

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20220809

Dossier : T-81-22

Référence : 2022 CF 1183

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 9 août 2022

En présence de madame la juge Pallotta

ENTRE :

JASON SHOWERS

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] Le demandeur, Jason Showers, conteste la décision du 30 avril 2021 rendue par une agente responsable de la conformité en matière de prestations (l'agente) de l'Agence du revenu du Canada (l'ARC). À la suite du deuxième examen, l'agente a conclu que M. Showers n'était pas admissible à la prestation canadienne de la relance économique (la PCRE) parce qu'il n'a pas démontré que son revenu net d'un travail qu'il a exécuté pour son compte (revenu net de travail

indépendant) s'élevait à au moins 5 000 \$ en 2019, en 2020 ou au cours des douze mois précédant la date à laquelle il a présenté sa première demande de PCRE, conformément à l'alinéa 3(1)e) de la *Loi sur les prestations canadiennes de relance économique*, LC 2020, c 12, art 2 [la LPCRE].

[2] M. Showers fait valoir que l'examen de son admissibilité a été effectué de façon inéquitable sur le plan procédural pour les motifs suivants : i) il n'a pas eu de véritable possibilité de répondre aux doutes suscités par sa demande; et ii) l'ARC a refusé de réévaluer son admissibilité en juin 2021 après qu'il a déposé une déclaration de revenus révisée pour l'année 2019 dans laquelle il avait déclaré un revenu de travail indépendant qui s'élevait à plus de 5 000 \$.

[3] M. Showers a expliqué qu'il vit une situation difficile depuis qu'il a été jugé inadmissible. Bien que je sois sensible à la situation de M. Showers, je ne suis pas en mesure de conclure que la deuxième décision devrait être annulée. Avant la conclusion du deuxième examen, des agents de l'ARC ont discuté à maintes reprises avec M. Showers et lui ont expliqué les renseignements qu'il devait fournir pour prouver son revenu net de travail indépendant durant la période de référence. M. Showers a eu la possibilité complète et équitable de fournir les renseignements.

[4] M. Showers estime qu'il a fourni tous les renseignements requis sauf sa déclaration de revenus de 2019, mais ce n'est pas le cas. Bien que la déclaration de revenus initiale de 2019, produite en février 2020, indiquait un revenu d'emploi ou de travail indépendant de 0 \$, l'agente

ne s'en est pas servi. L'agent(e) a plutôt calculé le revenu net de travail indépendant en se basant sur les documents fournis par M. Showers, et celui-ci n'a pas établi l'existence d'une erreur de calcul. Le fait que l'ARC a refusé de réévaluer l'admissibilité de M. Showers, lorsque celui-ci a fourni ultérieurement une déclaration de revenus révisée pour 2019 dans laquelle il était indiqué un revenu net de travail indépendant s'élevant à plus de 5 000 \$, ne constitue pas un motif pour annuler la deuxième décision.

[5] Pour les motifs qui précèdent, que j'exposerai plus en détail ci-après, je dois rejeter la présente demande.

II. La question en litige et la norme de contrôle applicable

[6] La seule question en litige en l'espèce est celle de savoir si M. Showers a démontré qu'il a été privé de son droit à l'équité procédurale.

[7] Les questions relatives à l'équité procédurale sont susceptibles de contrôle selon une norme semblable à celle de la décision correcte : *Établissement de Mission c Khela*, 2014 CSC au para 79; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12 au para 43; *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69 au para 54 [*Chemin de fer Canadien Pacifique*]. 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 au para 77. La cour qui apprécie une question relative à l'équité procédurale doit se demander si la procédure était équitable eu égard à l'ensemble des circonstances : *Chemin de fer Canadien Pacifique*, au para 54.

[8] La question fondamentale est celle de savoir si M. Showers connaissait la preuve à réfuter et s'il a eu la possibilité complète et équitable d'y répondre : *Chemin de fer Canadien Pacifique*, au para 56; *Flock c Canada (Procureur général)*, 2022 CF 305 aux para 16, 26.

