



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

LA TAXATION DU COMMERCE ÉLECTRONIQUE

Rapport du Comité permanent des comptes publics

Kelly Block, présidente

MARS 2021
43^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

LA TAXATION DU COMMERCE ÉLECTRONIQUE

Rapport du Comité permanent des comptes publics

**La présidente
Kelly Block**

MARS 2021

43^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENTE

Kelly Block

VICE-PRÉSIDENTS

Lloyd Longfield

Maxime Blanchette-Joncas

MEMBRES

Luc Berthold

Kody Blois

Greg Fergus

Matthew Green

Philip Lawrence

Francesco Sorbara

Len Webber

Jean Yip

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Alexandre Boulerice

Raj Saini

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Angela Crandall

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

André Léonard

Dillan Theckedath

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le jeudi 5 novembre 2020, le Comité a étudié le Rapport 3, La taxation du commerce électronique, des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



LA TAXATION DU COMMERCE ÉLECTRONIQUE

INTRODUCTION

À propos de ce rapport de comité

Le 7 mai 2019, les rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada ont été déposés à la Chambre des communes. Parmi ceux-ci se trouve un rapport d'audit intitulé « La taxation du commerce électronique ». Ce rapport a été renvoyé au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) pour étude¹. Le 17 novembre et le 3 décembre 2020, le Comité a organisé deux réunions sur ce rapport. Les personnes suivantes y ont participé :

Bureau du vérificateur général (BVG) - Karen Hogan, vérificatrice générale du Canada; Philippe Le Goff, directeur principal; Mathieu Lequain, directeur.

Finances Canada - Paul Rochon, sous-ministre; Andrew Marsland, sous-ministre adjoint principal.

Agence du revenu du Canada (ARC) - Bob Hamilton, commissaire; Ted Gallivan, sous-commissaire, Direction générale des programmes d'observation.

Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) - John Ossowski, président; Peter Hill, vice-président, Direction générale du secteur commercial et échanges commerciaux².

Contexte

Définitions

Les définitions suivantes s'appliquent à l'ensemble du rapport :

- **Commerce électronique** – Englobe l'achat en ligne de produits physiques (par ex. vêtements, livres), l'achat et la livraison en ligne de produits

1 Chambre des communes, *Débats*, 1^e session, 42^e législature, 7 mai 2019, 1005.

2 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 17 novembre 2020, [réunion n° 6](#) et 3 décembre, [réunion n° 11](#).



numériques (par ex., musique, vidéos), de services numériques (par ex., services de formation en ligne, services financiers), et l'achat en ligne de services liés à l'économie de partage (par ex. partage d'hébergement, covoiturage)³.

- **Fournisseur étranger** – Fournisseur non résident qui n'est pas inscrit au registre de la taxe sur les produits et services/taxe de vente harmonisée (TPS/TVH), n'exploite pas d'entreprise au Canada et ne possède pas d'établissement stable (installation, succursale, bureau) au Canada⁴.

Objectif de l'audit

L'audit du BVG avait pour but de déterminer si dans le cadre de leurs rôles et responsabilités respectifs, Finances Canada, l'ARC et l'ASFC « s'étaient assurés que le régime de la taxe de vente pour le commerce électronique était neutre » (traitement égal pour les fournisseurs nationaux et étrangers) au regard de la TPS/TVH et « avaient protégé l'assiette fiscale de la TPS/TVH (c'est-à-dire tout ce qui est imposable)⁵ ». L'audit a porté sur la période du 1^{er} janvier 2014 au 15 février 2019. La conclusion de l'audit s'applique à cette période⁶.

Rôles et responsabilités

Les rôles et responsabilités des organisations auditées sont montrées à la Figure 1.

3 Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), [La taxation du commerce électronique](#), rapport 3 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 3.2.

4 *Ibid.*, Définitions.

5 *Ibid.*, paragr. 3.9.

6 *Ibid.*, [À propos de l'audit](#).

Tableau 1 — Rôles et responsabilités, taxation du commerce électronique

Organisme	Rôles et responsabilités
Finances Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Aider le gouvernement du Canada à élaborer et à mettre en œuvre les politiques et les programmes en matière de fiscalité; • Produire des avis sur les mesures à prendre pour améliorer l'équité, la neutralité, la compétitivité et l'efficacité du régime de la taxe de vente du Canada.
Agence du revenu du Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Administrer la TPS pour le gouvernement du Canada ainsi que la TVH, s'il y a lieu, pour les provinces; • Adapter ses stratégies en matière de vérification de la conformité pour détecter les cas de non-conformité; • Imposer des mesures dissuasives aux cybermarchands qui devraient verser la TPS/TVH en vertu de la Loi sur la taxe d'accise.
Agence des services frontaliers du Canada	<ul style="list-style-type: none"> • Faciliter et superviser le commerce à la frontière du Canada; • Valider et percevoir les taxes de vente payables au gouvernement du Canada sur les expéditions de faible valeur (plus de 20 \$ et maximum de 2 500 \$) importées par messagerie, dans le cadre du Programme des messageries d'expéditions de faible valeur (PMEFV).

