

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20240723

Dossier : T-238-23

Référence : 2024 CF 1154

Ottawa (Ontario), le 23 juillet 2024

En présence de monsieur le juge Pentney

ENTRE :

GILLES BUSSIÈRES

demandeur

et

PROCUREUR GÉNÉRALE DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] La prestation canadienne d'urgence (« PCU ») fait partie d'un ensemble de mesures introduites par le gouvernement du Canada en réponse aux répercussions causées par la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (« COVID-19 »). Il s'agit d'une prestation imposable conçue pour offrir un soutien financier aux employés et aux travailleurs indépendants canadiens qui sont directement touchés par les impacts de la COVID-19 et qui sont inadmissibles aux prestations d'assurance-emploi.

[2] Le demandeur, Gilles Bussières, demande le contrôle judiciaire de la décision du 6 janvier 2023 de l'Agence du revenu du Canada (« ARC ») ayant conclu à son inadmissibilité à la PCU. Le demandeur avait reçu des prestations sous ce régime en 2020. L'ARC a effectué des examens d'admissibilité par la suite, et l'a jugé inadmissible.

[3] Selon le demandeur, la décision est déraisonnable et il y a eu manquement à l'équité procédurale dans le traitement de sa demande.

[4] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que la demande de contrôle judiciaire devrait être rejetée.

I. Les faits

[5] Le demandeur a présenté une demande de PCU et a conséquemment reçu des versements à partir du 15 mars 2020 jusqu'au 26 septembre 2020, pour un total de sept périodes. Les demandes de PCU pour les périodes 1 à 7 ont initialement été acceptées par l'ARC sans examen par un agent de validation des prestations.

[6] Le 4 mai 2022, un agent d'observation de l'ARC a effectué un examen d'admissibilité du demandeur et a déduit que celui-ci n'était pas admissible à la PCU, car il n'avait pas un revenu d'au moins 5 000 \$ (avant impôt) en 2019 ou au cours des 12 mois précédant la date de la première demande de PCU. Ce critère de revenu minimum est obligatoire pour recevoir la PCU.

[7] Le 17 août 2022, l'ARC a effectué un deuxième examen d'admissibilité et a tiré la même conclusion. L'ARC a informé le demandeur, par lettre, qu'il était inadmissible à la PCU, car il n'avait pas satisfait aux deux critères conjonctifs obligatoires pour être admissible à la PCU,

soit : 1) avoir un revenu d'au moins 5 000 \$ au cours des 12 mois précédant la date de la première demande; et 2) avoir cessé de travailler, ou avoir eu des heures réduites, en raison de la COVID-19.

[8] Le 15 septembre 2022, le demandeur a déposé une demande de contrôle judiciaire visant la décision issue du deuxième examen d'admissibilité du 17 août 2022. Dans le cadre de ce contrôle judiciaire, l'ARC a accepté d'effectuer un troisième examen et de rendre une nouvelle décision. Le demandeur s'est désisté de cette demande le 1^{er} décembre 2022.

[9] Isabelle Perron, une agente de validation (l'« agente »), a réalisé le troisième examen d'admissibilité du demandeur. Elle n'a joué aucun rôle dans les deux premiers examens.

[10] Le 6 janvier 2023, après avoir effectué un troisième examen de l'admissibilité du demandeur à la PCU, l'ARC a conclu que celui-ci n'était pas admissible aux prestations qu'il avait reçues, pour les motifs suivants :

- Le demandeur n'avait pas gagné au moins 5 000 \$ de revenu (avant impôt) en 2019 ou au cours des 12 mois précédant la date de la première demande de PCU;
- Le demandeur avait quitté son emploi volontairement;
- Le demandeur n'avait pas cessé de travailler en raison de la COVID-19, et ses heures de travail n'avaient pas non plus été réduites à cause de la COVID-19.

