

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20221103

Dossier : T-1725-21

Référence : 2022 CF 1503

Montréal (Québec), le 3 novembre 2022

En présence de monsieur le juge Gascon

ENTRE :

JIANI HE

demanderesse

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] La demanderesse, Madame Jiani He, sollicite le contrôle judiciaire d'une décision datée du 14 octobre 2021 [Décision] aux termes de laquelle une agente de l'Agence de Revenu du Canada [ARC] a conclu que Mme He était inadmissible à la Prestation canadienne d'urgence [PCU]. L'ARC a refusé la demande de Mme He au motif que cette dernière n'avait pas démontré avoir gagné au moins 5 000 \$ (avant impôts) de revenus d'emploi ou de travail indépendant en

2019 ou au cours des 12 mois précédant la date de sa première demande. Il s'agissait là du deuxième examen de la demande de PCU de Mme He.

[2] Mme He prétend qu'elle aurait eu un revenu total de 7 000 \$ au cours des 12 mois précédant la date de sa première demande, et que la Décision de l'ARC est erronée. Elle demande à la Cour d'annuler la Décision et d'ordonner à l'ARC de réévaluer sa situation financière et l'ensemble des faits au dossier.

[3] La seule question en litige dans la présente affaire concerne le caractère raisonnable de la Décision de l'ARC.

[4] Pour les motifs qui suivent, la demande de contrôle judiciaire de Mme He sera rejetée. Après avoir examiné les motifs de l'ARC, la preuve au dossier et le droit applicable, je ne vois aucune raison d'infirmier la Décision de l'ARC. Mme He ne s'est tout simplement pas déchargée de son fardeau de preuve quant au caractère déraisonnable de la Décision.

II. Contexte

A. *Les faits*

[5] La PCU faisait partie d'un ensemble de mesures prises par le gouvernement fédéral en 2020 en réponse à la pandémie de COVID-19. Il s'agissait d'un paiement monétaire ciblé qui visait à fournir un soutien financier aux travailleurs et travailleuses ayant subi une perte de revenus en raison de la pandémie. Le cadre législatif de la PCU est défini dans la *Loi sur la*

prestation canadienne d'urgence [Loi sur la PCU], soit l'article 8 de la *Loi sur les mesures d'urgence visant la COVID-19*, LC 2020, c 5. L'ARC est l'office fédéral responsable de l'administration de la PCU. Pour être admissible à recevoir des paiements de la PCU, un demandeur devait notamment démontrer qu'il ou elle avait reçu, en 2019 ou au cours des 12 mois précédant sa première demande, un revenu d'au moins 5 000 \$ provenant d'un emploi ou d'un travail indépendant. Un demandeur devait aussi avoir cessé de travailler ou avoir vu ses heures de travail réduites en raison de la COVID-19.

[6] Le 14 avril 2020, Mme He dépose une demande de PCU pour la première fois relativement aux périodes 1 et 2 prévues dans la Loi sur la PCU. Chaque période correspond à deux semaines de calendrier, débutant le 15 mars 2020. Le 20 octobre 2020, Mme He présente une deuxième demande de PCU, cette fois pour les périodes 5, 6 et 7. Finalement, le 1^{er} décembre 2020, elle présente une troisième demande pour les périodes 3 et 4.

[7] Mme He déclare des revenus de travailleuse autonome pour ses services d'entretien ménager au Motel Le Luxembourg, situé à Québec. Le mari de Mme He, M. Jie Xu, est actionnaire de l'entreprise qui gère le motel. Mme He déclare 3 000 \$ de revenus pour les mois d'octobre à décembre 2019 ainsi que 4 000 \$ pour les mois de janvier à mars 2020. Elle affirme ainsi être admissible à la PCU puisque les sommes reçues totalisent 7 000 \$ pour la période de 12 mois précédant sa première demande, alors que la condition d'admissibilité à la PCU ne requiert que 5 000 \$.

[8] L'ARC accepte les demandes de PCU de Mme He pour les périodes 1, 2, 5, 6 et 7. Mme He reçoit les chèques couvrant les périodes 5, 6 et 7. Elle prétend toutefois ne pas avoir reçu les paiements des périodes 1 et 2 puisqu'elle a déménagé entre temps et que ceux-ci ont été envoyés à une mauvaise adresse.