Source : Bureau du vérificateur général, [La taxation du commerce électronique](#), rapport 3 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 3.6 à 3.8.

Discussion sur les critères d'audit

Un critère d'audit est une formulation de l'attente par rapport à laquelle le BVG évalue la performance de l'organisme. L'un des organismes audités, soit Finances Canada, s'est dit en désaccord avec les critères de cet audit. Celui qui concernait Finances Canada se lisait ainsi :

Le ministère des Finances Canada effectue des analyses rigoureuses en vue de présenter des avis concernant le régime fiscal canadien pour assurer un traitement équitable des entreprises au regard de la TPS/TVH sur les transactions de commerce électronique, tout en préservant l'assiette fiscale⁷.

7 *ibid.*



Finances Canada considérait « que cet audit portait sur la prise de décisions stratégiques du gouvernement du Canada, ce qui ne s’inscrivait pas, selon lui, dans le mandat du vérificateur général⁸ ». En revanche, le BVG était plutôt de l’avis que les critères d’audit « étaient valables parce qu’ils s’appuyaient sur des pratiques reconnues adoptées dans de nombreuses administrations et sur les travaux de l’Organisation de coopération et de développement économiques »⁹.

Sur cette question, durant l’audience, Paul Rochon, sous-ministre de Finances Canada, a clarifié ainsi la position du ministère :

Selon nous, la vérification soulevait une question de politiques. [...] Cela dit, à titre d’information, je trouve important de dire qu’il s’agissait d’une différence d’opinion. Elle n’a pas eu d’incidence sur la vérification en soi. Nous nous sommes entièrement conformés à la vérification et avons essentiellement accompli notre travail¹⁰.

Contexte additionnel

Les obligations légales concernant la TPS/TVH pour les fournisseurs et les consommateurs pour les produits et services numériques ou liés à l’économie de partage, achetés et livrés en ligne, sont les suivantes :

- Pour les fournisseurs étrangers :
 - Si la TPS/TVH payable est de 2 \$ ou moins, il n’y aucune obligation légale de payer, percevoir ou verser la TPS/TVH;
 - Sinon, c’est le consommateur qui doit remplir un formulaire de l’ARC et lui verser la TPS/TVH.
- Pour les fournisseurs nationaux :

8 *ibid.*

9 *ibid.*

10 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 17 novembre 2020, [réunion n° 6](#), 1145.

- Si les revenus taxables du fournisseur au cours de la dernière année sont supérieurs à 30 000 \$¹¹, le fournisseur doit s'inscrire, percevoir la TPS/TVH et la verser à l'ARC;
- Sinon, il n'y a aucune obligation de percevoir et verser la TPS/TVH, sauf si le fournisseur est un chauffeur de services de covoiturage ou de taxi¹².

Les obligations concernant la TPS/TVH pour les produits physiques importés au Canada après avoir été achetés en ligne sont présentées à la Figure 2.

Tableau 2 — Obligations concernant la TPS/TVH, produits physiques importés au Canada après avoir été achetés en ligne

Valeur de l'expédition	Méthode de livraison	Paiement ou perception de la TPS/TVH
20 \$ ou moins	Messagerie ou poste	Aucune obligation légale de payer, percevoir ou verser la TPS/TVH
Plus de 20 \$ et moins de 2 500 \$	Messagerie	Perception de la TPS/TVH par la société de messagerie et versement à l'ASFC
2 500 \$ ou plus	Messagerie	L'ASFC établit le montant de la TPS/TVH et la perçoit (hors de la portée de l'audit)
Plus de 20 \$	Poste	L'ASFC établit le montant de la TPS/TVH et la perçoit (hors de la portée de l'audit)

Source : Adapté de Bureau du vérificateur général, La taxation du commerce électronique, rapport 3 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, [Pièce 3.1](#).

11 Ceci doit être vrai à chaque trimestre. Par exemple, le 1^{er} avril 2020, le revenu taxable doit avoir été supérieur à 30 000 \$ du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2020; de même, le 1^{er} juillet 2020, le revenu taxable doit avoir été supérieur à 30 000 \$ du 1^{er} juillet 2019 au 30 juin 2020.

12 BVG, La taxation du commerce électronique, rapport 3 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, [Pièce 3.1](#).



CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Le régime de la taxe de vente du Canada

1. L'estimation de la perte de recettes de taxe de vente

Le BVG a estimé les pertes de recettes de TPS sur les produits et les services numériques vendus de l'étranger au Canada à 169 millions de dollars en 2017¹³. Ces pertes proviennent du fait que les fournisseurs étrangers ne sont pas tenus de percevoir la TPS¹⁴. La vérificatrice générale du Canada, Karen Hogan, a indiqué au Comité que le BVG avait mis à jour de cette information et « estimé que le montant était d'environ 247 millions de dollars en 2019, soit une hausse de près de 50 % en deux ans¹⁵ ». Philippe Le Goff, directeur principal au BVG, a expliqué que cette estimation s'intéressait « simplement aux produits et services incorporels¹⁶ » et qu'elle était « vraiment très prudente¹⁷ ».

