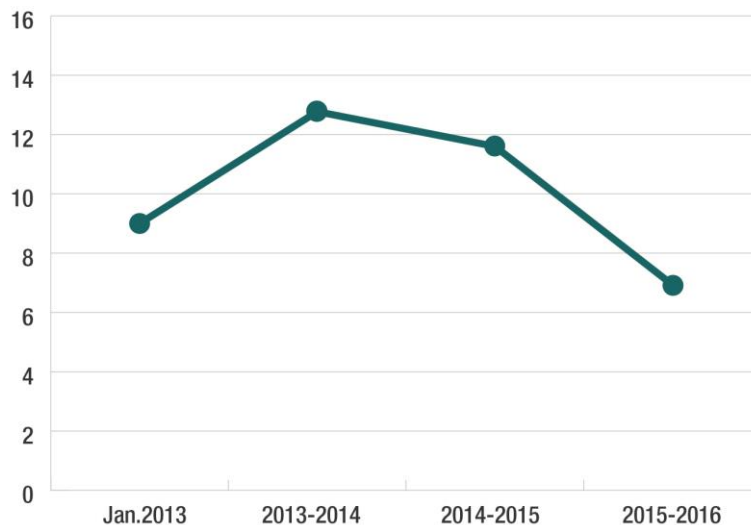
Lorsque nous avons examiné la formulation employée dans les accusés de réception de l'ARC, nous avons constaté qu'un modèle de lettre fourni à notre bureau en février 2013 informait le contribuable que le traitement « [traduction] peut prendre plus de temps [à l'ARC] » que le délai estimatif indiqué. Les accusés de réception fournis à notre bureau en mai 2014, en janvier 2015 et en mars 2016 indiquaient que le traitement « [traduction] peut prendre [à l'ARC] » le délai estimatif indiqué. Dans les accusés de réception plus récents, il n'est pas fait mention que le traitement peut prendre plus de temps que le délai estimatif indiqué.

À notre avis, les accusés de réception de 2013 indiquaient un délai minimum à prévoir pour le traitement d'une demande, tandis que ceux de 2014, 2015 et 2016 indiquaient un délai maximal. En juillet 2016, nous avons signalé cette incohérence à l'ARC afin qu'elle puisse l'éviter à l'avenir. L'ARC a subséquemment modifié la formulation des accusés de réception en y indiquant que le traitement « [traduction] peut prendre approximativement six mois [...] en raison de la grande quantité de demandes à traiter ou de la complexité de votre dossier ». Toutefois, elle n'a pas modifié la formulation de façon à informer les contribuables que le traitement pourrait prendre plus de temps dans certaines circonstances.

Délais de traitement – Généralités

En janvier 2013, le délai de traitement moyen pour les demandes d'allègement des contribuables était de neuf mois. L'ARC a calculé manuellement ce délai de traitement à partir de données recueillies auprès des centres d'expertise. À ce moment-là, il n'y avait pas de norme régissant le délai de traitement des demandes d'allègement des contribuables. Selon l'ARC, cela était dû au fait qu'il n'y avait pas de données fiables sur lesquelles se fonder pour établir une norme. Le graphique 2 montre les délais de traitement globaux pour toutes les demandes d'allègement.

**Graphique 2 – Délai de traitement global
de tous les dossiers (en mois)**



En décembre 2015, l'ARC a apporté différentes mises à jour de système pour être en mesure d'obtenir des données fiables qui lui permettraient de mieux gérer la charge de travail du Programme d'allègement pour les contribuables. Cela comprenait la capacité à transférer de grandes quantités de dossiers entre ses centres d'expertise.

Au cours de notre examen, l'ARC a réduit son délai de traitement moyen global pour toutes les demandes d'allègement des contribuables, d'environ 12,5 mois en 2013-2014 à environ 7 mois en

2015-2016. En date du 31 mars 2016, le délai de traitement moyen à l'échelle nationale était d'environ 6,5 mois pour les demandes routinières. Lorsque nous avons comparé les délais de traitement de l'ARC pour les dossiers complexes de 2013 à 2016, nous avons constaté qu'ils avaient augmenté de 10 jours, mais demeuraient aux alentours de 18 mois.

En mars 2017, comme il est indiqué dans le *Résumé du Plan d'entreprise 2017-2018 à 2019-2020*, l'ARC a adopté la nouvelle norme de service pour le traitement des demandes d'allègement des contribuables.¹³ Selon la nouvelle norme, l'ARC doit rendre une décision relativement à la demande d'allègement d'un contribuable dans un délai de 180 jours civils, 85 % du temps.