III. Analyse

A. *Question préliminaire – admissibilité de la preuve*

[9] Le défendeur soutient que certaines parties de l'affidavit que M. Showers a déposé à l'appui de sa demande sont inadmissibles. Il s'appuie sur l'affidavit de l'agente, dans lequel elle a indiqué qu'elle ne disposait pas des renseignements suivants lorsqu'elle a rendu sa décision : i) la lettre de Brownstone Tax Services datée du 18 mai 2021; ii) la déclaration de revenus modifiée de 2019, datée du 18 mai 2021; iii) les notes manuscrites sur la copie de M. Showers de la deuxième décision; et iv) les éléments de preuve se trouvant aux paragraphes 1-2, à la deuxième phrase du paragraphe 3 et aux paragraphes 5-11 de l'affidavit de M. Showers.

[10] En principe, le dossier de la preuve dans le cadre d'un contrôle judiciaire se limite au dossier de preuve dont disposait le décideur : *Association des universités et collèges du Canada c Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22 au para 19 [Access Copyright]. Des exceptions à la règle générale s'appliquent pour les éléments de preuve qui : i) contiennent des informations générales susceptibles d'aider la Cour à comprendre les questions qui se rapportent au contrôle judiciaire, dans la mesure où ils ne se rapportent pas au bien-fondé de la décision administrative; ii) expliquent des vices de procédure qu'on ne peut déceler dans le dossier, permettant ainsi à la Cour de remplir son rôle d'organe chargé de censurer les manquements à l'équité procédurale; iii) font ressortir l'absence totale de preuve

dont disposait le tribunal administratif lorsqu'il a tiré une conclusion déterminée :

Access Copyright, au para 20.

[11] Les paragraphes 1-2 de l'affidavit de M. Showers décrivent sa situation personnelle. Cet élément de preuve ne tombe sous le coup d'aucune des exceptions décrites dans l'arrêt *Access Copyright* et n'est pas pertinent au regard des questions dont je suis saisie.

[12] En ce qui concerne les notes manuscrites relatives à la deuxième décision, je suppose que M. Showers voulait simplement déposer une copie de la décision et qu'il a utilisé celle dont il disposait. M. Showers n'invoque pas ni ne mentionne les notes manuscrites dans ses documents. En l'absence d'explication quant à leur pertinence, je les ai écartées.

[13] Le reste de l'affidavit de M. Showers fournit de l'information et des documents à l'appui de sa demande de réévaluation de l'admissibilité qui sont postérieurs à la deuxième décision. Bien que, habituellement, les éléments de preuve postérieurs à la date d'une décision soient inadmissibles, je ne suis pas convaincue que je devrais les exclure. À mon avis, ils se rapportent aux questions relatives à l'équité procédurale soulevées par M. Showers et tombent sous le coup de la deuxième exception décrite dans l'arrêt *Access Copyright*.

[14] L'affidavit de l'agente fournit de l'information et des documents à l'appui des éléments suivants : i) le régime de la PCRE et le processus d'examen de l'admissibilité; ii) les dossiers aux fins d'avis de cotisation de l'ARC pour les déclarations de revenus des années d'imposition 2019 et 2020 de M. Showers; iii) les renseignements sur l'examen de l'admissibilité de M. Showers à la PCRE, dont les paiements de PCRE qu'il a reçus, la chronologie du processus d'examen, les

dossiers informatisés du « bloc-notes concernant les cotisations spéciales » portant sur les discussions avec M. Showers et les notes des examinateurs, ainsi que des copies des décisions découlant du premier et du deuxième examen. À mon avis, ces éléments de preuve sont admissibles. Les parties de l'affidavit concernant le régime de la PCRE et le processus d'examen de l'admissibilité, le dossier des paiements de PCRE versés à M. Showers et la chronologie de l'examen de son admissibilité contiennent des informations générales qui sont susceptibles d'aider la Cour à comprendre les questions qui se rapportent au contrôle judiciaire. Même si certains éléments de preuve n'étaient pas nécessaires, ils tombent sous le coup de la première exception à la règle générale prévue dans l'arrêt *Access Copyright* (voir également *Delios c Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117 aux para 42-47). Les dossiers informatisés, dont le rapport sur la deuxième révision, qui font partie des motifs de l'agente (*Aryan c Canada (Procureur général)*, 2022 CF 139 au para 22 [Aryan]), sont des documents provenant du dossier qui sont pertinents dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire *Canada (Procureur général) c Canadian North Inc.*, 2007 CAF 42 au para 4; article 307 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106.