Finances Canada « a calculé le manque à gagner fiscal en ce qui concerne la TPS, c'est-à-dire la différence entre le montant qui aurait pu être perçu et le montant réellement perçu. Cependant, aucun rapport public ne présentait une estimation de ce manque à gagner en ce qui concerne la TPS sur le commerce électronique¹⁸. »

Le 17 novembre 2020, le Comité a demandé au ministère la valeur de cette estimation. Cette demande a été réitérée lors de la réunion du 3 décembre 2020. Des rappels ont été envoyés au ministère, et la présidente du Comité a demandé par écrit au ministère de fournir cette estimation. Suite à la réception d'une réponse incomplète le 5 février 2021, le Comité a invité des représentants du ministère à comparaître à nouveau devant le Comité sur ce sujet.

Lors de cette comparution, Michael Sabia, nouveau sous-ministre de Finances Canada, a enfin fourni cette estimation, qui était de 160 millions de dollars, soit presque le même montant que l'estimation du BVG. Il a aussi expliqué que le ministère était parfois

13 *Ibid.*, paragr. 3.13.

14 *Ibid.*, paragr. 3.28.

15 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 17 novembre 2020, [réunion n° 6](#), 1105.

16 *Ibid.*, 1140.

17 *Ibid.*

18 BVG, [La taxation du commerce électronique](#), rapport 3 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 3.28.

réticent à partager des estimations qui changent avec le temps car de nouvelles données et informations deviennent disponibles et s'est engagé à faire preuve de plus de transparence à l'avenir :

Dans le cadre de breffage à l'intention des ministres et du gouvernement, le ministère, comme vous le savez, produit de nombreuses estimations successives des recettes qu'il serait possible de tirer d'un vaste éventail de mesures stratégiques potentielles ou qui pourraient découler de développements économiques touchant le régime fiscal. Ces estimations concernent souvent une activité économique qui n'est pas taxée à l'heure actuelle et pour laquelle on ne dispose que de peu de données, voire aucune, sur l'activité économique sous-jacente en tant que telle. Par conséquent, les estimations produites par le ministère changent et évoluent au fil du temps parfois de façon considérable. Les estimations évoluent au fur et à mesure que les nouvelles données plus fiables sont disponibles et que le ministère arrive à mieux comprendre la nature, la portée et la prévalence de l'activité économique sous-jacente. [...]

Nous, au ministère des Finances, reconnaissons la valeur et l'importance de la transparence [envers] ce comité [...] Nous nous efforcerons d'agir d'une manière conforme à ce principe de transparence, tout en reconnaissant, évidemment, comme nous le faisons aussi, l'importance de notre capacité à offrir des conseils confidentiels aux ministres¹⁹.

Le Comité comprend que les conseils offerts par la fonction publique au gouvernement doivent demeurer confidentiels. Dans ce cas-ci, il ne souhaitait pas connaître la nature des recommandations et conseils présentés au gouvernement, mais obtenir une estimation préparée par le ministère, en vue de mieux comprendre les enjeux discutés dans le rapport d'audit du BVG. Le Comité souhaite réitérer son intention d'obtenir de tous les ministères et agences les renseignements demandés en temps opportun, afin de mieux s'acquitter de son rôle dans la révision des rapports d'audit du BVG.

2. Les effets négatifs de la non-taxation des produits et services numériques importés

Finances Canada a estimé que les deux principaux effets négatifs de ne pas taxer les produits et services numériques importés étaient les suivants :

- **Concurrence déloyale** – La non-taxation (TPS/TVH) des produits et services numériques importés, contrairement à ceux provenant de

19 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, [réunion n° 21](#), 9 mars 2021, 1205.



fournisseurs canadiens, « crée une iniquité fiscale qui pourrait entraîner une concurrence déloyale pour certains fournisseurs canadiens²⁰ ».

- **Obstacle à l'investissement étranger direct au Canada** – Le fait que les entreprises canadiennes soient obligées de percevoir la TPS/TVH sur les produits et services numériques vendus « pourrait contribuer à réduire le nombre de sociétés internationales qui veulent investir au Canada, puisque celles-ci n'ont pas l'obligation de percevoir ni de verser la TPS/TVH si elles exercent leurs activités de l'étranger. De même, les entreprises canadiennes pourraient être incitées à déplacer leurs activités hors du Canada pour ne pas avoir à percevoir ni à verser la TPS/TVH sur les produits et services numériques qu'elles vendent au Canada²¹. »

3. Aucune recommandation sur le régime de taxe de vente

En ce qui concerne le régime de la taxe de vente du Canada, le BVG n'a formulé aucune recommandation. Le BVG a constaté que « Finances Canada avait effectué des analyses rigoureuses des incidences du commerce électronique sur les obligations relatives à la TPS et à la TVH, y compris l'incidence sur les fournisseurs étrangers qui vendent des produits et services aux Canadiens ainsi que les conséquences pour les fournisseurs nationaux²². »

Lors de la seconde réunion du Comité sur la taxation du commerce électronique, Paul Rochon a expliqué que « le gouvernement a proposé un certain nombre de changements visant à équilibrer les règles du jeu pour les entreprises canadiennes par l'application de la taxe sur les produits et services, ou TPS, à tous les produits et services consommés au Canada, peu importe la façon dont ils sont fournis et qui les fournit²³ ». Parce que ces propositions ont été faites après le dépôt du rapport du BVG, elles ne seront pas davantage discutées dans le présent rapport.

