

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20220922

Dossier : T-509-22

Référence : 2022 CF 1314

[TRADUCTION^oFRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 22 septembre 2022

En présence de madame la juge Fuhrer

ENTRE :

MALGORZATA KOTOWIECKI

demanderesse

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS MODIFIÉS

I. Aperçu

[1] La demanderesse, Malgorzata Kotowiecki, sollicite le contrôle judiciaire de la décision du 7 février 2022 [la décision contestée], selon laquelle elle était inadmissible à la Prestation canadienne de relance économique [la PCRE].

[2] Le présent contrôle judiciaire soulève des questions liées à l'équité procédurale et au caractère raisonnable de la décision.

[3] Je conclus que le processus ayant mené à la décision contestée était inéquitable sur le plan procédural et que cette décision manque de transparence. Pour les motifs modifiés qui suivent, plus détaillés, la demande de contrôle judiciaire est accueillie en partie.

II. Le contexte

[4] La PCRE a été créée par la *Loi sur les prestations canadiennes de relance économique*, LC 2020, c 12, art 2 [la LPCRE], en vue de fournir une aide financière aux personnes exerçant un emploi ou exécutant un travail pour leur compte qui ont été touchées par la COVID-19 et qui n'avaient pas droit aux prestations d'assurance-emploi. Quand le programme de la Prestation canadienne d'urgence a pris fin, la PCRE a été offerte, soit entre le 27 septembre 2020 et le 23 octobre 2021.

[5] Les conditions d'admissibilité à la PCRE sont énoncées au paragraphe 3(1) de la LPCRE; cette disposition est reproduite à l'annexe A ci-dessous.

[6] La demanderesse a touché un revenu de 4 052 \$ tiré de l'emploi qu'elle a occupé chez Dollarama entre juin 2019 et septembre 2019. Elle prétend avoir cessé de travailler en septembre 2019 pour étudier au Ashton College, à Vancouver, puis avoir ensuite travaillé pour son compte de janvier à février 2020 [TRADUCTION] « à titre d'employée de soutien ou de préposée au nettoyage »; cet emploi aurait pris fin en mars 2020 en raison de la pandémie de COVID-19.

[7] La demanderesse a présenté une demande de PCRE en avril 2020 et a reçu des prestations entre le 27 septembre 2020 et le 27 février 2021, date à laquelle les prestations ont cessé de lui être versées.

[8] La demanderesse a communiqué avec l'Agence du revenu du Canada [l'ARC ou l'Agence] le 30 avril 2021 afin de savoir pourquoi elle ne recevait plus rien. Le représentant de l'ARC au téléphone lui a demandé de transmettre une preuve de son revenu à l'Agence. À cette fin, la demanderesse a fourni des copies de factures ou de reçus relatifs à ses services de nettoyage.

[9] Le 12 mai 2021, un représentant de l'ARC a informé la demanderesse que, selon l'Agence, elle ne satisfaisait pas aux conditions d'admissibilité liées au revenu, et il lui a suggéré d'envoyer une lettre expliquant sa situation en ce qui concernait son revenu. La demanderesse s'est enquis à nouveau du statut de sa demande le 14 mai 2021, et le représentant de l'ARC l'a encouragée à envoyer plus de documents afin de prouver le revenu qu'elle avait touché pendant la période pertinente.

[10] Un représentant de l'ARC a parlé avec la demanderesse au téléphone le 21 juillet 2021. Durant cette conversation, la demanderesse a expliqué qu'elle avait utilisé pour ses dépenses personnelles le revenu qu'elle avait reçu en espèces comme travailleuse autonome en janvier et en février 2020 et qu'elle n'avait donc pas déposé d'argent.

[11] Après sa première révision, l'ARC a envoyé une lettre [la première lettre de révision] le 28 juillet 2021 informant la demanderesse qu'elle était inadmissible à la PCRE parce qu'elle n'avait pas gagné au moins 5 000 \$ (avant impôts) de revenus d'emploi ou de revenus nets de travail à son compte pour les années 2019 ou 2020 ou au cours des 12 mois qui ont précédé la date de sa première demande. La première lettre de révision précisait que la demanderesse disposait de 30 jours pour demander une deuxième révision si elle n'était pas d'accord avec la première révision et mentionnait également que la demanderesse serait tenue de rembourser toute somme reçue au titre de la PCRE à laquelle elle n'avait pas droit.