B. *Y a-t-il eu manquement à l'équité procédurale?*

[15] La PCRE est un programme de prestations offrant un soutien au revenu aux salariés et aux travailleurs indépendants admissibles qui ont été directement touchés par la pandémie de COVID-19. L'article 5 de la LPCRE prévoit que les personnes qui font leur première demande de PCRE doivent attester qu'elles remplissent les conditions d'admissibilité énoncées à l'article 3, dont l'exigence de revenu minimum.

[16] M. Showers a présenté une demande de PCRE le 13 octobre 2020 et a reçu 4 000 \$ pour la période allant du 27 septembre 2020 au 21 novembre 2020.

[17] Le dossier de M. Showers a été sélectionné aux fins d'examen. Le premier examinateur a conclu que M. Showers n'était pas admissible à la PCRE. Selon la première décision, datée du 10 février 2021, M. Showers n'a pas rempli les critères suivants :

- a) il n'a pas gagné un revenu d'emploi ou un revenu net de travail indépendant d'au moins 5 000 \$ (avant impôts) pour l'année 2019 ou 2020 ou au cours des douze mois précédant la date de sa première demande; et
- b) il n'a pas cessé de travailler, ou ses heures n'ont pas été réduites, pour des raisons liées à la COVID-19.

[18] M. Showers a demandé un deuxième examen le 21 février 2021. Selon la deuxième décision rendue le 30 avril 2021, l'agente a conclu que M. Showers n'était pas admissible à la PCRE parce qu'il n'avait pas gagné un revenu net de travail indépendant d'au moins 5 000 \$ (avant impôts) en 2019 ou en 2020, ou au cours des douze mois précédant la date de sa première demande.

[19] La période clé aux fins de l'espèce est l'année 2019. Dans sa déclaration de revenus de 2019 produite en février 2020, M. Showers n'a déclaré aucun revenu d'emploi ou de travail indépendant. Il affirme qu'on lui a dit à tort qu'il n'avait pas à déclarer de revenu de travail indépendant parce que la valeur de ses ventes était inférieure à 10 000 \$. Le 18 mai 2021, M. Showers a produit, par l'intermédiaire de Brownstone Tax Services, une déclaration de revenus révisée pour l'année 2019 dans laquelle il a déclaré un revenu net de travail indépendant de 5 390 \$. Il a transmis cette déclaration révisée à l'ARC le 30 juin 2021 et a demandé un nouvel examen de son admissibilité à la PCRE. L'ARC a rejeté la demande.

[20] M. Showers n'allègue pas que l'agent a mal calculé son revenu net de travail indépendant pour 2019, compte tenu des documents sources qu'il avait fournis avant le deuxième examen. Il affirme plutôt que l'examen de son admissibilité a été effectué de façon inéquitable sur le plan procédural. Il soutient que l'obligation d'équité procédurale requiert ce qui suit : i) une véritable possibilité de répondre aux doutes de l'agent à l'égard de son admissibilité; et ii) une réévaluation par l'ARC de son admissibilité lorsque des renseignements nouveaux ou révisés sont présentés (en l'espèce, la production de sa déclaration de revenus révisée de 2019).

M. Showers s'appuie sur l'arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c Gurumoorthi Kurukkal*, 2010 CAF 230, aux paragraphes 2-4 [*Kurukkal*], pour affirmer que le principe du *functus officio* n'empêche pas le décideur de rouvrir ou de réexaminer une demande lorsque le demandeur présente d'autres éléments de preuve.

[21] M. Showers se contente de mentionner le refus de l'ARC de réexaminer son admissibilité, mais n'explique pas comment il a été privé d'une véritable possibilité de répondre aux doutes de l'agent. À la lumière de mon examen du dossier, je conviens avec le défendeur que l'agente a tranché sur la question du deuxième examen de l'admissibilité de manière équitable sur le plan procédural.