20 BVG, [La taxation du commerce électronique](#), rapport 3 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 3.30.

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*, paragr. 3.17.

23 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 3 décembre, [réunion n° 11](#), 1110.

B. Les vérifications de la conformité

1. Agence du revenu du Canada

a) Les vérifications de la conformité en matière de TPS/TVH sur les produits physiques

Le BVG a constaté que « même si elle avait classé le commerce numérique dans la catégorie des risques au titre de son profil de risque d'entreprise, l'ARC n'avait effectué que très peu de vérifications de la conformité²⁴ » pour déterminer si le fournisseur de produits physiques était national ou étranger, et s'il devait donc s'inscrire au registre de la TPS/TVH. De plus, l'ARC « n'avait pas gardé le compte du nombre d'audits effectués en ce qui a trait aux cybermarchands²⁵ ».

b) Les obligations relatives à la TPS/TVH sur les produits numériques

Tout comme c'était le cas pour les produits physiques, le BVG a constaté que l'ARC « menait très peu de vérifications de la conformité pour déterminer si les fournisseurs de produits numériques devaient s'inscrire au registre de la TPS/TVH²⁶ ».

Selon le BVG, sur 60 pays étudiés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), seulement deux, dont le Canada, comptaient encore sur la déclaration volontaire et le versement par les consommateurs des taxes de vente payables²⁷. Cette pratique « qui consiste à demander aux consommateurs de remettre par autocotisation la TPS/TVH va à l'encontre de la recommandation de [l'OCDE], selon laquelle il revient, le cas échéant, aux fournisseurs étrangers de produits numériques de percevoir la taxe de vente et de la verser, au nom des consommateurs, aux administrations où les produits et services taxables ont été achetés²⁸ ».

À la suite de la première rencontre du Comité sur le sujet, l'ARC a fourni au Comité une réponse écrite dans laquelle elle a indiqué qu'elle n'avait « pas activement fait respecter l'exigence pour les acheteurs d'établir une autocotisation de la TPS sur l'importation de services numériques : la faible valeur de chaque montant dû est telle que le coût de

24 BVG, [La taxation du commerce électronique](#), rapport 3 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 3.43.

25 *Ibid.*, paragr. 3.44.

26 *Ibid.*, paragr. 3.45.

27 *Ibid.*, paragr. 3.23.

28 *Ibid.*, paragr. 3.48.



renonciation des autres mesures d'observation ne serait pas une utilisation efficace de [ses] ressources²⁹ ». L'Agence a aussi ajouté axer sa stratégie « sur l'élaboration de systèmes et de normes qui permettraient à l'ARC de recevoir la taxe des vendeurs, avec ou sans législation, à l'avenir³⁰ ».

c) Les pratiques visant à faciliter l'observation en matière de TPS/TVH

Selon le BVG, l'ARC « a contribué à l'élaboration des lignes directrices de l'OCDE sur la taxe de vente du commerce électronique, mais elle n'avait pas elle-même l'autorité législative de mettre en œuvre de telles pratiques au Canada³¹ ». L'adoption de ces pratiques « faciliterait la perception de la TPS/TVH. De nombreux pays et administrations fiscales, comme le Québec, ont adopté les lignes directrices de l'OCDE et instauré des initiatives telles que le processus d'inscription simplifiée³². »

De plus, l'ARC avait effectué quatre vérifications de contrôle afin de « déterminer l'étendue du risque posé par l'économie du partage [...]. Les représentants de l'ARC [...] ont affirmé [au BVG] que d'autres vérifications avaient peut-être été effectuées dans ce secteur, mais que l'ARC n'en avait pas gardé le compte³³. »

Le BVG a aussi constaté que l'ARC « avait une autorité limitée pour recueillir des données auprès de tierces parties (comme les banques et les services de traitement de paiements) en comparaison d'autres agences fiscales ailleurs dans le monde³⁴ ». Selon le BVG, « avec un meilleur accès aux renseignements de tierces parties, [l'ARC] pourrait mieux détecter et prévenir les cas de non-conformité³⁵ ».

Bob Hamilton, commissaire de l'ARC, a expliqué que l'Agence avait le pouvoir de « passer par l'appareil judiciaire³⁶ » pour « faire des demandes péremptoires de

29 Agence du revenu du Canada (ARC), Lettre, « Suivi d'une réunion du Comité permanent des comptes publics (PACP), 17 novembre 2020, Rapport 3, La taxation du commerce électronique, des Rapports du printemps 2019 du Bureau du vérificateur général du Canada ».