Lorsqu'elle calcule les délais de traitement moyens, l'ARC tient compte des périodes « non fonctionnelles ». Selon l'ARC, les périodes « non fonctionnelles » sont les périodes au cours desquelles le traitement d'un dossier ne peut progresser. Il peut s'agir notamment des situations suivantes :

- l'ARC attend que le contribuable ou son représentant lui envoie des renseignements;
- l'ARC attend la décision des tribunaux;
- l'ARC attend les résultats du projet d'un groupe d'appels nationaux.

Il s'agit de retards de traitement que l'ARC considère comme étant hors de son contrôle.

Au cours de notre examen, l'ARC a informé notre bureau qu'elle effectuait une analyse plus approfondie pour déterminer une façon d'exclure, la période au cours de laquelle un dossier ne peut être traité, du calcul visant à déterminer l'âge global de ce dernier. En juin 2017, alors que notre bureau finalisait son rapport, l'ARC nous a avisés que le calcul du délai de traitement excluait maintenant les périodes *non fonctionnelles*.

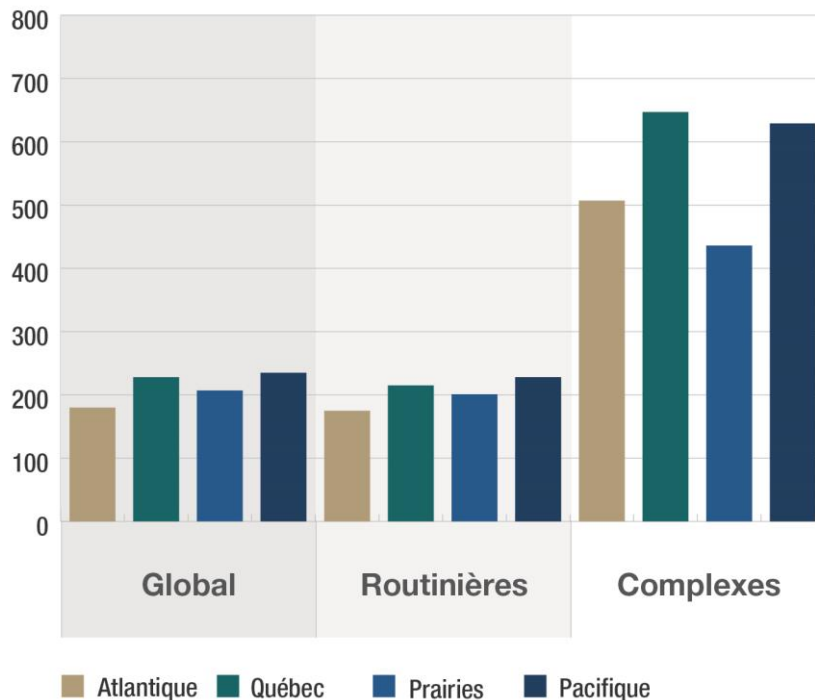
¹³ *Supra* note 2

Délais de traitement – Différences à l'échelle régionale

Tout au long de notre examen, bien que les délais de traitement globaux aient diminué dans le cadre du programme, notre bureau a observé des différences à l'échelle régionale à la fois pour les dossiers routiniers et les dossiers complexes.

Le graphique 3 indique les délais de traitement dans leur ensemble (en jours civils) ainsi que les délais de traitement des dossiers routiniers et complexes pour toutes les régions en 2015-2016. La différence la plus importante a été observée entre la région du Québec (647 jours) et la région des Prairies (436 jours), soit une différence de 211 jours pour le traitement de dossiers complexes.

**Graphique 3 – Délais de traitement de 2015-2016
entre les régions (en jours civils)**



Malgré ces différences, l'ARC indique le même temps d'attente estimatif dans les accusés de réception.

Financement du programme

À chaque exercice fiscal depuis 2012-2013, le Programme d'allègement pour les contribuables est sous-financé et n'a vu son budget opérationnel prévu augmenter que de façon temporaire.

Tableau 1

Exercice fiscal	Dépenses prévues	Dépenses réelles	Écart	Augmentation
2012-2013	12 762 000 \$	22 614 000 \$	9 852 000 \$	77,2%
2013-2014	18 678 175 \$	20 945 635 \$	2 267 460 \$	12,1%
2014-2015	19 573 280 \$	29 161 687 \$	9 588 407 \$	48,9%

* Les chiffres présentés dans ce tableau sont tirés du Rapport annuel au Parlement de chaque exercice applicable.

En juillet 2016, l'ARC a informé notre bureau qu'elle avait déposé une analyse de rentabilisation liée à une demande de financement permanent additionnel, mais que la demande avait été rejetée. Cependant, l'ARC a indiqué qu'elle continuerait d'affecter un financement temporaire au programme pour une période de trois ans, un montant équivalant à 20 % du financement de base du programme.