[11] Pour le critère de revenu, l'agente a basé sa conclusion sur le T4 de l'année 2019 du demandeur, qui indique qu'il a gagné une somme de 2 251 \$ lors de cette année, et le T4 de

l'année 2020, indiquant qu'il avait gagné une somme de 1 439 \$. Puisque la première demande de PCU a été présentée le 15 mars 2020, l'agente soustrait le revenu qu'il a touché après cette date, qui était 287,37 \$, de la somme du T4 de 2020. Son revenu pour l'année 2020 était donc de 1 151,63 \$. En additionnant ses revenus de 2019 et 2020, l'agente a constaté que le demandeur avait seulement gagné 3 402,63 \$. Cette somme est inférieure à 5 000 \$, contrairement au critère obligatoire de la PCU.

[12] Le T4 de 2020 du demandeur indique qu'il a aussi gagné 1 600 \$ d'un travail indépendant pour des services de peinture, mais l'agente a choisi de ne pas compter cette somme, car elle n'était pas convaincue par la preuve soumise par le demandeur à cet égard. La somme des revenus du demandeur lors de sa première demande de PCU était conséquemment inférieure à 5 000 \$.

[13] L'agente a aussi conclu que le demandeur avait quitté son emploi de manière volontaire. Il craignait pour sa santé et ne pouvait pas supporter de porter un masque. Il a suivi les consignes de santé publique selon lesquelles il était à risque considérant son âge. Par contre, le demandeur n'a pas produit de billet médical recommandant un arrêt de travail. De plus, le demandeur n'a pas cherché d'autre travail et n'a plus travaillé depuis cette date.

[14] Finalement, l'agente a conclu que le demandeur n'avait pas cessé le travail à cause de la COVID-19 et que ses heures de travail n'avaient pas non plus pas été réduites à cause de la COVID-19. En réalité, le demandeur a choisi d'arrêter de travailler, car il craignait pour sa santé et ne pouvait pas porter un masque pendant de longues périodes. Il n'a, encore une fois, pas fourni de billet médical attestant son état de santé.

[15] Le demandeur demande le contrôle judiciaire de la décision du 6 janvier 2023.

II. Questions en litige et norme de contrôle

[16] Le demandeur soulève deux questions :

(1) La décision du 6 janvier 2023 est-elle raisonnable?

(2) Le processus décisionnel respecte-t-il les principes d'équité procédurale?

[17] La norme de contrôle qui s'applique à la première question est celle de la décision raisonnable, comme le prescrit l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov].

[18] En ce qui concerne la question de l'équité procédurale, il est généralement admis que la norme de la décision correcte est celle qui doit s'appliquer : *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69 [CPR] aux para 34-36. J'adopte les précisions sur cette question qu'a apportées le juge Gascon dans la décision *Lv c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 935 au para 16 :

Dans ce contexte particulier, la « décision correcte » signifie simplement que la cour de révision doit conclure que l'obligation d'équité procédurale a été satisfaite. Selon la Cour d'appel, lorsque l'obligation d'un décideur administratif d'agir équitablement est mise en doute, l'équité procédurale doit être examinée en tenant compte de l'ensemble des circonstances (CPR, au para 54), y compris les cinq facteurs contextuels non exhaustifs définis dans l'arrêt *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817 [Baker], aux para 25 et 26). Il appartient à la cour de révision de prendre cette décision et, dans la conduite de cet exercice, de se demander [TRADUCTION] « si le processus suivi était juste et équitable, en se concentrant sur la

nature des droits fondamentaux en cause et sur les conséquences en résultant pour la personne » (*CPR*, au para 54). Autrement dit, la cour de révision doit déterminer si le processus administratif suivi par le décideur présente le degré d'équité requis compte tenu des circonstances de l'espèce (*Aleaf c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 445, au para 21). Comme l'a éloquentement souligné la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *CPR*, [TRADUCTION] « [p]eu importe le degré de déférence qui est accordé aux tribunaux administratifs dans l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires de choisir la procédure, la question ultime demeure de savoir si le demandeur a été informé de la preuve à réfuter et s'il a eu la possibilité d'y répondre pleinement et équitablement » (*CPR*, au para 56).