30 *Ibid.*

31 BVG, [La taxation du commerce électronique](#), rapport 3 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 3.49.

32 *Ibid.*

33 *Ibid.*, paragr. 3.50.

34 *Ibid.*, paragr. 3.52.

35 *Ibid.*, paragr. 3.53.

36 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 17 novembre 2020, [réunion n° 6](#), 1135.

renseignements³⁷ » afin « d'obtenir d'un tiers des renseignements sur des activités qui se produisent dans ce domaine³⁸ ». L'Agence assure respecter « au plus haut point ses obligations touchant la protection des renseignements personnels³⁹ » et agir « prudemment afin de ne pas porter atteinte à la vie privée des gens⁴⁰ ».

d) Recommandations

Par conséquent, le BVG a formulé deux recommandations à l'ARC. La première concerne l'étendue de ses vérifications de conformité touchant le commerce électronique et l'utilisation des données provenant de tierces parties :

Dans les limites de son autorité législative, [l'ARC] devrait étendre ses vérifications de la conformité et tirer profit des données disponibles de tierces parties pour accroître sa capacité à détecter et à prévenir les cas de non-conformité en ce qui a trait à la TPS/TVH sur le commerce électronique, y compris le partage d'hébergement⁴¹.

L'ARC a proposé une réponse à cette recommandation divisée en deux parties. La première est la réalisation d'un « examen complet des résultats de conformité actuels, y compris des risques de conformité du secteur ». Bob Hamilton a indiqué que l'ARC avait « terminé cette partie du plan d'action plus tôt cette année⁴² ». Un plan d'action révisé a été fourni au Comité, dans lequel les différentes initiatives prises par l'ARC dans le cadre de cet examen sont discutées, telles que :

- mise à jour du Profil des risques de l'entreprise de l'Agence;
- création d'une nouvelle unité spécialisée (Section de l'économie des plateformes), qui a réalisé une étude sur les sources de données pertinentes pouvant aider les activités de conformité, et examiné les études déjà existantes;

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*, 1220.

40 *Ibid.*

41 BVG, [La taxation du commerce électronique](#), rapport 3 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 3.54.

42 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 3 décembre, [réunion n° 11](#), 1125.



- recensement des risques d'observation particuliers à l'économie numérique, grâce à des activités de recherche et de mobilisation⁴³.

La seconde partie de la réponse à cette recommandation décrit la préparation d'une stratégie de conformité finale, qui en décembre 2020, avait été rédigée et était « en attente d'approbation par la haute direction⁴⁴ ». Cette stratégie s'articule autour de quatre thèmes, soit :

- « l'utilisation du renseignement d'entreprise afin de déterminer et de cibler les secteurs à risque élevé de l'économie des plateformes;
- la prestation de services par l'intermédiaire d'activités d'éducation et de sensibilisation pour informer les contribuables participant à l'économie des plateformes au sujet de leurs obligations fiscales;
- les activités d'observation pour traiter l'inobservation;
- l'examen des solutions de rechange politiques et législatives qui pourraient favoriser l'observation⁴⁵ ».

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 1 – Sur l'étendue des vérifications de conformité

Que l'Agence du revenu du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes : 1) un rapport détaillant sa stratégie de conformité en ce qui a trait à la taxe sur les produits et services et la taxe de vente harmonisée sur le commerce électronique, comprenant un plan pour mieux tirer profit des données de tierces parties et pour mieux prévenir la non-conformité dans le secteur du partage d'hébergement, d'ici au 31 mai 2021; 2) un rapport de suivi sur la mise en place de cette stratégie et les activités de conformité découlant de cette stratégie entreprises en 2021-2022, d'ici au 31 mai 2022.

La seconde recommandation du BVG à l'ARC concerne les mécanismes de suivi, de surveillance et de communication des vérifications de conformité effectuées dans le secteur du commerce électronique :

43 ARC, [Plan d'action détaillé](#), p. 1-2.

44 *Ibid.*, p. 2.

45 *Ibid.*, p. 3-4.

L'Agence du revenu du Canada devrait mettre en place des mécanismes pour suivre, surveiller et communiquer le nombre de vérifications de la conformité qu'elle effectue afin de contrer le risque de non-conformité dans le commerce électronique⁴⁶.

Dans son plan d'action, l'ARC affirme qu'elle « analysera sa méthodologie de suivi et de surveillance et mettra en œuvre des changements réalisables pour améliorer la capacité de l'ARC de surveiller et de suivre les activités de commerce électronique⁴⁷ ». Il est à noter que la recommandation du BVG demande de mettre en place des mécanismes pour « suivre, surveiller et communiquer le nombre de vérifications⁴⁸ » alors que la réponse de l'ARC ne parle que de « suivi et de surveillance⁴⁹ », pas de communication.

La réponse de l'ARC à cette recommandation comprend aussi deux parties. La première partie a été complétée. Il s'agissait de compléter « l'analyse des méthodes actuelles de suivi et de surveillance et préparer des recommandations pour les améliorations et les changements connexes du système⁵⁰ ».