[12] La demanderesse a téléphoné à l'ARC le lendemain, le 29 juillet 2021, afin de comprendre pourquoi elle était considérée comme non admissible à la PCRE. Un représentant de l'ARC a précisé dans ses notes que l'appel avait permis de réviser la notion d'admissibilité, de passer en revue les impôts de la demanderesse et d'expliquer à celle-ci pourquoi elle n'était pas admissible; il lui aurait aussi envoyé un lien externe par courriel menant à de l'information sur l'admissibilité à la PRCE.

[13] Après avoir parlé à nouveau au téléphone avec un agent de l'ARC le 16 août 2021, la demanderesse a envoyé une lettre à l'Agence la même journée pour demander des renseignements supplémentaires sur les raisons du refus de lui verser la PCRE après la première révision. Elle n'a jamais reçu de réponse à cette lettre. En outre, la demanderesse n'a pu se servir de l'hyperlien fourni par l'ARC pour obtenir de plus amples informations.

[14] Dans une autre lettre datée du 23 septembre 2021, la demanderesse a envoyé ses observations à l'ARC. Elle y souligne que, selon le site Web de l'ARC, un demandeur doit avoir gagné 5 000 \$ « provenant de l'une des sources suivantes » et qu'elle avait bien gagné 5 000 \$ en conjuguant son revenu tiré d'un emploi (auprès d'un tiers) et le travail effectué à son compte. Dans cette lettre, elle a mentionné également ne pas avoir reçu de réponse à sa demande d'information du 16 août 2021.

[15] L'agent n'avait pas la lettre du 23 septembre 2021 en sa possession quand la décision contestée a été rendue, cependant. Ce fait est confirmé dans le deuxième rapport de révision, où l'agent indique que la demanderesse n'a pas fourni de renseignements complémentaires, hormis les factures et l'avis de cotisation de 2020 déjà transmis.

[16] Le 7 février 2022, un autre agent de l'ARC [l'agent] a confirmé l'inadmissibilité de la demanderesse à la PCRE. À la deuxième révision, l'agent a aussi conclu que la demanderesse n'avait pas gagné au moins 5 000 \$ (avant impôts) de revenus d'emploi ou de revenus nets d'un travail pour son compte durant la période pertinente; par conséquent, elle ne satisfaisait pas aux conditions d'admissibilité à la PCRE. Comme la première lettre de révision, la décision contestée réitère l'obligation de la demanderesse de rembourser les prestations reçues au titre de la PCRE auxquelles elle n'avait pas droit.

III. Analyse

A. *La question préliminaire relative à l'intitulé*

[17] Au début de l'audience devant la Cour, le défendeur a demandé que l'intitulé soit modifié afin que le « procureur général du Canada » soit désigné à titre de défendeur au lieu de l'« Agence du revenu du Canada ». La demanderesse n'a formulé aucune objection ni aucun commentaire à l'égard de ce changement qui, je le souligne, est justifié par le paragraphe 303(2) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106. En conséquence, la Cour ordonne que l'intitulé soit modifié sur-le-champ, conformément à la demande du défendeur.

B. *Les questions d'équité procédurale*

[18] Je ne suis pas convaincue que la deuxième révision a été menée d'une façon généralement équitable sur le plan procédural. Bien que je sois d'avis que la demanderesse a eu plusieurs occasions de fournir des renseignements complémentaires à l'appui de sa demande dans le cadre de la deuxième révision, que ce soit oralement ou par écrit, je conclus que les observations écrites transmises dans la lettre du 23 septembre 2021 qu'elle a envoyée à l'ARC n'ont inexplicablement pas été prises en considération.

[19] Je souligne que la demanderesse n'est pas représentée par avocat. Selon moi, les affirmations de la demanderesse quant à l'absence de réponse de l'ARC à sa lettre du 16 août 2021 et son incapacité d'accéder au site Web en utilisant le lien fourni par l'ARC s'avèrent essentiellement préoccupantes sur le plan de l'équité procédurale.

[20] Les questions d'équité commandent l'application d'une norme de contrôle s'apparentant à celle de la décision correcte, dans le cadre d'un examen aiguisé du caractère équitable et juste du processus suivi; autrement dit, on doit savoir si la demanderesse connaissait la preuve qu'elle devait réfuter et si elle a eu la possibilité d'y répondre : *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69 aux para 54, 56. L'obligation d'équité procédurale est « éminemment variable », intrinsèquement souple et tributaire du contexte. *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov], au para 77.