[9] Les demandes de PCU des périodes 3 et 4 ne sont pas acceptées par l'ARC puisque l'examen du dossier de Mme He quant à son admissibilité à la PCU est déjà en cours au moment où ces demandes sont déposées.

[10] Mme He ne parle ni le français ni l'anglais. C'est donc M. Xu, à titre de représentant, qui communique avec l'ARC en son nom. Le dossier contient d'ailleurs les formulaires usuels exigés par l'ARC pour agir à titre de représentant d'un contribuable.

[11] Lors d'un appel téléphonique tenu le 1^{er} décembre 2020, M. Xu s'enquiert auprès de l'ARC au sujet des chèques que Mme He n'a pas reçus. À ce moment, l'ARC lui explique que des documents supplémentaires sont requis pour valider le revenu gagné par Mme He. Le 4 décembre 2020, au nom de Mme He, M. Xu envoie à l'ARC trois factures entièrement manuscrites. Celles-ci couvrent la période de janvier à mars 2020, portent le nom de Motel Le Luxembourg et indiquent des montants totalisant 4 000 \$.

[12] Le 20 janvier 2021, l'agent de premier examen de l'ARC détermine que Mme He est inadmissible à recevoir la PCU en raison de l'insuffisance des documents additionnels fournis.

[13] M. Xu contacte l'ARC le 5 février 2021 pour obtenir de l'information sur la décision de l'agent du premier examen. Par la même occasion, il fait une demande verbale de deuxième examen.

[14] Le 19 février 2021, Mme He transmet une lettre à l'ARC dans laquelle elle affirme avoir gagné 7 000 \$ dans la période de 12 mois précédant sa première demande de PCU.

[15] M. Xu communique par téléphone avec l'ARC une fois de plus le 4 mars 2021. Un agent de l'ARC lui explique alors que les factures reçues pour 2020 et le formulaire T1 de Mme He pour 2019 — soit sa déclaration de revenus — ne sont pas suffisants pour faire la preuve du revenu de travail autonome gagné par Mme He. L'agent ajoute que Mme He devra également transmettre les preuves relatives au montant de 3 000 \$ reçu en 2019.

[16] Le lendemain, soit le 5 mars 2021, Mme He transmet à l'ARC une lettre qui explique sa situation financière ainsi que trois reçus manuscrits additionnels portant sur la période d'octobre à décembre 2019. Ceux-ci totalisent la somme de 3 000 \$.

[17] Le 8 octobre 2021, l'agente de deuxième examen de l'ARC, Madame Bianca Pineault, contacte Mme He et M. Xu. Elle leur explique que les factures envoyées sont toujours insuffisantes étant donné que les revenus déclarés par Mme He proviennent d'une entreprise pour laquelle M. Xu — une personne qui lui est liée — est actionnaire et qu'ils sont gagnés à titre de travail autonome. Mme Pineault ajoute qu'elle aura besoin de preuves supplémentaires, telles que des relevés bancaires, pour valider les montants reçus par Mme He.

[18] M. Xu explique à Mme Pineault que les paiements ont été faits en argent comptant et qu'ils n'ont jamais été déposés dans un compte bancaire. M. Xu et Mme He ne sont donc pas en mesure de fournir de documents additionnels.

[19] Dans la Décision, Mme Pineault maintient l'inadmissibilité de Mme He puisque celle-ci n'est pas en mesure de valider la véracité des revenus que Mme He a déclarés et de satisfaire le premier critère d'admissibilité à la PCU, soit la démonstration d'un niveau suffisant de revenus antérieurs. La Décision mentionne la possibilité de présenter une demande de contrôle judiciaire à cette Cour.

B. *La norme de contrôle*

[20] La norme de contrôle applicable en l'espèce est celle de la décision raisonnable (*Aryan c Canada (Procureur général)*, 2022 CF 139 [Aryan] aux para 15–16). Les parties ne le contestent pas.

