

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20220203

Dossier : T-38-21

Référence : 2022 CF 131

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 3 février 2022

En présence de madame la juge Walker

ENTRE :

NOOR HAYAT

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] Le demandeur sollicite le contrôle judiciaire d'une décision, rendue le 10 décembre 2020 (la deuxième décision) au nom du ministre de l'Emploi et du Développement social, par laquelle un agent de l'Agence du revenu du Canada (l'ARC) a rejeté sa demande de prestation canadienne d'urgence (PCU).

[2] La PCU faisait partie d'un ensemble de mesures prises par le gouvernement fédéral en 2020 en réponse à la COVID-19. Il s'agissait d'un paiement monétaire ciblé qui visait à fournir un soutien financier aux travailleurs ayant subi une perte de revenus en raison de la pandémie de COVID-19. Le cadre législatif de la PCU est défini dans la *Loi sur la prestation canadienne d'urgence* (la Loi sur la PCU), soit l'article 8 de la *Loi sur les mesures d'urgence visant la COVID-19*, LC 2020, c 5. Pour être admissible à recevoir des paiements de la PCU, un demandeur devait démontrer qu'il avait un revenu d'au moins 5 000 \$ provenant de sources réglementaires (qui comprenait le revenu d'un travail indépendant) en 2019 ou au cours des 12 mois précédant sa première demande (l'exigence relative au revenu). En outre, le demandeur devait avoir cessé de travailler ou avoir vu ses heures de travail réduites en raison de la COVID-19.

[3] À titre préliminaire et avec le consentement des parties, l'intitulé de la présente cause est modifié pour désigner correctement le défendeur, à savoir le procureur général du Canada.

I. Contexte

[4] Le demandeur a demandé et reçu la PCU pour les quatre périodes de quatre semaines allant du 15 mars 2020 au 4 juillet 2020. Il s'est fondé, pour étayer sa demande, sur des revenus tirés de services de tutorat facturés en janvier et février 2020 pour un montant total de 5 250 \$.

[5] En juillet 2020, le demandeur a constaté que son compte avait été suspendu, ce qui l'empêchait de demander un cinquième versement de PCU (du 5 juillet au 1^{er} août 2020). Après un certain nombre d'appels à l'ARC, un agent de validation de la prestation canadienne

d'urgence (agent de validation de la PCU) a informé le demandeur que l'ARC exigeait une preuve de ses revenus tirés de services de tutorat.

[6] Le 14 août 2020, et encore une fois le 14 octobre 2020, le demandeur a présenté une série de factures (les factures) adressées à des clients, dont chacune portait la mention

[TRADUCTION] « PAYÉ ». En réponse à une demande de l'ARC de fournir une preuve supplémentaire de revenus sous la forme de relevés bancaires, le demandeur a déclaré que ses clients le payaient en espèces pour ses services de tutorat et qu'il ne déposait pas les fonds à la banque. Il s'en est suivi une autre série d'appels téléphoniques entre le demandeur et l'ARC, une plainte déposée auprès du Bureau de l'ombudsman des contribuables et un échange entre le demandeur et le bureau de son député.

[7] À la fin novembre 2020, le demandeur a reçu une lettre de l'ARC datée du 25 novembre 2020 (la première décision), l'informant qu'il n'était pas admissible à recevoir la PCU, parce qu'il ne répondait pas à l'exigence relative au revenu.

[8] Le 1^{er} décembre 2020, le demandeur a demandé un réexamen de la première décision. Il a soutenu que la Loi sur la PCU et les renseignements figurant sur le site Web Canada.ca concernant la validation des demandes de PCU étaient ambigus. Il a également fait valoir que ses factures constituaient une preuve adéquate de ses revenus et qu'il n'était pas tenu de déposer ses revenus dans un compte bancaire pour pouvoir justifier la réception d'un paiement.

II. La deuxième décision

[9] La deuxième décision fait suite à la demande du 1^{er} décembre 2020 du demandeur et est la décision attaquée dans la présente demande.

