

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20240222

Dossier : T-1378-22

Référence : 2024 CF 290

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 22 février 2024

En présence de monsieur le juge McHaffie

ENTRE :

RAZIBUL HAQUE

demandeur

et

**L'AGENCE DU REVENU DU CANADA
(ARC), LE MINISTRE DU REVENU
NATIONAL et LE MINISTRE DE LA
JUSTICE ET PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA**

défendeurs

ORDONNANCE ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] Le demandeur, Razibul Haque, dépose la présente requête pour : (i) contester le statut d'avocat du procureur général du Canada, et en particulier le rôle de l'Agence du revenu du Canada [l'ARC] à titre de défendeur en mesure de désigner un avocat, et (ii) solliciter

l'autorisation de déposer une preuve supplémentaire au sens de l'article 312 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (les Règles). Le procureur général s'oppose aux deux demandes de réparation.

[2] Comme il est expliqué plus en détail ci-après, le premier volet de la requête de M. Haque est sans fondement. Il semble découler d'une mauvaise compréhension du rôle que jouent le procureur général et les avocats du ministère de la Justice. Cette méprise a peut-être été exacerbée par une erreur commise dans une lettre envoyée par une avocate du procureur général, mais, depuis ce temps, cette erreur a été rectifiée et clarifiée. La prétention de M. Haque selon lequel l'actuelle avocate du procureur général n'a pas le droit de comparaître est donc tout à fait infondée.

[3] Le second volet de la requête de M. Haque vise à déposer des éléments de preuve supplémentaires que n'avait pas en main le décideur initial qui a évalué son admissibilité à la prestation canadienne de la relance économique [la PCRE]. Dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire, de tels éléments de preuve nouveaux sont inadmissibles. Il ne convient donc pas d'autoriser à les déposer. Les autres éléments de preuve qu'évoque M. Haque se composent de documents figurant déjà dans son dossier de demande, qu'il n'est pas nécessaire de déposer de nouveau, ainsi que de lettres que l'avocate du procureur général et lui-même se sont échangés au sujet de questions soulevées dans le cadre de la présente requête, lesquelles sont sans rapport avec la demande sous-jacente. Le dépôt de ces éléments de preuve ne sera pas autorisé.

[4] La requête est donc rejetée.

II. Les questions en litige

[5] La requête de M. Haque soulève deux questions principales :

A. La Cour devrait-elle déclarer que l'ARC n'est pas une défenderesse et que l'avocate du procureur général n'a pas le droit de comparaître pour son compte?

B. La Cour devrait-elle autoriser M. Haque à déposer un affidavit supplémentaire?

III. Analyse

A. *Le rôle que jouent l'ARC, le procureur général et l'avocat*

(1) L'article 303 des Règles et les défendeurs dans le cadre d'un contrôle judiciaire devant la Cour fédérale

[6] L'article 303 des Règles régit les parties qui peuvent prendre part à une demande de contrôle judiciaire soumise à notre Cour. Selon le paragraphe 303(1) des Règles, le demandeur désigne à titre de défendeur toute personne directement touchée par l'ordonnance recherchée, autre que l'office fédéral visé par la demande, de même que toute autre personne qui doit être désignée aux termes de la loi applicable. Le paragraphe 303(2) des Règles prévoit ensuite que, dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire, si aucun défendeur n'est désigné en application du paragraphe 303(1) des Règles, le demandeur désigne à ce titre le procureur général du Canada.

[7] Le résultat de cette disposition est que, lorsqu'un demandeur sollicite le contrôle judiciaire d'une décision gouvernementale qui ne touche que lui, le seul défendeur devrait être le

procureur général du Canada : voir, p. ex., *Cob Roller Farms Ltd c 9072-3636 Québec Inc (Écocert Canada)*, 2022 CF 1487 aux para 11–13. Cette manière d’aborder les demandes de contrôle judiciaire soumises à la Cour fédérale, laquelle diffère de celle que l’on suit dans quelques provinces, reconnaît à la fois la nécessité qu’un avocat défende la validité de décisions administratives dans un système judiciaire contradictoire, et les limites imposées au fait qu’un décideur administratif défende ses propres décisions : *Ontario (Commission de l’énergie) c Ontario Power Generation Inc*, 2015 CSC 44 aux para 41–72; *Northwestern Utilities Ltd. et autre c Edmonton*, 1978 CanLII 17 (CSC), [1979] 1 RCS 684 à la p 709; *Douglas c Canada (procureur général)*, 2013 CF 451 aux para 59–70.