[21] Lorsque la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable, le rôle d'une cour de révision est d'examiner les motifs qu'a donnés le décideur administratif et de déterminer si la décision est fondée sur « une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle » et est « justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti » (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov] au para 85). La cour de révision doit donc se demander « si la décision possède les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité » (*Vavilov* au para 99, citant notamment *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9 aux para 47, 74). C'est

à la partie qui conteste une décision administrative que revient le rôle de démontrer son caractère déraisonnable.

[22] L'exercice du contrôle selon la norme de la décision raisonnable doit comporter une évaluation rigoureuse des décisions administratives. Toutefois, dans le cadre de son analyse du caractère raisonnable d'une décision, la cour de révision doit examiner les motifs donnés avec « une attention respectueuse », et chercher à comprendre le fil du raisonnement suivi par le décideur pour en arriver à sa conclusion (*Vavilov* au para 84). La cour de révision doit adopter une attitude de retenue et n'intervenir que « lorsque cela est vraiment nécessaire pour préserver la légitimité, la rationalité et l'équité du processus administratif » (*Vavilov* au para 13). La norme de la décision raisonnable tire son origine du principe de la retenue judiciaire et de la déférence, et elle exige des cours de révision qu'elles témoignent d'un respect envers le rôle distinct que le législateur a choisi de conférer aux décideurs administratifs plutôt qu'aux cours de justice (*Vavilov* aux para 13, 46, 75). Une décision ne sera pas infirmée sur la base de simples erreurs superficielles ou accessoires. La décision attaquée doit plutôt comporter de graves lacunes, telles qu'un raisonnement intrinsèquement incohérent (*Vavilov* aux para 100–101).

III. Analyse

[23] Mme He prétend que la Décision de l'ARC est déraisonnable, car ses conclusions sur son inadmissibilité au programme de PCU auraient erronément fait abstraction des documents qu'elle a soumis pour prouver ses revenus de 7 000 \$. Mme He soutient qu'elle remplissait les critères d'admissibilité à la PCU au moment de sa première demande. Son argument principal est qu'elle avait « pleinement » le droit de travailler dans une entreprise pour laquelle son mari est

actionnaire et d'accepter des paiements comptants, et qu'elle n'a aucune obligation de déposer les sommes reçues dans un compte bancaire. Elle maintient que les preuves soumises sont amplement suffisantes pour établir son admissibilité et que l'ARC « refuse de manière déraisonnable de croire à la véracité » de ses déclarations.

[24] Avec égards, je ne partage pas l'avis de Mme He.

[25] Le régime fiscal canadien — qui, depuis la pandémie, compte la PCU parmi ses composantes — repose sur les principes d'autocotisation et d'autodéclaration. Il prescrit notamment que chaque contribuable a la responsabilité de déclarer et d'être en mesure de prouver ses revenus. En vertu du paragraphe 5(3) de la Loi sur la PCU, la personne qui fait une demande de PCU a d'ailleurs la responsabilité de soumettre tout renseignement qui lui est demandé en lien avec sa demande. De plus, la Loi sur la PCU prévoit, à son article 10, que l'ARC peut, « à toute fin liée à la vérification du respect ou à la prévention du non-respect de la présente loi, [...] exiger d'une personne qu'elle fournisse des renseignements ou qu'elle produise des documents dans le délai raisonnable que précise l'avis ». Il ne fait donc aucun doute que le fardeau incombe à celui ou celle qui formule une demande de PCU d'établir qu'il ou elle satisfait, selon la prépondérance des probabilités, aux critères de la loi habilitante (*Cantin c Canada (Procureur général)*, 2022 CF 939 au para 15; *Walker v Canada (Attorney General)*, 2022 FC 381 [*Walker*] au para 37).

[26] Mme Pineault, au nom de l'ARC, était donc autorisée à demander des documents additionnels puisqu'elle n'était pas satisfaite de l'authenticité des revenus déclarés par Mme He.