[10] Les principaux paragraphes de la deuxième décision sont les suivants :

[TRADUCTION]

Après avoir examiné votre demande du 1^{er} décembre 2020, pour un deuxième examen, nous avons soigneusement analysé les renseignements que vous avez fournis à l'appui de votre admissibilité à la PCU.

Selon l'étude que nous avons effectuée, vous n'êtes pas admissible. Vous n'avez pas rempli les critères suivants :

- Vous n'avez pas gagné un revenu d'au moins 5 000 \$ (avant impôts) d'un emploi ou d'un travail indépendant en 2019 ou au cours des 12 mois précédant la date de votre première demande.
- Vous n'avez pas cessé de travailler ni vu vos heures réduites pour des raisons liées à la COVID-19.

Comme vous ne répondiez pas aux critères d'admissibilité pour bénéficier de la PCU, votre demande a été rejetée. Toutes les demandes suivantes portant sur les mêmes périodes de PCU seront rejetées compte tenu des résultats de ce deuxième examen.

[11] Le 7 janvier 2021, le demandeur a déposé sa demande de contrôle judiciaire de la deuxième décision.

III. Les questions à trancher

[12] Le demandeur soulève deux questions dans la présente demande. D'une part, il soutient que la deuxième décision n'est pas raisonnable et ne saurait être maintenue. D'autre part, il

avance que l'exigence relative au revenu viole le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte).

IV. **La deuxième décision est-elle raisonnable?**

[13] Le demandeur fait valoir que l'ARC a fondé sa deuxième décision sur une conclusion de fait erronée, qu'elle a tirée sans tenir compte des factures qui établissaient un revenu de 5 250 \$ au cours des 12 mois précédant la date de sa demande de PCU. Il soutient que, sur son site Web, l'ARC n'exige pas qu'un demandeur présente une preuve que le revenu a été déposé dans une institution financière, et que l'ARC ne l'a pas non plus clairement informé du type de renseignements nécessaires pour répondre à ses demandes de validation. Le demandeur affirme également qu'il n'y avait aucun fondement sur lequel l'ARC pouvait raisonnablement s'appuyer pour rejeter les factures. À son avis, l'incapacité de l'ARC à associer ses clients aux adresses figurant sur les factures ne constituait pas un motif suffisant pour rejeter sa demande.

[14] La deuxième décision est susceptible de contrôle judiciaire selon la norme de la décision raisonnable (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 aux para 10, 23 (*Vavilov*)). Ce point n'est pas contesté par les parties.

[15] Lorsque la Cour révisé une décision administrative selon la norme de la décision raisonnable, elle doit examiner les motifs donnés par le décideur et déterminer si la décision « est fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle » et si elle « est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti » (*Vavilov*, au para 85). Il incombe à la partie qui conteste la décision d'en démontrer le caractère déraisonnable

et la cour de justice « doit [...] être convaincue que la lacune ou la déficience qu'invoque la partie contestant la décision est suffisamment capitale ou importante pour rendre cette dernière déraisonnable » (*Vavilov*, au para 100).

[16] J'ai examiné les observations du demandeur au regard du régime législatif de la Loi sur la PCU et la preuve des parties qui figure au dossier, et j'ai conclu que le demandeur n'a relevé aucune erreur ou omission importante dans la deuxième décision qui justifie l'intervention de la Cour. Les motifs avancés par l'ARC pour rejeter la demande de PCU du demandeur sont intelligibles et justifiés à la lumière de la preuve. L'ARC a examiné les factures et a discuté à maintes reprises avec le demandeur concernant la demande de documents supplémentaires dans le contexte de la vérification de la demande.

[17] Le défendeur se fonde sur l'affidavit de M. David Liske (l'affidavit Liske), un agent chargé de la conformité en matière de prestations à l'ARC, et sur les pièces annexées à l'affidavit Liske. Le défendeur soutient que l'affidavit Liske démontre le raisonnement approfondi de l'ARC et appuie son argument selon lequel l'ARC a soigneusement examiné les factures et a accordé au demandeur la possibilité de répondre à ses inquiétudes persistantes concernant le revenu qu'il aurait gagné en janvier et février 2020.