[19] Le défendeur soulève une autre question en l'espèce : le demandeur peut-il, au stade du contrôle judiciaire, présenter des documents qui n'avaient pas été soumis au décideur? Cette question concerne la procédure suivie en contrôle judiciaire, et par conséquent il n'y a aucune norme de contrôle qui s'y applique.

III. Analyse

A. *Nouvelle preuve*

[20] Tout d'abord, il faut déterminer si les nouveaux éléments de preuve doivent être rejetés. En règle générale, le dépôt de nouveaux éléments de preuve est interdit, sous réserve de trois exceptions limitées : *Association des universités et collèges du Canada c Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22 [*Access Copyright*] au para 16; *Tsleil-Waututh Nation c Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 128 aux para 97-98. Le principe est fondé sur le respect dû au rôle différent joué par les cours de révision et les décideurs administratifs : *Access Copyright* au para 16.

[21] En contrôle judiciaire, mon rôle consiste à examiner la décision sur le fondement des faits dont le décideur disposait. Il ne s'agit pas d'examiner de nouveaux éléments de preuve qui auraient dû être présentés au décideur.

[22] Le défendeur fait valoir que deux des documents joints à l'affidavit du demandeur n'étaient pas devant l'agente. Il s'agit de la pièce A (un relevé d'emploi pour son ancien employeur, Métro de la Plaza Laval), ainsi que de la pièce F (un extrait d'un document de l'Institut national de santé publique du Québec, intitulé « Un employé de 70 ans et plus peut-il refuser de travailler? »).

[23] Aucune exception s'applique en l'espèce, donc je ne peux pas tenir compte des nouveaux éléments de preuve.

B. *La décision est-elle raisonnable?*

[24] Pour être admissibles à la PCU, les demandeurs devaient démontrer qu'ils avaient un revenu d'au moins 5 000 \$ provenant de sources réglementaires (qui comprenaient le revenu d'un travail indépendant) en 2019 ou au cours des 12 mois précédant leur première demande (l'exigence relative au revenu). En outre, les demandeurs devaient avoir cessé de travailler ou avoir vu leurs heures de travail réduites en raison de la COVID-19.

[25] Le demandeur fait valoir que la décision est déraisonnable pour deux motifs principaux :

1) l'agente a fondé sa décision sur une conclusion de fait erronée par rapport à l'évaluation de son revenu; 2) l'agente n'a pas tenu compte du fait qu'il n'avait pas quitté son travail volontairement, mais avait au contraire suivi le conseil des autorités de santé publique au Québec.

(1) *Revenus*

[26] Le demandeur affirme que la détermination de son revenu est déraisonnable, parce que l'agente n'a pas tenu compte de la déclaration de revenus (notamment le T4) qu'il a déposée. Il affirme qu'il a gagné un revenu d'un travail indépendant de 1 600 \$, tel qu'il l'a indiqué dans sa déclaration de revenus (« autres revenus d'emploi »).

[27] En regardant le rapport du troisième examen, je note que l'agente a expliqué l'évaluation qu'elle a faite du revenu du demandeur. La jurisprudence est constante sur le principe que les notes de l'agent de validation font partie intégrante de la décision (*Aryan c Canada (Procureur général)*, 2022 CF 139 [*Aryan*] au para 22). En l'instance, l'analyse de l'agente démontre qu'elle a tenu compte de l'information soumise par le demandeur, mais qu'elle l'a jugée insuffisante pour établir son revenu lié à son travail indépendant.

[28] L'agente a noté explicitement que le demandeur a soumis une déclaration de revenus indiquant qu'il avait gagné 1 600 \$ en plus de son revenu d'emploi. Il est écrit dans les notes de l'agente que le demandeur a travaillé dans une épicerie Métro comme commis à l'étalage et qu'il y a travaillé 8 heures par semaine d'août 2019 jusqu'à la pandémie le 15 mars 2020.

[29] En ce qui concerne le revenu lié à son travail indépendant, l'agente a formulé les observations suivantes :

De plus le contribuable a effectué un contrat de peinture pour une dame dans le bloc appartement de son fils en 2020. Montant des travaux 1 500 \$. Il m'a expliqué que la dame lui a demandé de rajouter la salle de bain. Il lui a chargé 100 \$ de plus. Le tout payé en argent.