Constatations

Au cours de notre examen, l'ARC a apporté de nombreux changements à sa manière de gérer la charge de travail de l'allègement des contribuables, notamment aux délais de traitement estimatifs et à l'accusé de réception de demande d'allègement. Nous avons constaté que la transition vers un programme centralisé avait permis d'améliorer l'efficacité de l'ARC par rapport à la gestion de sa charge de travail. Malgré cette amélioration, notre bureau continue de recevoir des plaintes.

Accusés de réception

En avril 2013, l'ARC a instauré un objectif interne de rendement de 30 jours civils pour l'envoi des accusés de réception par la poste. Elle a par la suite officialisé cette norme à l'externe pour l'exercice 2016-2017, et notre bureau était satisfait par la responsabilisation de l'ARC à l'égard de cette norme. Cependant, l'ARC a subséquemment annulé cette norme de service le 1^{er} avril 2017. Dans le *Résumé du Plan d'entreprise 2017-2018 à 2019-2020*, l'ARC indique qu'elle tient compte de ce qui importe le plus pour les Canadiens quand elle fait la mise à jour de ses normes de services.¹⁴ Par conséquent, bien que l'ARC continue d'envoyer des accusés de réception, elle applique désormais des normes de service axées sur le rendement et la résolution du problème plutôt que sur le traitement et les accusés de réception.

Nous avons remarqué que même si les accusés de réception fournissent une estimation moyenne du délai de traitement, les estimations fournies ne tiennent pas compte de la complexité du dossier. Étant donné que l'ARC sait qu'il y a différents délais de traitement pour les demandes d'allègement de routine et celles complexes et qu'elle détermine la complexité des demandes à leur réception, nous constatons qu'il s'agit d'une occasion perdue de

¹⁴ *Supra* note 12.

communiquer une estimation plus précise du délai de traitement aux contribuables.

Nous avons également remarqué que la formulation utilisée dans les accusés de réception portait à confusion. À notre avis, une version de la lettre donnait aux contribuables l'impression qu'il y avait une estimation minimale du délai de traitement (« pourrait prendre [à l'ARC] plus de temps »), alors que les versions plus récentes faisaient référence à une estimation maximale du délai (« pourrait prendre [à l'ARC] 9 mois »). En juillet 2016, nous avons signalé cette incohérence à l'ARC afin qu'elle puisse prendre les mesures nécessaires.

Après notre notification, le Programme d'allègement pour les contribuables a modifié chaque accusé de réception afin d'indiquer que « cela peut nous prendre environ 6 mois pour traiter votre demande d'allègement en raison d'un volume élevé de demandes ou en raison de la complexité de votre dossier ». Les accusés de réception font référence à une seule estimation du délai de traitement, ce qui donne l'impression aux contribuables qu'il s'agit du délai maximal d'attente. Il est important que l'ARC communique son intention de façon claire et concise afin de pouvoir gérer les attentes du contribuable et réduire les plaintes éventuelles liées au service.

Délai de traitement

Notre examen nous a permis de déterminer que même si l'ARC a diminué les délais de traitement moyens, il y a encore des différences régionales. L'incohérence des délais de traitement entre les régions crée une injustice fondée sur le lieu de résidence du contribuable.

Nous avons aussi déterminé que l'ARC n'avait pas réduit les délais de traitement moyens des dossiers complexes. En fait, les délais de traitement des demandes complexes d'allègement des contribuables étaient plus longs de 10 jours en 2015-2016 qu'en 2012-2013. Les contribuables ayant des dossiers complexes attendent encore environ 18 mois pour le règlement de leur demande.

Au cours de notre examen, l'ARC travaillait pour exclure les périodes « non fonctionnelles » dans ses rapports sur les délais de traitement. En juin 2017, alors que notre bureau finalisait son rapport, l'ARC nous a avisés que le délai de traitement excluait maintenant les périodes « non fonctionnelles ». Selon nous, cela permettra à l'ARC d'obtenir un échéancier plus précis du temps de traitement d'une demande d'allègement et de dresser un tableau plus précis de la cause des délais de traitement qui sont attribuables à l'ARC. Ces renseignements devraient servir à améliorer les délais de traitement.

Le retrait du temps non fonctionnel de la durée totale d'une demande fera vraisemblablement diminuer les délais de traitement de l'ARC; toutefois, cela n'aura aucun effet sur le temps réel que les contribuables devront attendre pour que leur demande soit traitée. L'ARC devrait fournir une explication aux contribuables relativement à cette incohérence, puisque le nombre réel de jours d'attente du contribuable sera différent du délai de traitement calculé par l'ARC.

Depuis le 1^{er} avril 2017, tel qu'il est indiqué dans le *Résumé du Plan d'entreprise 2017-2018 à 2019-2020*, l'ARC a instauré une norme selon laquelle les demandes d'allègement pour les contribuables devaient être traitées dans un délai de 180 jours.¹⁵ L'ARC vise à respecter cette norme 85 % du temps.