[18] M. Liske était l'agent de l'ARC chargé d'effectuer le deuxième examen de la demande de PCU du demandeur. Au cours de son examen, M. Liske a analysé les documents et les renseignements figurant dans les dossiers de l'ARC, y compris les inscriptions pertinentes de divers agents de validation de la PCU faites au bloc-notes de l'ARC concernant les cotisations

spéciales qui consignaient les interactions entre les agents et le demandeur et leurs conclusions; les revenus et les déductions du demandeur et les feuillets fiscaux pour 2019 ainsi que la lettre du demandeur du 14 octobre 2020 et les factures qui y étaient annexées.

[19] Les conclusions importantes de M. Liske étaient les suivantes :

[TRADUCTION]

1. Les factures n'indiquaient pas que le demandeur avait satisfait à l'exigence relative au revenu, parce que :
 - le demandeur n'avait fourni aucun document démontrant que les factures avaient été payées;
 - M. Liske n'a pas été en mesure d'associer les noms et les adresses figurant sur les factures à ceux enregistrés dans le système informatique de l'ARC. Comme les factures ne contenaient pas les noms ou les adresses au complet, M. Liske a entrepris d'autres recherches pour faire correspondre les noms et les adresses, mais ces recherches n'ont pas abouti;
 - les adresses figurant sur les factures ne comportaient pas de numéro de logement.
2. En ce qui concerne sa conclusion selon laquelle le demandeur n'avait pas perdu son emploi ou subi une réduction des heures de travail en raison de la COVID-19, M. Liske s'est fondé sur une discussion du 19 novembre 2020 entre le demandeur et un agent de validation de la PCU. Au cours de cette discussion, l'agent a expliqué au demandeur les exigences de la Loi sur la PCU et a tenté de comprendre pourquoi il avait cessé d'offrir des services de tutorat ou avait subi une réduction de ses heures de travail en raison de la pandémie alors que les écoles fonctionnaient toujours, bien qu'en ligne. L'agent de validation de la PCU a ensuite demandé au demandeur de fournir des relevés bancaires qui concordent avec les factures et une preuve de ses revenus provenant des services de tutorat en mars 2020 afin d'étayer son affirmation selon laquelle il donnait des cours à moins d'élèves que d'habitude. Comme les dossiers de l'ARC ne faisaient état que de prestations d'aide sociale dont bénéficiait le demandeur en 2019 et ne faisaient mention d'aucun revenu provenant d'un travail indépendant, l'agent a précisé que l'ARC avait besoin d'une preuve de ses revenus. Le demandeur a remis en question la nécessité de fournir d'autres documents justificatifs et il a été informé que, s'il n'était pas disposé à fournir ces documents, il pourrait recevoir une lettre de refus à la suite de laquelle il pourrait demander un deuxième examen.

[20] Les conclusions de M. Liske démontrent qu'il a effectué un examen complet des factures et des interactions du demandeur avec les agents de l'ARC concernant sa demande de PCU. Je ne suis pas convaincue par l'argument du demandeur selon lequel l'ARC n'a pas tenu compte des factures. Le refus de l'ARC d'accepter les factures sans autre preuve de paiement est justifié à la lumière des interactions du demandeur avec l'ARC, telles qu'elles sont documentées dans le bloc-notes concernant les cotisations spéciales, et de l'absence de tout antécédent de revenus provenant d'un travail indépendant. Le demandeur n'avait aucun revenu provenant de services de tutorat en 2019. Ses déclarations de revenus pour l'année rendent compte uniquement des prestations d'aide sociale qu'il a reçues. Les tentatives de l'ARC pour vérifier les renseignements inscrits sur les factures ont été infructueuses et le demandeur n'a pas répondu à la demande de renseignements supplémentaires de l'ARC pour étayer sa prétention selon laquelle il avait eu des revenus provenant de services de tutorat en janvier et en février 2020.