Bien que nous avons une facture de 1 500 \$ en 2020 et que le contribuable a déclaré 1 600 \$ dans autre revenu d'emploi, le

contribuable indique n'avoir aucune facture pour le 100 \$. Il m'a indiqué que c'était un « contrat unique ». Lorsque j'ai demandé au contribuable s'il pouvait fournir d'autres documents, il indique n'avoir aucun autre document à fournir. Celui-ci indique aussi ne pas avoir de contrat écrit, indique n'avoir aucun autre document à fournir. Celui-ci indique aussi ne pas avoir de contrat écrit, ne pas avoir de relevé bancaire puisqu'il a été payé en argent, n'a pas de comptabilité. Il n'effectue pas de publicité non plus.

Il n'a aucun antécédent de travail autonome depuis 2012.

Compte tenu de cela, le contribuable n'a pas fourni suffisamment de documents afin de démontrer que le travail a été effectué et [que les revenus] ont été gagnés. De plus il ne peut nous procurer aucun autre document et il n'a aucune publicité pour promouvoir qu'il fait des travaux de peinture.

Ainsi il est conclu que les revenus de travail autonome ne peuvent être considérés.

[Erreurs typographiques corrigées.]

[30] Les conclusions de l'agente démontrent qu'elle a effectué un examen complet des documents soumis par le demandeur. Je comprends que le demandeur n'est pas d'accord avec l'analyse dans la décision, mais je ne trouve aucune lacune ou déficience qui est « suffisamment capitale ou importante pour rendre [la décision] déraisonnable » (*Vavilov* au para 100).

[31] Le défendeur admet que l'agente a erronément déterminé que la date de la première demande était le 15 mars 2020, puisque celle-ci était effectivement le 25 avril 2020. Je suis d'avis que cette erreur mineure n'est pas « capitale ou importante » au point de rendre la décision déraisonnable. Même si l'on corrige cette erreur, il reste que le revenu d'emploi total du demandeur pour les années 2019 et 2020 était de 3 690 \$ (soit 2 251 \$ plus 1 439 \$).

[32] Le fait que le demandeur a déposé une déclaration de revenus indiquant qu'il a aussi gagné 1 600 \$ provenant d'un travail indépendant n'est pas déterminant (voir par exemple *Hayat*

c Canada (Procureur général), 2022 CFCF 131 au para 20; *Aryan* aux para 35 et 41). L'agente a examiné de près sa déclaration et ses explications, mais elle a conclu qu'elles n'étaient pas convaincantes. Ce n'est pas le rôle de la cour de révision d'apprécier à nouveau les éléments de preuve pris en compte par le décideur et de modifier ses conclusions de fait, sauf dans des circonstances exceptionnelles (*Vavilov* au para 125). De telles circonstances exceptionnelles n'existent pas en l'espèce.

(2) *Motif pour cesser de travailler*

[33] Le demandeur affirme qu'il a cessé de travail en raison des mesures prises par le gouvernement en lien avec la pandémie. Il fait valoir que le gouvernement du Québec a reconnu le droit des personnes de 70 ans et plus de cesser leur travail en raison de leur grande vulnérabilité.

[34] La preuve au dossier démontre que le demandeur a lui-même affirmé à l'agente que son départ était volontaire, à cause des risques à sa santé. Il a peur de la COVID-19, et il ne peut pas porter de masque. Il invoque le droit des personnes de 70 ans et plus de cesser leur travail. Cependant, il n'y avait aucune loi conférant un tel droit à ces personnes. Même en tenant pour acquis qu'à cette période les autorités de santé publique indiquaient qu'il y avait un risque pour les personnes de 70 ans et plus et qu'elles leur conseillaient de limiter les contacts avec le public, je note que le demandeur n'a pas produit de billet médical recommandant un arrêt de travail.