[8] Le rôle que joue le procureur général, pour ce qui est de répondre aux demandes de contrôle judiciaire, consiste à faire respecter le principe de la primauté du droit et à agir comme gardien de l’intérêt public dans l’administration de la justice : *Kinghorne c Canada (procureur général)*, 2018 CF 1060 au para 33; *Douglas* au para 67; *Cosgrove c Conseil canadien de la magistrature*, 2007 CAF 103 au para 51, autorisation de pourvoi rejetée, 2007 CanLII 66738 (CSC); *Cob Roller*, au para 12. Cela consiste souvent à défendre la légalité, l’équité et le caractère raisonnable d’une décision administrative, encore que le procureur général puisse adopter une position qui soit différente de celle d’un décideur administratif : *Kinghorne c Canada (procureur général)*, 2017 CF 1012 aux para 8–9; *Douglas*, aux para 59, 66–67; *Cob Roller*, au para 12. Si le procureur général est d’avis qu’il y a lieu de confirmer une décision administrative, il présente cet avis dans le cadre d’un contrôle judiciaire. Cela peut consister, dans certaines circonstances, à communiquer avec le décideur, à produire des éléments de preuve

émanant de ministères applicables, dont le décideur, et à présenter des arguments qui étayent la décision.

[9] M. Haque semble avoir mal saisi ce rôle. Contrairement aux observations qu'il a formulées, le fait que le procureur général puisse soutenir la validité d'une décision administrative ne le rend pas « partisan » ou n'entrave pas son rôle ou ses responsabilités. Le fait de préserver le principe de la primauté du droit et d'agir à titre de défendeur dans le cadre des demandes de contrôle judiciaire aux termes de l'article 303 des Règles fait partie inhérente de sa tâche.

[10] Le procureur général du Canada est chargé des intérêts de la Couronne et des ministères dans tout litige où ils sont parties et portant sur des matières de compétence fédérale : *Loi sur le ministère de la Justice*, LRC 1985, c J-2, al 5d). Dans les instances de cette nature, le procureur général est habituellement représenté par le sous-procureur général du Canada, par l'entremise d'avocats du ministère fédéral de la Justice : *Njoroge c Canada (procureur général)*, 2022 CF 1769 au para 72. Le ou les avocats du ministère de la Justice qui sont chargés d'un dossier s'identifient habituellement dans les documents judiciaires de la manière prescrite à l'alinéa 66(2)c) des Règles. Cependant, notre Cour a confirmé qu'il n'est pas nécessaire que le procureur général dépose un avis de changement d'avocat chaque fois qu'un nouvel avocat du ministère de la Justice se charge d'un dossier : *Njoroge*, aux para 72–73.

(2) Le contexte entourant la question soulevée en l'espèce

[11] Dans la présente demande, M. Haque sollicite le contrôle judiciaire d'une décision de l'ARC, rendue pour le compte du ministre de l'Emploi et du Développement social (le ministre) et concluant qu'il n'était pas admissible à la PCRE : *Loi sur les prestations canadiennes de relance économique*, LC 2020, c 12, art 2, aux para 2, 3. Lorsqu'il a présenté sa demande, M. Haque a nommé comme défendeurs : 1) l'ARC, 2) le ministre du Revenu national et 3) le ministre de la Justice et procureur général du Canada.