[22] Le dossier démontre que M. Showers a été informé de la preuve qu'il devait présenter et s'est vu offrir la possibilité complète et équitable de fournir les renseignements et les documents nécessaires. En fin de compte, l'agente a évalué l'admissibilité du demandeur à la lumière des documents fournis, ayant établi que le revenu net de travail indépendant pour 2019 s'élevait à 4 900 \$ en fonction des reçus de vente (sans preuve de paiement, car M. Showers était payé en

espèces) et des reçus des frais de location. Tel qu'il a été mentionné, il n'y a aucune preuve que l'agente a commis une erreur de calcul.

[23] Le défendeur fait valoir que l'agente n'avait aucune obligation d'informer M. Showers des doutes quant à son admissibilité ou des lacunes dans les documents qu'il avait présentés à l'appui de son revenu de travail indépendant. Selon moi, il est inutile de trancher sur ce point parce que le dossier démontre que M. Showers a été avisé des doutes suscités quant à son admissibilité et que des agents de l'ARC ont discuté avec lui pour l'informer des documents appropriés qu'il pourrait fournir afin de démontrer qu'il a respecté le critère d'admissibilité relatif au revenu minimum. Il y a eu de multiples appels portant sur les types de documents requis qui permettent d'établir un revenu net de travail indépendant d'au moins 5 000 \$ gagné au cours d'une période de référence pertinente avant que la décision découlant du premier examen ne soit rendue de même qu'avant la deuxième décision. De plus, la lettre de décision concernant le premier examen exposait les raisons pour lesquelles M. Showers a été jugé inadmissible et indiquait qu'il pourrait produire d'autres documents à l'appui d'un deuxième examen. M. Showers a fourni des documents supplémentaires et a mentionné qu'il ne pouvait pas en fournir d'autres. L'agente a appelé M. Showers et lui a donné une autre possibilité de présenter des documents avant de rendre la deuxième décision. Étant donné que M. Showers connaissait la preuve à réfuter et qu'il a eu l'occasion de présenter des documents particuliers en réponse aux réserves de l'agente, l'exigence relative à l'équité procédurale a été respectée : *Walker c Canada (Procureur général)*, 2022 CF 381 au para 25.

[24] Je conviens avec le défendeur que les événements postérieurs à la décision (la déclaration de revenus révisée de 2019 faisant état d'un revenu net de travail indépendant de plus de 5 000 \$

ou le refus de l'ARC de réévaluer l'admissibilité de M. Showers en fonction de cette déclaration révisée) ne constituent pas une raison pour annuler la deuxième décision. Aucune erreur qui aurait pu avoir été commise relativement au refus de réévaluer l'admissibilité n'aurait d'incidence sur le caractère raisonnable ou équitable de la deuxième décision : *Kosolapova c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 458 au para 9 [*Kosolapova*].

[25] M. Showers affirme que le principe du *functus officio* n'empêche pas l'ARC de réévaluer son admissibilité (*Kurukkal* aux paragraphes 2-4) et que, selon les principes de l'équité procédurale, l'ARC doit réévaluer l'admissibilité lorsque des renseignements nouveaux ou révisés sont présentés. Le défendeur présente trois arguments en réponse. Premièrement, l'avis de demande a seulement pour objet d'annuler la deuxième décision et, par conséquent, la Cour peut seulement examiner des motifs relatifs à l'équité procédurale de la deuxième décision en tant que telle, en fonction du dossier dont l'agente disposait. Deuxièmement, M. Showers n'a pas établi que le refus de procéder à une réévaluation constituait une décision susceptible de contrôle ou, subsidiairement, qu'une erreur a été commise dans la prise de la décision. Troisièmement, la question du principe du *functus officio* ne doit être tranchée que si l'information supplémentaire était suffisamment importante pour éventuellement modifier l'issue dans le cadre d'une décision de réexamen : *Kurukkal*, au para 20. La déclaration de revenus révisée de 2019 produite par M. Showers n'est pas importante parce que l'agente ne s'est pas appuyée sur les déclarations de revenus pour déterminer l'admissibilité. Les agents ne sont pas tenus d'accepter les revenus autodéclarés dans une déclaration de revenus : *Aryan*, aux para 35-40.

[26] Je souscris aux arguments du défendeur.