[21] Je conclus que la demanderesse en l'espèce a eu la possibilité complète et équitable de fournir des renseignements supplémentaires en réponse à la première lettre de révision et qu'elle a remis des copies de factures. Elle a également parlé à des représentants de l'ARC au téléphone. Ces derniers lui ont fait savoir qu'ils souhaitaient obtenir des renseignements ou des documents supplémentaires de sa part afin de justifier le versement de la PCRE et ont consigné les explications données par la demanderesse, soit qu'elle n'avait pas d'autres documents à fournir et qu'elle n'avait pas déposé les espèces reçues en contrepartie de ses services de nettoyage puisqu'elle avait plutôt utilisé les sommes en question pour ses dépenses personnelles.

[22] Dans sa lettre du 16 août 2021, la demanderesse a annoncé qu'elle portait la décision en appel, mais qu'elle avait besoin de plus amples informations, notamment les raisons exactes du refus de lui verser la PCRE, les périodes pour lesquelles celle-ci lui était refusée et les intentions de l'ARC concernant le remboursement. Même si elle n'a pas reçu de réponse à sa lettre, la

demanderesse a présenté des observations relativement détaillées, dont des hypothèses, dans une lettre datée du 23 septembre 2021.

[23] Le défendeur admet, sans motifs écrits, que l'agent n'avait pas en main la lettre du 23 septembre 2021 de la demanderesse quand la décision contestée a été rendue. Interrogé à ce sujet, le défendeur a répondu à l'audience que la lettre n'avait pas été remise à l'agent parce qu'elle concernait la première révision et que le premier réviseur avait déjà rendu sa décision (énoncée dans la première lettre de révision) à ce moment. À mon avis, cette explication est absurde pour au moins deux raisons.

[24] Premièrement, la lettre du 23 septembre 2021 est adressée à la même personne qui a rédigé la première lettre de révision et commence par la phrase suivante : [TRADUCTION] « Je conteste votre décision de me refuser la Prestation canadienne de relance économique au motif que je n'ai pas touché 5000 \$ de revenus dans les 12 mois précédant ma demande ». À mes yeux, il ressort clairement de cette lettre qu'elle fait suite à la demande d'appel ou de deuxième révision de la demanderesse, processus qui a donné lieu à la décision contestée.

[25] Deuxièmement, le rapport relatif à la deuxième révision indique que l'agent a reçu les documents concernant la deuxième révision le 4 octobre 2021.

[26] Selon moi, les faits en l'espèce sont analogues au deuxième scénario décrit dans *Togtokh* (ci-après), portant sur un dossier certifié du tribunal [DCT] qui était lacunaire et justifiait d'annuler une décision administrative :

On sait qu'un document a été correctement soumis par le demandeur, mais il ne se trouve pas [dans] le DCT, et il n'est pas clair si le document, pour des raisons échappant au contrôle du demandeur, a été présenté au décideur. Dans ce cas, la jurisprudence veut que la décision soit annulée [...] [renvois omis].

Voir *Togtokh c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 581 [*Togtokh*] au para 16, et aussi *Rasasoori c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2020 CF 207 [*Rasasoori*] au para 13.

[27] La première phrase pourrait être reformulée en fonction des faits dans la présente demande de contrôle judiciaire, et elle énonce alors, selon moi, un argument plus convaincant qui justifie d'annuler la décision contestée :

On sait qu'un document a été correctement soumis par la demanderesse, mais il ne se trouve pas dans le DCT, et il est clair que le document, pour des raisons échappant au contrôle de la demanderesse, n'a pas été présenté au décideur.

[28] Comme dans la décision *Rasasoori*, le document en question ici (la lettre du 23 septembre 2021) se trouve dans le dossier de la demanderesse. Même si on peut affirmer que l'agent serait parvenu à la même décision s'il avait tenu compte de la lettre, il n'appartient pas à la Cour de formuler des hypothèses sur la façon dont les observations de la demanderesse auraient pu influencer sur la décision de l'agent : *Rasasoori*, précité aux para 15-16.

[29] Je souligne que l'équité procédurale suppose le droit d'être entendu, et je conclus que la décision contestée est inéquitable sur le plan procédural en raison de l'omission de l'agent de

tenir compte de la lettre du 23 septembre 2021 de la demanderesse : *Akram c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 1105 au para 22.

C. *Le caractère raisonnable de la décision contestée*

[30] Je suis convaincue aussi que la décision contestée est déraisonnable.