[12] Le fait de désigner ces parties à titre de défendeurs n'était pas conforme à l'article 303 des Règles. À titre de décideur administratif, l'ARC est « l'office fédéral visé par la demande » et elle ne devrait pas être désignée comme défenderesse : paragraphe 303(1) des Règles. Ni le ministre du Revenu national ni le ministre de la Justice ne sont directement touchés par l'ordonnance, et eux non plus n'auraient pas dû être désignés : paragraphe 303(1) des Règles. C'est donc dire qu'aucune partie ne se range dans les catégories décrites au paragraphe 303(1) des Règles, et il aurait fallu que le demandeur désigne seulement le procureur général du Canada : *Aryan c Canada (procureur général)*, 2022 CF 139 aux para 2, 13.

[13] M. Haque est loin d'être le premier demandeur se représentant seul ou représenté par un avocat devant notre Cour à avoir désigné de mauvaises parties en vertu de l'article 303 des Règles : voir, p. ex., *Cob Roller*, aux para 11–13; *Aryan*, au para 13. Habituellement, l'affaire est réglée comme s'il s'agissait d'une irrégularité procédurale de faible importance. Le procureur général, avec raison, comparait à titre de défendeur et demande de faire corriger l'intitulé de la

cause dans l'instance, habituellement sur consentement : voir, par exemple, *Aryan*, au para 14, citant *Hasselsjo c Canada (procureur général)*, 2021 CanLII 89551 (CF) au para 2.

[14] En l'espèce, le procureur général a été désigné comme défendeur, et il a déposé un avis de comparution conformément à l'article 305 des Règles. Comme c'est habituellement le cas, l'avis de comparution indique le procureur général du Canada à titre de défendeur et le ministère de la Justice lui sert d'avocat. Plus précisément, à l'époque, M^e Félix Desbiens-Gravel agissait à titre d'avocat responsable au ministère de la Justice. Son nom est indiqué sur l'avis de comparution et c'est lui qui a été chargé du début de l'affaire. Étant donné que ni l'ARC ni le ministre du Revenu national n'étaient des défendeurs correctement désignés, le ministère de la Justice, à juste titre, n'a pas déposé d'avis de comparution pour leur compte.

[15] La requête de M. Haque semble avoir été déclenchée par une lettre datée du 17 juillet 2023, quand une nouvelle avocate du ministère de la Justice, M^e Anne-Élizabeth Morin, a pris l'affaire en main. Cette lettre, dans laquelle M^e Morin informait M. Haque qu'elle remplaçait M^e Desbiens-Gravel, indiquait par erreur qu'elle avait été [TRADUCTION] « désignée par l'Agence du revenu du Canada pour la représenter » [non souligné dans l'original]. Parallèlement, même si la lettre mentionnait que M^e Morin avait été désignée par l'ARC, il était clair aussi que cette avocate remplaçait M^e Desbiens-Gravel, qui avait comparu pour le compte du procureur général et avait agi pour ce dernier. La lettre portait aussi la signature de M^e Morin pour le compte du procureur général du Canada.

[16] M. Haque semble avoir considéré cette mention d'une désignation par l'ARC comme un signe d'irrégularité. Il se plaint que l'ARC n'a pas déposé d'avis de comparution dans l'affaire, et qu'elle n'est donc pas en droit de désigner un avocat pour la représenter. Il semble aussi laisser entendre qu'étant donné que M^e Morin travaille au « Secteur national du contentieux » du ministère de la Justice, elle ne travaille pas au cabinet du procureur général. Il a déposé la présente requête le 8 décembre 2023, souhaitant obtenir des déclarations concernant la capacité de l'ARC de désigner un avocat pour comparaître dans l'affaire.

[17] Répondant apparemment à la requête de M. Haque, M^e Morin, dans une lettre datée du 11 décembre 2023, a précisé qu'elle avait été [TRADUCTION] « désignée par le procureur général du Canada » [souligné dans l'original] pour le représenter dans l'affaire, en remplacement de M^e Desbiens-Gravel.