La seconde partie, qui doit être complétée d'ici juin 2021, consiste à mettre « en œuvre des modifications du système pour améliorer le suivi et la surveillance des activités de commerce électronique⁵¹ ». Par exemple, des codes de projets distincts ont été créés pour les mesures d'observation propres au commerce électronique, afin de permettre un suivi et une surveillance particulière⁵². Ce suivi particulier « permettra à l'Agence de faire rapport sur les risques liés à l'observation relevés dans l'espace de l'économie des plateformes et d'utiliser le renseignement d'entreprise pour modifier les algorithmes des risques, au besoin⁵³ ».

Le Comité souhaite que la réponse de l'ARC comprenne, tel que recommandé par le BVG, une stratégie de communication du nombre de vérifications de la conformité

46 BVG, [La taxation du commerce électronique](#), rapport 3 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 3.55.

47 ARC, [Plan d'action détaillé](#), p. 4.

48 BVG, [La taxation du commerce électronique](#), rapport 3 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 3.55.

49 ARC, [Plan d'action détaillé](#), p. 4.

50 *Ibid.*

51 *Ibid.*

52 *Ibid.*, p. 5.

53 *Ibid.*



qu'elle effectue afin de contrer le risque de non-conformité dans le commerce électronique; c'est pourquoi il recommande :

Recommandation 2 – Sur les mécanismes de suivi des vérifications de la conformité

Que, d'ici au 31 août 2021, l'Agence du revenu du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport précisant quels changements ont été apportés aux mécanismes de suivi, de surveillance et de communication des vérifications de la conformité effectuées dans le secteur du commerce électronique.

2. Agence des services frontaliers du Canada

a) La mauvaise gestion des données du Programme des messageries d'expéditions de faible valeur (PMEFV)

Le BVG a constaté que l'ASFC :

- « n'exigeait de la part des sociétés de messagerie participantes que des données comptables sommaires au sujet des taxes de vente payées, même si ces sociétés détenaient dans leurs systèmes informatiques des données détaillées sur les biens importés »;
- « n'était pas en mesure de valider facilement l'information sur les expéditions (telle que la valeur, la quantité et le type de produit) parce qu'elle n'exigeait pas les factures de chaque transaction », une pratique répandue à l'échelle internationale;
- « n'avait pas pris de mesures pour automatiser ses systèmes », malgré qu'une revue du PMEFV eut déterminé en 2009 qu'une automatisation de ses systèmes était nécessaire;
- « comptait sur la bonne foi des sociétés de messagerie participantes pour qu'elles déclarent et versent le montant exact des taxes de vente⁵⁴ ».

54 BVG, [La taxation du commerce électronique](#), rapport des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 3.65.

b) Les signaux d'alerte concernant la déclaration incomplète des taxes de vente

Selon le BVG, l'ASFC avait eu des signaux d'alerte concernant la déclaration incomplète ou erronée des taxes de vente. Par exemple, en 2016, l'ASFC avait constaté que dans 22 % des cas d'un échantillon de vérification, la valeur déclarée des expéditions de 20 \$ à 2 500 \$ était incorrecte. Selon le BVG, ceci « aurait dû déclencher un examen complet du programme⁵⁵ ». De l'aveu même de John Ossowski, président de l'ASFC, le taux de 22 % était « inacceptable⁵⁶ ».

De plus, en 2017-2018, « le nombre d'expéditions valant 20 \$ ou moins avait augmenté de 4 millions par rapport à l'exercice précédent⁵⁷ », soit une hausse de 33 %. Il n'y avait pas de taxe à verser sur ces expéditions. En comparaison, le nombre d'expéditions dont la valeur déclarée était de plus de 20 \$, mais de 2 500 \$ ou moins, qui étaient taxables, avait augmenté de 6 % la même année⁵⁸. L'ASFC « n'a pas analysé les causes d'une telle augmentation des expéditions non taxables⁵⁹ ».

c) L'absence de confirmation du montant exact des taxes de vente provinciales

Le BVG a constaté que l'ASFC « n'avait pas pu déterminer si elle avait perçu le bon montant de taxe de vente provinciale au nom de la Colombie-Britannique, du Manitoba, du Québec et de la Saskatchewan, puisqu'elle n'avait pas validé ces montants⁶⁰ ». De plus, « la portion provinciale de la TVH que le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et l'Île-du-Prince-Édouard ont reçue était peut-être inexacte⁶¹ », parce que « l'ASFC n'a pas validé l'exactitude du

55 *Ibid.*, paragr. 3.68.

56 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 17 novembre 2020, [réunion n° 6](#), 1240.

57 BVG, [La taxation du commerce électronique](#), rapport 3 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 3.66.

58 Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), Réponse écrite aux questions demandées lors de la comparution de l'ASFC du 17 novembre 2020 au sujet du Rapport 3, La taxation du commerce électronique, des rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada.

59 BVG, [La taxation du commerce électronique](#), rapport 3 des Rapports du printemps 2019 du vérificateur général du Canada, paragr. 3.66.