[31] Une décision raisonnable doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles applicables; il incombe à la partie qui conteste la décision d'en démontrer le caractère déraisonnable : *Vavilov*, aux para 85, 99-100.

~~Voir *Togtokh c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 581 [*Togtokh*] au para 16, et aussi *Rasasoori c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2020 CF 207 [*Rasasoori*] au para 13.~~

[32] La demanderesse fait valoir que l'ARC ne mentionne pas et ne précise pas non plus clairement sur son site Web, y compris dans la section où les critères d'admissibilité à la PCRE sont décrits, que les revenus provenant de différentes sources (emploi ou travail pour son propre compte) ne peuvent pas être combinés pour satisfaire au critère minimal de 5 000 \$. La demanderesse demande donc à la Cour d'ordonner à l'ARC de la considérer comme admissible, de lui verser toutes les sommes auxquelles elle avait droit et de ne pas exiger le remboursement des prestations qui ont déjà été versées.

[33] En réponse, le défendeur soutient que la décision contestée est raisonnable parce que la demanderesse n'a pas fourni une preuve suffisante de son revenu de travail pour son compte. Les reçus présentés ne constituent pas une preuve de rémunération. Ils contiennent peu de détails sur le travail effectué et, de surcroît, la demanderesse ne les a pas inclus dans son feuillet T4 pour l'année d'imposition 2020.

[34] Je suis sensible à l'observation de la demanderesse suivant laquelle le revenu minimal de 5 000 \$ exigé pour qu'une personne soit admissible à la PCRE peut provenir de diverses sources, comme l'indique une simple lecture de l'alinéa 3(1)d) de la LPCRE en anglais, compte tenu du mot « and » à la fin du sous-alinéa (iv). Il ne m'est pas nécessaire de statuer sur ce point dans le présent contrôle judiciaire, toutefois.

[35] Je conclus que, contrairement à la première lettre de révision, la décision contestée est déraisonnable. Les notes du premier réviseur, datées du 22 juillet 2021, indiquent que la demanderesse était inadmissible parce qu'elle n'a pas fourni une preuve suffisante permettant d'établir son revenu de travail exécuté pour son compte. Le premier réviseur a constaté que la demanderesse ne pouvait présenter de documents autres que les reçus déjà fournis à l'appui de sa demande. Il a souligné également que la demanderesse avait déclaré un revenu d'entreprise net de 712 \$ en 2020. Ajouté à son revenu d'emploi de 4 052 \$, ce montant ne permettait pas à la demanderesse de satisfaire au critère de 5 000 \$.

[36] L'agent qui a effectué la deuxième révision n'a pris aucune note, cependant, pour expliquer le raisonnement sous-tendant la décision contestée et celle-ci ne précise pas non plus si

ce deuxième réviseur a appliqué le même raisonnement que le premier. La décision contestée repose essentiellement sur la même conclusion que la première lettre de révision, soit que la demanderesse [TRADUCTION] « n'avait pas gagné au moins 5 000 \$ (avant impôts) de revenus d'emploi ou de revenus nets de travail à son compte pour les années 2019 ou 2020 ou au cours des 12 mois qui ont précédé la date de sa première demande », mais sans explications ni motifs quels qu'ils soient. Cette omission est aggravée, selon moi, par le fait que l'agent n'a pas tenu compte de la lettre de la demanderesse du 23 septembre 2021.

IV. Conclusion

[37] Pour les motifs qui précèdent, j'accueille en partie la demande de contrôle judiciaire présentée par la demanderesse. La décision contestée est annulée et l'affaire est renvoyée à un autre agent ou réviseur pour nouvel examen.

[38] Je conviens avec le défendeur qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'un cas où un seul résultat est possible et, par conséquent, je refuse de donner au nouveau décideur des directives qui tiennent compte du redressement précis sollicité par la demanderesse : *Vavilov*, précité, au para 141.

[39] Ceci étant dit, comme un nouvel examen sera effectué, je recommande aux parties de consulter la décision *Sjogren c Canada (Procureur général)*, 2022 CF 951, où ma collègue, la juge Furlanetto, discute des éléments de preuve acceptables pour prouver le revenu d'un travail indépendant (aux para 20-31 plus particulièrement).