[27] Au fil des mois, M. Xu a communiqué plusieurs fois avec les agents de l'ARC, qui lui ont expliqué l'insuffisance des documents fournis. Mme He était donc bien au fait des lacunes de son dossier et a eu l'occasion, à de multiples reprises, de soumettre des documents supplémentaires pour prouver l'authenticité de ses déclarations. Le paragraphe 5(3) de la Loi sur la PCU est on ne peut plus clair : si des renseignements sont exigés par l'ARC, le demandeur est tenu de les fournir. Cette responsabilité est renforcée par le principe d'autocotisation qui demande aux contribuables d'être en mesure de prouver leurs revenus sur demande de renseignements (*Walker* au para 37).

[28] Certes, Mme He a pleinement le droit de travailler pour une entreprise dont son mari est actionnaire, et elle a également le droit de recevoir sa rémunération en espèces. Personne ne le conteste. Mais, en contrepartie, Mme Pineault, à titre d'agente chargée de valider les demandes de PCU, pouvait exiger des documents supplémentaires de Mme He. Mme Pineault a exercé son jugement en fonction des circonstances du dossier de Mme He en déterminant que les documents soumis n'étaient pas suffisants. En ce sens, elle a d'ailleurs suivi les lignes directrices contenues dans le document « Confirmation de l'admissibilité » de l'ARC, qui suggère que lorsqu'un contribuable soumet des revenus de travailleur autonome provenant d'entités ou de personnes ayant un lien de dépendance avec le contribuable, des documents additionnels devraient être demandés.

[29] Dans ce contexte, je suis d'avis qu'il n'était pas déraisonnable pour l'ARC de conclure que les factures entièrement manuscrites, libellées au nom de l'entreprise du mari de Mme He, ne représentaient pas des preuves suffisantes et adéquates pour bénéficier du support offert par la

PCU. Mme Pineault a donné l'occasion à Mme He de corriger les lacunes de son dossier en lui demandant de soumettre, par exemple, des relevés de comptes bancaires. Toutefois, Mme He n'a pas donné suite à ces demandes.

[30] La Décision démontre par ailleurs que l'ARC a considéré l'ensemble des circonstances pertinentes avant de déclarer Mme He inadmissible. En effet, le rapport rédigé par Mme Pineault — qui fait partie des motifs de la Décision (*Aryan* au para 22) — fait état des documents et faits pertinents (*Santaguida c Canada (Procureur général)*, 2022 CF 523 aux para 30–31). Il décrit les documents qui ont été transmis par Mme He et mentionne l'absence de déclaration de revenus antérieure à 2018 puisque Mme He n'a obtenu son statut de résidente permanente qu'en mai 2019. Le rapport démontre que l'agente a tenu compte des documents fournis par Mme He, contient des explications quant à l'insuffisance de ceux-ci, et traite des raisons offertes par Mme He quant à son incapacité de fournir des documents supplémentaires (*Aryan* au para 26). Le rapport ajoute que, faute d'avoir les documents additionnels permettant de confirmer la véracité des revenus déclarés, Mme Pineault n'avait d'autre choix que de maintenir l'inadmissibilité de Mme He.

[31] Je suis satisfait que les motifs fournis dans la lettre et le rapport justifient la Décision de manière transparente et intelligible. Ils permettent à la Cour de comprendre le fondement sur lequel repose la Décision rendue par Mme Pineault et confirment qu'aucun fait pertinent n'a été omis. Le rapport de Mme Pineault est rigoureux et cohérent; il démontre notamment que l'ARC a soigneusement examiné les documents de Mme He et a accordé à cette dernière la possibilité de répondre et de fournir les preuves de ses revenus de travail indépendant. Le rapport établit que

l'agente de l'ARC n'a pas fait abstraction des documents fournis par Mme He, mais plutôt qu'elle les a jugés insuffisants pour appuyer sa demande. J'ajoute que le dossier fait clairement ressortir que Mme He avait été bien informée des renseignements manquants dont l'ARC avait besoin pour étayer les revenus qu'elle avait déclarés. En somme, Mme He n'a pas réussi à démontrer que la Décision est entachée de lacunes graves qui la rendraient déraisonnable à la lumière des faits (*Vavilov* au para 100).