60 *Ibid.*, paragr. 3.69.

61 *Ibid.*, paragr. 3.71.



montant total de la TVH versée au gouvernement sur les biens⁶² » importés au moyen du PMEJV.

d) Recommandations

Le BVG a donc formulé la recommandation suivante à l'ASFC :

L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) devrait revoir dès que possible son Programme des messageries d'expéditions de faible valeur pour améliorer la validation et la perception de la TPS, de la TVH et de la TVP. L'ASFC devrait à cette fin :

- définir les variables du programme qui devraient être pleinement prises en compte dans les systèmes et formulaires de l'ASFC, telles que les taxes de vente provinciales;
- vérifier qu'elle reçoit par voie électronique les données sur les expéditions, avant que les marchandises arrivent à la frontière, pour faciliter les vérifications de la conformité;
- mettre en œuvre une stratégie globale en matière de commerce électronique pour éclairer l'évaluation des risques et améliorer la perception des recettes, et publier des rapports sur ses progrès⁶³.

John Ossowski a dressé les grandes lignes de la réponse de l'ASFC à cette recommandation :

Nous sommes sur la bonne voie pour examiner et améliorer les méthodes de déclaration en détail des marchandises dans le cadre du PMEJV afin de veiller à ce que les taxes, y compris les taxes de vente provinciales, soient pleinement prises en compte.

L'Agence a également commencé à mettre en œuvre l'initiative pluriannuelle de Gestion des cotisations et des recettes de l'ASFC, qui transformera la perception des droits et des taxes pour les marchandises importées au Canada. Nous sommes également en train d'examiner les possibilités d'automatiser davantage le PMEJV, y compris la capacité de recevoir, de traiter et d'analyser les données douanières.

[...]

Notre stratégie en matière de commerce électronique habilitera et transformera les opérations afin de mieux répondre aux volumes croissants d'envois transfrontaliers du

62 *Ibid.*

63 *Ibid.*, paragr. 3.73.

commerce électronique. Elle renforcera également les capacités d'évaluation des risques de l'ASFC en tirant parti des analyses de données et des améliorations technologiques de pointe, tout en comblant les lacunes des cadres juridiques et réglementaires afin de renforcer la sécurité⁶⁴.

Dans son plan d'action, l'ASFC a proposé différents moyens pour améliorer le PMEFV; une partie d'entre eux ont déjà été réalisés :

- 1) « En juillet 2020, l'ASFC a approuvé à l'interne une stratégie et un cadre douaniers intégrés de bout en bout pour le commerce électronique⁶⁵ »;
- 2) L'ASFC a mis en œuvre « la stratégie douanière pour le commerce électronique qui sera harmonisée (p. ex., automatisation des données préalables, renforcement des cadres législatifs, modèles de recettes), dans la mesure du possible, avec les normes mondiales⁶⁶ » de l'Organisation mondiale des douanes et celles de partenaires internationaux;
- 3) « L'Agence, en réponse à l'audit et à l'évolution du secteur de la vente au détail, a accordé davantage d'importance aux activités liées à la conformité⁶⁷ » dans le PEMFV. « Une série d'exercices de vérification de la conformité a été menée au cours de l'exercice 2019-2020 afin d'examiner et d'évaluer la conformité dans le secteur des messageries⁶⁸. »

En ce qui concerne les mesures à venir, l'ASFC compte :

- 1) Mettre « à jour les moyens par lesquels les marchandises sont déclarées en détail afin de veiller à ce que les taxes (y compris les taxes de vente provinciales) soient entièrement prises en compte⁶⁹ », d'ici au 1^{er} avril 2022;

64 Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 17 novembre 2020, [réunion n° 6](#), 1115.

65 ASFC, [Plan d'action détaillé](#), p. 1.

66 *Ibid.*, p. 2.

67 *Ibid.*

68 *Ibid.*

69 *Ibid.*, p. 1.



- 2) Chercher « à obtenir la permission et le financement nécessaires pour régler les données sur les expéditions soumises à l'avance et établir un processus de rapprochement⁷⁰ » (en cours);
- 3) Examiner « les possibilités d'automatiser encore davantage » le PEMFV, « notamment la capacité de recevoir les données des douanes, de les traiter et de les analyser⁷¹ », d'ici mars 2023.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 3 – Sur le Programme des messageries d'expéditions de faible valeur

Que l'Agence des services frontaliers du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes des rapports sur l'amélioration de la validation et de la perception des taxes de vente dans le cadre du Programme des messageries d'expéditions de faible valeur, notamment : 1) les moyens mis en place pour veiller à ce que les taxes soient entièrement prises en compte; 2) les demandes faites et approbations reçues en vue de changements réglementaires au Programme; 3) l'automatisation du Programme en ce qui concerne la réception, le traitement et l'analyse des données sur les expéditions. Deux rapports d'étapes devront être présentés au Comité, au plus tard respectivement le 31 mai 2021 et le 31 mai 2022; un rapport final devra aussi être présenté, au plus tard le 31 mai 2023.