[40] La demanderesse sollicite en outre l'adjudication des dépens. Elle n'a pas démontré le coût de renonciation découlant de son incapacité d'exercer une activité rémunératrice pendant qu'elle préparait et présentait sa cause. Je m'abstiens donc d'adjuger des dépens en l'espèce : *Yu c Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 42 aux paras 37-38. La demanderesse a le droit, cependant, de recevoir du défendeur des dépens qui correspondent à ses débours relatifs à l'instance devant la Cour.

JUGEMENT dans le dossier T-509-22

LA COUR REND LE JUGEMENT qui suit :

1. L'intitulé est modifié sur-le-champ de manière à ce que le défendeur soit identifié comme le « procureur général du Canada » au lieu de l'« Agence du revenu du Canada ».
2. La décision du 7 février 2022, par laquelle l'Agence du revenu du Canada a déclaré la demanderesse inadmissible à la PCRE, est annulée.
3. L'affaire est renvoyée à un autre agent ou réviseur pour nouvel examen.
4. Le défendeur versera à la demanderesse des dépens correspondant à ses débours relatifs à l'instance devant la Cour.

« Janet M. Fuhrer »

Juge

Annexe « A » : Dispositions applicables

Canada Recovery Benefits Act, SC 2020, c 12, s 2
Loi sur les Prestations canadiennes de relance, LC 2020, c 12, art 2

Admissibilité	Eligibility
<p>3 (1) Est admissible à la prestation canadienne de relance économique, à l'égard de toute période de deux semaines comprise dans la période commençant le 27 septembre 2020 et se terminant le 23 octobre 2021, la personne qui remplit les conditions suivantes :</p> <p>...</p> <p>d) dans le cas d'une demande présentée en vertu de l'article 4 à l'égard d'une période de deux semaines qui débute en 2020, ses revenus provenant des sources ciaprès, pour l'année 2019 ou au cours des douze mois précédant la date à laquelle elle présente sa demande, s'élevaient à au moins cinq mille dollars :</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) un emploi, (ii) un travail qu'elle exécute pour son compte, (iii) des prestations qui lui sont payées au titre de l'un des paragraphes 22(1), 23(1), 152.04(1) et 152.05(1) de la Loi sur l'assurance-emploi, (iv) des allocations, prestations ou autres sommes qui lui sont payées, en vertu d'un régime provincial, en cas de grossesse ou de soins à donner par elle à son ou ses nouveau-nés ou à un ou plusieurs enfants placés chez elle en vue de leur adoption, (v) une autre source de revenu prévue par règlement; <p>e) dans le cas d'une demande présentée en vertu de l'article 4, par une personne qui n'est pas visée à l'alinéa e.1), à l'égard d'une période de deux semaines qui débute en 2021, ses revenus provenant des sources mentionnées aux sous-alinéas d)(i) à (v) pour l'année 2019 ou 2020 ou au cours des douze mois précédant la date à laquelle elle</p>	<p>3 (1) A person is eligible for a Canada recovery benefit for any two-week period falling within the period beginning on September 27, 2020 and ending on October 23, 2021 if</p> <p>...</p> <p>(d) in the case of an application made under section 4 in respect of a two-week period beginning in 2020, they had, for 2019 or in the 12-month period preceding the day on which they make the application, a total income of at least \$5,000 from the following sources:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) employment, (ii) self-employment, (iii) benefits paid to the person under any of subsections 22(1), 23(1), 152.04(1) and 152.05(1) of the Employment Insurance Act, (iv) allowances, money or other benefits paid to the person under a provincial plan because of pregnancy or in respect of the care by the person of one or more of their new-born children or one or more children placed with them for the purpose of adoption, and (v) any other source of income that is prescribed by regulation; <p>(e) in the case of an application made under section 4 by a person other than a person referred to in paragraph (e.1) in respect of a two-week period beginning in 2021, they had, for 2019 or for 2020 or in the 12-month period preceding the day on which they make the application, a total</p>

présente sa demande s'élevaient à au moins cinq mille dollars; ...	income of at least \$5,000 from the sources referred to in subparagraphs (d)(i) to (v); ...
---	--

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-509-22

INTITULÉ : MALGORZATA KOTOWIECKI c LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : AUDIENCE TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 10 AOÛT 2022

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE FUHRER

**DATE DU JUGEMENT ET
DES MOTIFS :** LE 21 SEPTEMBRE 2022

**DATE DES MOTIFS
MODIFIÉS :** LE 22 SEPTEMBRE 2022

COMPARUTIONS :

Malgorzata Kotowiecki POUR LA DEMANDERESSE
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Jessica Ko POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Vancouver
(Colombie-Britannique)