[32] Lors de l'audience devant la Cour, l'avocat de Mme He a suggéré que Mme He n'aurait pas pu s'exprimer adéquatement devant l'ARC, laissant poindre une entorse aux règles d'équité procédurale. Cette prétention n'a aucun mérite. Tout au contraire, le dossier démontre clairement que Mme He a pu faire ses représentations à plus d'une reprise et que l'ARC en a dûment tenu compte. Toutefois, ces preuves étaient incomplètes et insatisfaisantes. J'ajoute que le problème du dossier de Mme He n'en était pas un de crédibilité; son dossier souffrait plutôt d'un manque de preuve claire et convaincante à l'appui de sa demande de prestations.

[33] Aussi regrettable que puisse être la situation, Mme He avait la responsabilité de prouver ses revenus adéquatement. Mme Pineault ne pouvait que fonder sa Décision sur les documents qui lui étaient disponibles (*Walker* au para 35; *Hayat c Canada (Procureur général)*, 2022 FC 131 au para 20). Or, ceux-ci étaient manifestement insuffisants. Au surplus, il appert du dossier que l'ARC a répondu aux questions de M. Xu et Mme He et leur a bien expliqué la nature des documents acceptables requis. L'ARC a examiné les factures et a discuté à maintes reprises avec Mme He et son mari concernant l'exigence de documents supplémentaires dans le contexte de la vérification de sa demande.

[34] Dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire, ce n'est pas le rôle de la cour de révision d'apprécier à nouveau les éléments de preuve au dossier (*Vavilov* au para 125). Mme He n'a démontré rien d'autre que son désaccord avec la conclusion tirée par Mme Pineault et avec le poids accordé à ses documents justificatifs de revenus; or, ce n'est pas là un motif autorisant la Cour à intervenir. Le raisonnement de l'agente est fondé sur la preuve qui lui a été soumise et se justifie à l'égard de la loi applicable. Ses motifs illustrent une logique interne sans lacunes, et il n'appartient pas à la Cour d'y substituer une conclusion qui pourrait lui sembler préférable.

[35] Mme He demande également à la Cour de déterminer si elle remplit ou non les conditions d'admissibilité à la PCU. Cependant, dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire régie par la norme de la décision raisonnable, il n'appartient pas à la cour de révision de déterminer la décision qu'aurait dû ou pu rendre le décideur administratif (*Vavilov* au para 83). Elle doit plutôt se concentrer sur la décision rendue et déterminer si celle-ci est raisonnable eu égard aux contraintes factuelles et juridiques (*Vavilov* au para 85). En l'espèce, Mme He n'a pas réussi à démontrer que la Décision est déraisonnable et que l'intervention de cette Cour serait justifiée.

IV. Conclusion

[36] Pour l'ensemble de ces motifs, la demande de contrôle judiciaire de Mme He est rejetée. Je ne relève rien d'irrationnel dans le processus décisionnel suivi par l'ARC ou dans ses conclusions. J'estime plutôt que l'analyse faite par l'ARC possède tous les attributs requis de transparence, de justification et d'intelligibilité, et que la Décision n'est entachée d'aucune erreur susceptible de contrôle. Selon la norme de la décision raisonnable, il suffit que la Décision soit fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et soit justifiée au regard des

contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur administratif est assujéti. C'est manifestement le cas en l'espèce.

[37] Compte tenu de l'ensemble des circonstances, et suite aux représentations de l'avocate du Procureur général du Canada à cet égard, je suis d'accord que le défendeur a droit de recevoir des dépens suite au rejet de la demande de Mme He, et que la somme forfaitaire de 500 \$ est raisonnable et justifiée.

JUGEMENT au dossier T-1725-21

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
2. La demanderesse devra payer des dépens de 500 \$ au défendeur.

« Denis Gascon »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1725-21

INTITULÉ : JIANI HE c PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 25 OCTOBRE 2022

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE GASCON

DATE DES MOTIFS : LE 3 NOVEMBRE 2022

COMPARUTIONS :

Me Guy Bertrand Djiamo POUR LA DEMANDERESSE

Me Audrey Turcotte POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Me Guy Bertrand Djiamo, avocat POUR LA DEMANDERESSE
Québec (Québec)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Montréal (Québec)