[35] Compte tenu de la preuve au dossier, même si je peux comprendre pourquoi le demandeur a décidé de quitter son travail, je conviens que la conclusion de l'agente voulant qu'il ait quitté son emploi volontairement n'est pas déraisonnable. Le demandeur a affirmé ce fait

dans un appel téléphonique avec l'agente, et aucune autre preuve ne vient contredire cela.

Compte tenu de cette preuve et de l'absence de preuve au contraire, la conclusion de l'agente est raisonnable.

C. *Manquement à l'équité procédurale*

[36] Le demandeur soutient qu'il y a eu manquement à l'équité procédurale pour deux motifs.

Premièrement, il constate que le fait que la même personne a signé la lettre du deuxième et troisième examens confirme qu'il n'y a pas eu de nouvel examen indépendant de son dossier. Cet argument ne tient pas la route, parce que l'affidavit du défendeur explique que la personne qui a signé les lettres est le gestionnaire des deux décideurs, et les notes dans le système confirment que la décision faisant l'objet du contrôle a été rendue par une autre agente que celle qui a rendu la deuxième décision.

[37] Le deuxième argument soulevé par le demandeur porte sur les critères mentionnés dans la décision. Selon le demandeur, la troisième décision invoque un nouveau facteur, sans qu'il ait eu l'occasion d'en prendre connaissance ni de présenter des observations sur ce point. Il soutient que l'ajout d'un critère additionnel quant à son admissibilité au programme de PCU, après qu'il a été informé qu'il devait prouver avoir touché un revenu supérieur à 5 000 \$, constitue un abus de pouvoir.

[38] L'argument du demandeur repose en partie sur la progression des trois décisions prises dans son affaire. Dans la première décision, le demandeur a été jugé inadmissible au motif qu'il n'avait pas gagné au moins 5 000 \$ de revenus en 2019 ou au cours des 12 mois précédents.

Après le deuxième examen, il a été déterminé qu'il ne satisfaisait pas aux critères d'admissibilité,

y compris la question des revenus, ainsi que le fait qu'il « n'av[ait] pas cessé de travailler ou [ses] heures de travail n'[avaient] pas été réduites en raison de la COVID-19 ». La décision de l'agente qui a procédé le troisième examen repose aussi sur ces deux critères, mais auxquels s'ajoute le fait que le demandeur a quitté son emploi volontairement.

[39] Le fait que la décision faisant l'objet du contrôle en l'espèce (c'est-à-dire la troisième décision) est fondée sur trois facteurs n'est pas déraisonnable, compte tenu du fait que ces facteurs sont énumérés dans la *Loi sur la prestation d'urgence*, LC 2020, c 5, et que le demandeur doit convaincre l'agente qu'il satisfait à tous les critères qui s'appliquent. L'article 6 de cette loi énonce les critères d'admissibilité à la PCU, et le paragraphe 6(2) dit explicitement qu'une personne ayant quitté son emploi de façon volontaire n'est pas admissible. L'agente avait donc non seulement le droit, mais le devoir de considérer ce facteur, et elle n'avait pas l'obligation d'en informer le demandeur.

[40] Par conséquent, je ne peux pas souscrire à l'argument du demandeur et je suis d'avis qu'il n'y a pas eu de manquement à l'équité procédurale.

IV. Conclusion

[41] Pour tous ces motifs, la demande de contrôle judiciaire sera rejetée.

[42] Le demandeur a demandé les dépens de 250 \$. Compte tenu de toutes les circonstances en l'espèce, je n'adjudge pas de dépens.

JUGEMENT dans le dossier T-238-23

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Chaque partie assumera ses propres dépens.

« William F. Pentney »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-238-23

INTITULÉ : GILLES BUSSIÈRE c PROCUREUR GÉNÉRAL
DU CANADA

**LIEU DE
L'AUDIENCE :** QUÉBEC (QUÉBEC)

**DATE DE
L'AUDIENCE :** LE 6 DÉCEMBRE 2023

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE PENTNEY

DATE DES MOTIFS : LE 23 JUILLET 2024

COMPARUTIONS :

Gilles Bussières POUR SON PROPRE COMPTE

Me Anna Kirk POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Montréal (Québec)