(3) La requête est sans fondement

[18] Il apparaît clairement à la Cour, d'après les documents déposés dans le cadre de la présente requête, que le procureur général du Canada – le bon défendeur selon l'article 303 – des Règles, est représenté par M^e Morin, avocate au service du ministère de la Justice. Même si la mention, faite dans la lettre du 17 juillet 2023, d'avoir été désignée par l'ARC a pu avoir causé une certaine confusion ou incertitude, il s'agissait d'une erreur de forme plutôt que de fond. La lettre indiquait que M^e Morin remplaçait M^e Desbiens-Gravel, qui agissait clairement pour le défendeur, c'est-à-dire le procureur général, depuis le début de l'affaire. Quoiqu'il en soit, toute confusion ou incertitude de cette nature a été éclaircie dans la lettre du 11 décembre 2023 de M^e Morin.

[19] La Cour est donc entièrement convaincue que M^e Morin représente le procureur général du Canada, qui est le bon défendeur dans le cadre de la présente demande, que ce dernier a déposé un avis de comparution dans l'affaire et est habilité à répondre à la demande de contrôle judiciaire de M. Haque et qu'il est mandaté pour le faire. Contrairement aux observations de M. Haque, le fait que le procureur général soit d'avis que la décision de l'ARC concernant sa demande de PCRE était raisonnable et équitable ne dénote nullement que le procureur général ou M^e Morin agissent en situation de conflit d'intérêts ou fassent preuve de partisanerie ou de partialité. Rien ne justifie l'affirmation de M. Haque selon laquelle toutes les observations présentées par M^e Morin devraient être considérées comme nulles et non avenues.

[20] Je signale que M. Haque est également d'avis que le procureur général a tardé à signifier et à déposer le dossier du défendeur dans le cadre de la demande. Ce n'est pas ce que confirme le dossier. Le procureur général a envoyé le dossier du défendeur à l'adresse courriel de M. Haque le 25 octobre 2023. Conformément au paragraphe 22A de la *Mise à jour n^o 9 et directive sur la procédure consolidée relative à la COVID-19 (24 octobre 2022)* de la Cour, laquelle était en vigueur à l'époque et est aujourd'hui intégrée au paragraphe 29 des *Lignes directrices générales consolidées* de la Cour, les parties sont réputées avoir consenti à une signification électronique par courriel faite à une adresse électronique fournie dans un document déposé auprès de la Cour. M. Haque a fourni son adresse courriel dans son dossier de demande. Le procureur général a donc signifié légitimement le dossier du défendeur par voie électronique le 25 octobre 2023.

[21] M. Haque affirme qu'il a informé le procureur général le 25 septembre 2023 qu'il [TRADUCTION] « ne [pouvait] pas envoyer (ou recevoir) de gros dossiers joints à un seul

courriel ». Cela présente de manière inexacte la nature de sa lettre. Le 25 septembre 2023, en signifiant son propre dossier, M. Haque a simplement indiqué qu'étant donné que le fichier numérisé contenant son dossier était très gros, il envoyait deux fichiers séparément dans deux courriels. Il n'a rien dit sur sa capacité de recevoir des pièces de grande taille jointes à un courriel, et il ne s'est pas opposé à la signification par voie électronique.

[22] De plus, le 25 octobre 2023, M. Haque a écrit à M^e Morin, confirmant qu'il avait bel et bien reçu la copie électronique du dossier du défendeur, mais que, comme ce dossier était volumineux, il ne pouvait pas l'imprimer. Il a donc demandé une copie imprimée, ce que le procureur général a convenu, à juste titre, de lui fournir. Il y a eu par la suite, semble-t-il, quelques difficultés à livrer le dossier par messenger à M. Haque, mais il a fini par le recevoir le 7 novembre 2023. La prétention de M. Haque selon laquelle la signification du dossier du défendeur n'a eu lieu qu'au moment où il a reçu la copie imprimée supplémentaire qu'il avait demandée et que le procureur général avait accepté de fournir est dénuée de tout fondement.

[23] Le premier aspect de la requête de M. Haque sera donc rejeté.