[27] M. Showers a mentionné dans son affidavit qu'il avait fourni un sommaire de la déclaration de revenus révisée de 2019 à l'ARC aux environs du 30 juin 2021 où il demandait une réévaluation de son admissibilité. Il affirme qu'il a appelé l'ARC à maintes reprises (sans fournir de date) et que celle-ci l'a avisé verbalement qu'elle refusait de réévaluer son admissibilité parce que le deuxième examen était déjà terminé. Il mentionne que, le 1^{er} octobre 2021, il a appelé l'ARC avec le concours d'un avocat et que [TRADUCTION] « le représentant de l'ARC a déclaré qu'il n'était pas en mesure de procéder à une réévaluation ». Il a été aiguillé vers le service de validation de l'ARC pour voir si ce dernier examinerait sa déclaration de revenus révisée de 2019. M. Showers a appelé ce service le jour même et a été informé que celui-ci ne réévaluerait pas son admissibilité.

[28] Les renseignements au dossier ne permettent pas d'établir si l'une ou plusieurs des réponses données durant l'un de ces appels constituent une décision susceptible de contrôle, mais le cas échéant, il s'agirait d'une décision distincte dont je n'ai pas été saisie en bonne et due forme dans la présente demande de contrôle judiciaire : *Harms-Barbour c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2021 CF 59 au para 64; *Kosolapova*, au para 8. La décision dont j'ai été saisie est la deuxième décision, datée du 30 avril 2021.

[29] M. Showers veut s'appuyer sur sa déclaration de revenus révisée de 2019 pour étayer son affirmation selon laquelle il a gagné un revenu net de travail indépendant de plus de 5 000 \$ en 2019. M. Showers croit qu'il a fourni tous les renseignements requis à l'ARC, à l'exception de cette déclaration de revenus (et soutient que celle-ci était le seul document manquant) et qu'il a envoyé à l'ARC tous les autres documents requis pour établir son admissibilité en fonction du

revenu de travail indépendant qu'il avait gagné en 2019. Toutefois, le dossier ne permet pas de justifier la position de M. Showers. Il a été jugé inadmissible à la PCRE faute d'avoir fourni une copie de sa déclaration de revenus. L'agente ne s'est pas appuyée sur la déclaration de revenus initiale de 2019 de M. Showers, qui indiquait un revenu d'emploi ou de travail indépendant de 0 \$ pour 2019, pour déterminer l'admissibilité de M. Showers à la PCRE. De même, le revenu autodéclaré par M. Showers dans sa déclaration de revenus révisée de 2019 ne démontre pas qu'il remplit les exigences prévues par la LPCRE.

IV. **Conclusion**

[30] Compte tenu du dossier dont j'ai été saisie, je suis convaincue que M. Showers n'a pas établi que l'examen de son admissibilité était inéquitable sur le plan procédural. Par conséquent, la présente demande de contrôle judiciaire doit être rejetée.

[31] Le défendeur a demandé que des dépens lui soient adjugés dans l'éventualité où il aurait gain de cause et a préparé un projet de mémoire de dépens s'élevant à 1 680 \$, qu'il a calculés conformément à la colonne III du tarif B. Il a soutenu que les parties devraient essayer de conclure une entente concernant les dépens avant que notre Cour ne rende une décision.

[32] À mon avis, l'adjudication de dépens n'est pas appropriée en l'espèce. M. Showers a agi pour son propre compte dans la présente affaire. Ses observations de vive voix et ses documents écrits étaient concis, et il a fait preuve de civisme lors de l'audience. Compte tenu de sa situation personnelle, une ordonnance d'adjudication des dépens serait indûment punitive. J'exercerai mon pouvoir discrétionnaire de ne pas adjuger de dépens.

JUGEMENT dans le dossier T-81-22

LA COUR STATUE :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. Aucuns dépens ne sont adjugés.

« Christine M. Pallotta »

Juge

Traduction certifiée conforme
Philippe Lavigne-Labelle

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-81-22

INTITULÉ : JASON SHOWERS c LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : AUDIENCE TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 15 JUIN 2022

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE PALLOTTA

DATE DES MOTIFS : LE 9 AOÛT 2022

COMPARUTIONS :

JASON SHOWERS POUR LE DEMANDEUR
(POUR SON PROPRE COMPTE)

JASON STOBER POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Ottawa (Ontario)