Renseignements généraux

Pendant notre examen, il y a eu des fluctuations dans le nombre de demandes d'allègement des contribuables reçues par l'ARC. En particulier, entre 2011-2012 et 2013-2014, le nombre de demandes reçues a augmenté de 53 %. Même si cette augmentation a initialement minimisé les gains d'efficacité obtenus par le nouveau programme, l'ARC a été en mesure de répondre à la demande croissante et de réduire les délais de traitement. Cependant, nous avons constaté que l'ARC ne connaissait pas les raisons de ces fluctuations. À la fin de notre examen, aucune analyse n'avait été entreprise par l'ARC pour déterminer les causes. Un manque de compréhension relativement aux

¹⁵ *Supra* note 12.

causes de ces fluctuations peut nuire aux délais de traitement à l'avenir.

Lors de chaque exercice depuis 2012-2013, le Programme d'allègement pour les contribuables a requis un financement temporaire supplémentaire pour continuer à répondre aux demandes reçues. À la fin de notre examen, l'ARC a indiqué qu'elle élaborait actuellement une autre proposition afin d'augmenter le financement permanent. Nous sommes d'avis qu'une augmentation du financement de base permanent du Programme d'allègement pour les contribuables est nécessaire pour s'assurer que l'ARC est en mesure de d'avoir les ressources adéquates pour traiter les demandes d'allègement en temps opportun.

À la fin de notre recherche, l'ARC procédait à un examen de la transformation opérationnelle des centres d'arrivage. Les processus étaient sous examen afin de déterminer les pratiques exemplaires, les défis, les redondances et les possibilités d'amélioration de l'efficacité de l'exécution du programme. L'ARC nous a avisés qu'un examen semblable pour les processus opérationnels et les procédures des centres d'expertise sera réalisé pour assurer une approche nationale uniforme et efficace pour l'exécution du programme. Nous n'avons pas eu accès aux résultats de ces examens avant la conclusion de notre examen.

Conclusion

L'article 6 de la Charte des droits du contribuable prévoit que les contribuables ont droit à des renseignements complets, exacts, clairs et opportuns de la part de l'ARC. Par conséquent, lorsqu'un contribuable choisit de présenter une demande d'allègement dans le cadre des dispositions d'allègement pour les contribuables, l'ARC doit lui fournir des renseignements complets, exacts, clairs et opportuns sur sa demande.

L'ARC a apporté des améliorations à sa prestation de services, puisqu'elle a consolidé la charge de travail relative à l'allègement des contribuables en un programme officiel. Les temps de traitement ont diminué et en vertu du protocole du programme, des accusés de réception sont maintenant envoyés de façon uniforme. Pour que le Programme d'allègement pour les contribuables continue d'enregistrer des améliorations à l'égard de ses délais de traitement et que sa prestation de services soit bien planifiée, le programme doit augmenter son financement de base permanent plutôt que de dépendre continuellement du financement temporaire.

Une norme de service pour le traitement des demandes d'allègement des contribuables a été créée. Cette norme améliorera la transparence et la responsabilisation du Programme d'allègement pour les contribuables de l'ARC et fournira aux contribuables des précisions sur les temps de traitement.

Même si des changements ont été apportés et que la transition à un programme est maintenant terminée, il existe encore des possibilités d'amélioration. Il faut que les délais de traitement régionaux soient plus uniformes et que la communication de ces temps soit plus exacte. Le fait que l'ARC connaisse les raisons de l'augmentation des demandes d'allègement des contribuables reçues contribuerait également à l'amélioration du programme.

Recommandations

Selon les constatations de cet examen, les recommandations suivantes sont présentées à la ministre du Revenu national :

1. L'ombudsman des contribuables recommande que l'Agence du revenu du Canada communique les renseignements suivants à chaque contribuable qui a soumis une demande d'allègement:
 - a. le degré de complexité de la demande (routinière ou complexe);
 - b. une estimation claire et précise du délai de traitement.
2. L'ombudsman des contribuables recommande que l'Agence du revenu du Canada maintienne une uniformité à l'échelle du pays quant au délai de traitement des demandes d'allègement des contribuables.
3. L'ombudsman des contribuables recommande que l'Agence du revenu du Canada examine et détermine les facteurs qui contribuent aux fluctuations dans le nombre de demandes d'allègement des contribuables ainsi que les effets qu'ils peuvent avoir sur le Programme d'allègement pour les contribuables.
4. L'ombudsman des contribuables recommande que l'Agence du revenu du Canada alloue un financement permanent au Programme d'allègement pour les contribuables qui soit suffisant pour lui permettre de planifier adéquatement, pour s'assurer que le Programme respecte ou améliore ses délais de traitement des demandes d'allègement de façon continue