B. *Les affidavits supplémentaires*

- (1) Principes applicables dans le cadre d'une requête fondée sur l'article 312 des Règles

[24] L'alinéa 312a) des Règles prévoit qu'une partie, avec l'autorisation de la Cour, peut déposer des affidavits complémentaires en plus de ceux visés aux articles 306 et 307 des Règles. Pour obtenir une ordonnance fondée sur l'article 312 des Règles, le demandeur est tenu de

répondre à deux exigences préliminaires : 1) la preuve doit être admissible dans le cadre de la demande et 2) elle doit être pertinente à l'égard d'une question que la cour de révision est appelée à trancher : *Forest Ethics Advocacy Association c Office national de l'énergie*, 2014 CAF 88 au para 4.

[25] Dans le contexte d'une demande de contrôle judiciaire, les critères d'admissibilité sont régis en partie par la portée de la preuve admissible dans le cadre de ce contrôle. En règle générale, le dossier qui est soumis à une cour de révision dans le cadre d'un tel contrôle se limite aux documents que le décideur avait en main : *Association des universités et collèges du Canada c Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22 au para 19; *Forest Ethics*, au para 4. Il existe quelques exceptions à cette règle, mais elles n'autorisent pas un demandeur à déposer dans le cadre d'un contrôle judiciaire une preuve supplémentaire concernant le fond de l'affaire qui n'a pas été soumise au décideur : *Access Copyright*, aux para 19–20.

[26] Si les deux conditions préliminaires sont remplies, le demandeur est tenu de convaincre la Cour qu'elle doit exercer son pouvoir discrétionnaire en faveur de l'octroi de l'autorisation requise. Ce pouvoir discrétionnaire est guidé par des questions telles que le fait de savoir si la preuve était disponible – ou aurait pu l'être en faisant preuve de diligence raisonnable – au moment où la partie a déposé ses affidavits originaux, si elle sera utile à la Cour et si elle entraînera un préjudice important ou grave pour l'autre partie : *Forest Ethics*, au para 6, citant *Holy Alpha and Omega Church of Toronto c Canada (procureur général)*, 2009 CAF 101 au para 2.

(2) La preuve supplémentaire que M. Haque souhaite déposer

[27] Les observations de M. Haque sur la preuve supplémentaire qu'il souhaite déposer sont loin d'être claires. Elles ont trait en grande partie à un argument concernant le bien-fondé de l'affaire. Comme le fait remarquer le procureur général, un grand nombre des documents auxquels M. Haque fait référence figurent déjà dans son affidavit et son dossier initiaux.

[28] M. Haque joint effectivement deux lettres de personnes qui disent avoir acheté des produits de lui depuis 2019. Ces lettres sont datées du 22 et du 23 janvier 2024. Elles n'étaient clairement pas entre les mains du décideur de l'ARC au moment où la décision relative à la demande de PCRE de M. Haque a été rendue. Cette preuve n'est pas admissible. Une demande de contrôle judiciaire visant une décision en matière de PCRE ne permet pas à un demandeur de produire une preuve supplémentaires qui n'a pas été transmise à l'ARC : voir, par exemple, *Khalid c Canada (procureur général)*, 2023 CF 1356 aux para 7–9; *Desautels c Canada (procureur général)*, 2022 CF 1774 aux para 27–40; *Access Copyright*, aux para 19–20. Le demandeur ne sera pas autorisé à déposer cette preuve au moyen d'un affidavit supplémentaire.

[29] M. Haque fait aussi référence à la nécessité d'entrer en contact avec d'autres clients pour recueillir des déclarations et des affidavits à soumettre à la Cour. Ces autres nouvelles déclarations et nouveaux affidavits, à l'instar des deux lettres qui ont été produites, n'auraient pas été entre les mains du décideur et auraient été eux aussi inadmissibles. Le demandeur ne sera pas autorisé à déposer ces éléments de preuve au moyen d'un affidavit supplémentaire.