Par ailleurs, le plan d'action de l'ASFC ne prévoit rien pour répondre à la partie de la recommandation du BVG visant à ce que l'Agence fasse rapport publiquement sur ses progrès dans le domaine du commerce électronique. Ces rapports pourraient, par exemple, être intégrés dans une section du Rapport sur les résultats ministériels de l'Agence.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 4 – Sur la publication des progrès

Que, d'ici au 31 mai 2021, l'Agence des services frontaliers du Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport d'étape sur sa stratégie de communication concernant l'évaluation des risques et l'amélioration de la perception des recettes dans le secteur du commerce électronique.

70 *Ibid.*, p. 2.

71 *Ibid.*

CONCLUSION

Le Comité conclut que Finances Canada a effectué des analyses rigoureuses concernant le commerce électronique dans le but de s'assurer que le régime de la taxe de vente était neutre et que l'assiette fiscale de la taxe de vente était protégée.

Quant à elle, l'ARC a été limitée par son autorité législative et n'a pas pu s'assurer que le régime de la taxe de vente était appliqué d'une manière neutre et que l'assiette de la TPS/TVH était protégée au regard du commerce électronique transfrontalier. Toutefois, le Comité constate aussi que dans les situations où elle avait autorité, l'ARC a effectué un nombre limité de vérifications de la conformité.

Enfin, au sujet des expéditions importées dans le cadre du Programme des messageries d'expéditions de faible valeur, l'ASFC n'a pas pu prendre les mesures nécessaires pour préserver la neutralité du régime de la taxe de vente et protéger l'assiette fiscale de la TPS/TVH.

Dans le présent rapport, le Comité formule quatre recommandations pour veiller à ce que ces deux agences prennent les mesures nécessaires pour protéger l'assiette fiscale de la TPS/TVH.



SOMMAIRE DES MESURES RECOMMANDÉES ET ÉCHÉANCE

Tableau 3 — Sommaire des recommandations et échéance

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 1	L'Agence du revenu du Canada (ARC) doit présenter au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) : 1) un rapport détaillant sa stratégie de conformité en ce qui a trait à la taxe sur les produits et services et la taxe de vente harmonisée sur le commerce électronique, comprenant un plan pour mieux tirer profit des données de tierces parties et pour mieux prévenir la non-conformité dans le secteur du partage d'hébergement; 2) un rapport de suivi sur la mise en place de cette stratégie et les activités de conformité découlant de cette stratégie entreprises en 2021-2022.	1) 31 mai 2021; 2) 31 mai 2022.
Recommandation 2	L'ARC doit présenter au Comité un rapport précisant quels changements ont été apportés aux mécanismes de suivi, de surveillance et de communication des vérifications de la conformité effectuées dans le secteur du commerce électronique.	31 août 2021

Recommandation 3	<p>L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) doit présenter au Comité deux rapports d'étape et un rapport final sur l'amélioration de la validation et de la perception des taxes de vente dans le cadre du Programme des messageries d'expéditions de faible valeur, notamment :</p> <p>1) les moyens mis en place pour veiller à ce que les taxes soient entièrement prises en compte; 2) les demandes faites et approbations reçues en vue de changements réglementaires au Programme;</p> <p>3) l'automatisation du Programme en ce qui concerne la réception, le traitement et l'analyse des données sur les expéditions.</p>	<p>1) 31 mai 2021; 2) 31 mai 2022; 3) 31 mai 2023.</p>
Recommandation 4	<p>L'ASFC doit présenter au Comité un rapport d'étape sur sa stratégie de communication concernant l'évaluation des risques et l'amélioration de la perception des recettes dans le secteur du commerce électronique.</p>	<p>31 mai 2021</p>

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
Agence des services frontaliers du Canada John Ossowski, président Peter Hill, vice-président, Direction générale du secteur commercial et échanges commerciaux	2020/11/17	06
Agence du revenu du Canada Bob Hamilton, commissaire du revenu et premier dirigeant Ted Gallivan, sous-commissaire, Direction générale des programmes d'observation	2020/11/17	06
Bureau du vérificateur général Karen Hogan, vérificatrice générale du Canada Mathieu Lequain, directeur Philippe Le Goff, directeur principal	2020/11/17	06
Ministère des Finances Paul Rochon, sous-ministre Andrew Marsland, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt	2020/11/17	06
Agence des services frontaliers du Canada John Ossowski, président Peter Hill, vice-président, Direction générale du secteur commercial et échanges commerciaux	2020/12/03	11
Agence du revenu du Canada Bob Hamilton, commissaire du revenu et premier dirigeant Ted Gallivan, sous-commissaire, Direction générale des programmes d'observation	2020/12/03	11

Organismes et individus	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général Karen Hogan, vérificatrice générale du Canada Mathieu Lequain, directeur Philippe Le Goff, directeur principal	2020/12/03	11
Ministère des Finances Paul Rochon, sous-ministre Andrew Marsland, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique de l'impôt	2020/12/03	11

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([réunions n^{os} 6, 11, 16, 18 et 23](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
Kelly Block, députée