[21] On a conseillé au demandeur, à plusieurs reprises, de fournir d'autres documents à l'appui de sa demande. Au cours d'un appel, il a informé l'ARC qu'il avait d'autres renseignements, mais qu'il n'était pas prêt à les communiquer. Il a été avisé que, s'il ne fournissait pas de renseignements supplémentaires, sa demande de PCU serait rejetée. Le demandeur a choisi de ne pas se conformer à la demande de renseignements. Il soutient qu'il ne savait pas quels renseignements il devait présenter, mais cet argument ne concorde pas avec les éléments figurant au dossier.

[22] Le demandeur fait valoir que l'ARC n'a pas publié d'exigence concernant la preuve d'opérations effectuées par une institution financière pour appuyer une demande de PCU. Il

renvoie au site Web de l'ARC qui fournit une liste de documents justificatifs recommandés et souligne que la liste ne fait pas mention de relevés bancaires. Le demandeur a raison sur ce point. Toutefois, la liste fournie par l'ARC n'est pas exhaustive et est précédée de la mention suivante : « Pour toutes les inscriptions de revenus, vous devez avoir les pièces justificatives originales comme [...] ». Le demandeur invoque également des jurisprudences où des factures pour services rendus ont été acceptées comme preuve suffisante de revenus. Les factures peuvent justifier une demande de revenus dans certaines situations, mais pas dans toutes les situations. En l'espèce, les circonstances entourant les allégations du demandeur concernant ses revenus tirés de services de tutorat ont soulevé des questions pour l'ARC et il n'était pas déraisonnable de la part des agents de validation de la PCU de demander des documents supplémentaires. Je souligne également que les décisions invoquées par le demandeur ont été rendues en fonction de certains facteurs et dans des circonstances très différentes.

V. **La PCU et le paragraphe 15(1) de la Charte**

[23] Le demandeur formule ses arguments fondés sur la Charte de la manière suivante :

L'article 2 de la *Loi sur la prestation canadienne d'urgence*, LC 2020, c 5, art 8, (la définition du terme « travailleur » exige un seuil de revenu total d'au moins 5 000 \$ tiré de certaines sources pour être admissible à la prestation) contrevient-il au paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

[24] Bien qu'il ne soit pas clair que le demandeur conteste la constitutionnalité de la deuxième décision ou de l'exigence relative au revenu figurant dans la Loi sur la PCU de façon plus générale, ses observations sont fondées sur l'argument selon lequel la pauvreté, ou le faible revenu net, est un motif implicite ou analogue de discrimination interdite au paragraphe 15(1) de la Charte et que l'exigence relative au revenu, un seuil arbitraire, est discriminatoire à l'égard des

pauvres. Subsidiairement, le demandeur soutient que la discrimination exercée à l'égard des personnes à faible revenu net fait en sorte que l'exigence relative au revenu a des répercussions négatives sur un nombre disproportionné de personnes appartenant à des groupes censés être protégés par le paragraphe 15(1) de la Charte.

[25] Dans ses observations orales, l'avocat du demandeur a reconnu qu'il propose une cause-type, car le demandeur n'est pas en mesure de constituer un dossier de preuve à l'appui de ses arguments fondés sur la Charte. L'avocat fait valoir que les personnes visées par les motifs de distinction illicite énumérés, y compris la race et les déficiences, sont représentées de façon disproportionnée parmi les pauvres et que la Cour devrait soupeser ces facteurs en tenant compte du fait que le gouvernement n'a donné aucun motif de politique à l'appui de l'exigence d'un revenu de 5 000 \$ énoncée dans la Loi sur la PCU.