[30] Les documents restants semblent être des échanges de courriels entre M. Haque et M^e Morin, relativement à des points de nature procédurale, dont les questions soulevées dans le cadre de la présente requête au sujet de la représentation et de la signification. Ces documents n'ont pas été soumis au décideur et sont peu pertinents à l'égard du fond de l'affaire. M. Haque n'a pas non plus établi pourquoi ou comment ces documents pourraient être pertinents à l'égard de toute question soulevée dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire qui n'aurait pas été réglée dans le cadre de la présente requête. Ces documents sont donc inadmissibles et le demandeur ne sera pas autorisé à déposer ces éléments de preuve au moyen d'un affidavit supplémentaire.

[31] Le second aspect de la requête de M. Haque est donc rejeté.

(3) La demande d'audience

[32] M. Haque signale qu'après que la Cour s'est prononcée sur les deux aspects susmentionnés de sa requête, il est maintenant nécessaire d'obtenir une prorogation de délai pour pouvoir présenter une demande d'audience au sens de l'article 314 des Règles. Il sollicite pour ce faire un délai supplémentaire de 15 jours. Le procureur général s'oppose à cette demande, notant que M. Haque n'a pas inclus d'observations écrites sur la question et, notamment, pour justifier une demande de 15 jours de plus, alors que le délai initial de 10 jours pour présenter une demande d'audience a expiré en décembre 2023.

[33] Après avoir examiné l'affaire, le contexte de la requête, le statut de M. Haque en tant que demandeur se représentant lui-même, de même que le principe général énoncé à l'article 3 des

Règles, je conclus qu'il convient de lui accorder un délai supplémentaire de 15 jours, à compter de la date de la présente ordonnance, pour qu'il puisse déposer une demande d'audience.

IV. La conclusion et les dépens

[34] La requête de M. Haque en vue d'obtenir : a) des déclarations concernant la représentation, par M^e Morin, du procureur général du Canada, et b) l'autorisation de déposer des affidavits supplémentaires est donc rejetée. M. Haque est tenu de déposer une demande d'audience dans un délai de 15 jours.

[35] Le procureur général sollicite les dépens afférents à la présente requête. Dans les circonstances, je conclus qu'il y a lieu d'en adjuger. M. Haque a porté de sérieuses allégations contre M^e Morin, et il a persisté à le faire malgré les éclaircissements fournis en décembre 2023 au sujet du rôle que joue cette avocate.

[36] Je conclus que, au vu des facteurs énoncés au paragraphe 400(3) des Règles, il est juste et approprié d'adjuger des dépens d'un montant de 300 \$, à payer au procureur général suivant l'issue de la cause. Par souci de clarté, cela veut dire que si M. Haque obtient gain de cause à l'issue de sa demande de contrôle judiciaire, aucuns dépens afférents à la requête ne seront à payer. Si c'est le procureur général qui obtient gain de cause à l'issue de la demande de contrôle judiciaire, M. Haque devra payer la somme de 300 \$ au procureur général à l'égard de la requête, en plus de tous dépens susceptibles d'être adjugés pour la demande.

ORDONNANCE dans le dossier T-1378-22

LA COUR ORDONNE ce qui suit :

1. La requête est rejetée.
2. Le demandeur est tenu de déposer une demande d'audience dans les 15 jours suivant la date de la présente ordonnance.
3. Des dépens d'un montant de 300 \$ sont à payer au défendeur, le procureur général du Canada, suivant l'issue de la cause.

« Nicholas McHaffie »

Juge

Traduction certifiée conforme
Claude Leclerc

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1378-22

INTITULÉ : RAZIBUL HAQUE c AGENCE DU REVENU DU
CANADA ET AUTRES

**REQUÊTE PRÉSENTÉE PAR ÉCRIT ET EXAMINÉE À OTTAWA (ONTARIO),
CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 369 DES RÈGLES DES COURS FÉDÉRALES**

ORDONNANCE ET MOTIFS: LE JUGE MCHAFFIE

DATE DES MOTIFS : LE 22 FÉVRIER 2024

OBSERVATIONS ÉCRITES :

Razibul Haque

POUR SON PROPRE COMPTE

Anne-Élizabeth Morin

POUR LES DÉFENDEURS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada
Montréal (Québec)

POUR LES DÉFENDEURS