[26] J'ai examiné les arguments du demandeur à l'appui de la contestation fondée sur la Charte, mais j'ai conclu qu'il ne convenait pas d'examiner le fond de ses arguments constitutionnels en raison de l'insuffisance du dossier dont je suis saisie (*Mackay c Manitoba*, [1989] 2 RCS 357 aux pages 361-363 (*Mackay*); *Forest Ethics Advocacy Association c Canada (Office national de l'énergie)*, 2014 CAF 245 au para 45). Le juge Cory a formulé les observations suivantes :

Les décisions relatives à la *Charte* ne doivent pas être rendues dans un vide factuel. Essayer de le faire banaliserait la *Charte* et produirait inévitablement des opinions mal motivées. La présentation des faits n'est pas, comme l'a dit l'intimé, une simple formalité; au contraire, elle est essentielle à un bon examen des questions relatives à la *Charte*. Un intimé ne peut pas, en consentant simplement à ce que l'on se passe de contexte factuel, attendre ni exiger d'un tribunal qu'il examine une question comme celle-ci dans un vide factuel. Les

décisions relatives à la *Charte* ne peuvent pas être fondées sur des hypothèses non étayées qui ont été formulées par des avocats enthousiastes.

[27] De plus, le demandeur n'a pas abordé la jurisprudence qui a établi que la pauvreté et le faible revenu ne sont pas reconnus comme des motifs analogues aux fins de l'application du paragraphe 15(1) (*Toussaint c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CAF 146, au para 59) au motif qu'il ne s'agit pas de caractéristiques immuables et peuvent être modifiés par la personne.

[28] Enfin, le défendeur soutient que la distinction établie selon l'exigence relative au revenu ne repose pas sur la pauvreté. Il s'agit d'une distinction établie entre les personnes qui ont gagné au moins 5 000 \$ de certaines sources de revenus réglementaires et celles qui n'en ont pas gagné afin de pouvoir aider les travailleurs canadiens à faire face aux effets immédiats et dévastateurs de la COVID-19. Le demandeur n'a pas présenté cet argument ni fourni d'éléments de preuve permettant d'établir que l'exigence relative au revenu : 1) crée, à première vue ou de par son effet, une distinction fondée sur un motif énuméré ou analogue et 2) impose un fardeau ou nie un avantage d'une manière qui a pour effet de renforcer, de perpétuer ou d'accentuer le désavantage (*Fraser c Canada (Procureur général)*, 2020 CSC 28, aux para 27, 50).

VI. **Conclusion**

[29] La demande de contrôle judiciaire sera rejetée.

[30] À l'audience de la présente demande, les parties ont demandé l'autorisation de présenter des observations quant aux dépens après la réception de mon jugement. J'autoriserai les parties à le faire conformément au calendrier établi ci-après.

JUGEMENT dans le dossier T-38-21

LA COUR STATUE :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. L'intitulé de la cause est modifié afin d'indiquer que le procureur général du Canada est le défendeur.
3. Les parties présenteront à la Cour des observations quant aux dépens selon le calendrier suivant :
 - a) dans les 10 jours suivant la date du présent jugement, le défendeur, le procureur général du Canada, présentera à la Cour des observations écrites quant aux dépens, qui ne doivent pas dépasser les trois (3) pages, à l'exclusion des annexes, des pièces et de la jurisprudence;
 - b) dans les 10 jours suivant la date de dépôt des observations du défendeur, le demandeur, M. Noor Hayat, présentera à la Cour des observations, qui ne doivent pas dépasser les trois (3) pages, à l'exclusion des annexes, des pièces et de la jurisprudence;
 - c) dans les cinq (5) jours suivant la date de dépôt des observations du demandeur, le défendeur peut présenter à la Cour des observations écrites en réponse, ces observations ne devant pas dépasser les deux (2) pages au total.

« Elizabeth Walker »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-38-21

INTITULÉ : NOOR HAYAT c LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 27 SEPTEMBRE 2021

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE WALKER

DATE DU JUGEMENT ET DES MOTIFS : LE 3 FÉVRIER 2022

COMPARUTIONS :

Howard Lastman POUR LE DEMANDEUR

Laurent Bartleman POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Howard Lastman POUR LE DEMANDEUR
Avocat
Toronto (Ontario)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Toronto (Ontario)