

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20240625

Dossiers : T-558-23

T-559-23

T-560-23

Référence : 2024 CF 981

Ottawa (Ontario), le 25 juin 2024

En présence de l'honorable juge Roy

ENTRE :

MOHAMED SEGHIR BEKKAI

demandeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

[1] Le demandeur, M. Mohamed Seghir Bekkai, a présenté comme il se doit trois demandes de contrôle judiciaire à l'égard de trois décisions de lui refuser des prestations relatives à son admissibilité aux trois programmes de remplacement du revenu, disponibles à cause de la pandémie COVID-19, sous certaines conditions :

- la prestation canadienne d'urgence [PCU];
- la prestation canadienne de relance économique PCRE;

- la prestation canadienne pour les travailleurs en cas de confinement [PCTCC] .

[2] Dans les trois cas, se sont des vérifications menées après que le demandeur eut touché les prestations qui ont entraîné les conclusions contestées, à savoir que M. Bekkai n’y était pas admissible.

[3] Puisque la trame factuelle est pour ainsi dire identique, une ordonnance de réunion des instances a été émise par la juge adjointe Steele le 9 mai 2023. Jugement dans les trois affaires est rendu dans un seul écrit. Copie du présent jugement sera déposée dans chacun des dossiers.

[4] En ce qui a trait à la PCTCC, le demandeur a déclaré à l’audience ne plus contester la décision qui concluait qu’il n’était pas admissible. Il en résulte que cette demande de contrôle judiciaire (T-559-23) est rejetée.

[5] Pour les motifs qui suivent, le demandeur ne s’est pas déchargé de son fardeau de faire la démonstration que les décisions qui restent sous contrôle judiciaire sont viciées et que l’intervention de la Cour est nécessaire. Les deux autres demandes de contrôle judiciaire sont donc aussi rejetées.

I. Faits

[6] Le demandeur était travailleur autonome avant que la COVID-19 ne commence à sévir : il a demandé et reçu les prestations suivantes :

- PCU : périodes 2 à 7 (12 avril 2020 au 26 septembre 2020);

- PCRE : périodes 1 à 5, 7 à 10 et 12 à 27 (27 septembre 2020 au 9 octobre 2021);
- PCTCC : périodes 19-20 (27 février 2022 au 12 mars 2022).

Les prestations PCTCC ont été remises a-t-on appris à l'audience. Il s'agit de prestations qui étaient offertes en vertu de programmes créés par législation, avec des conditions précises pour y être admissibles. Ces lois sont :

- *Loi sur la prestation canadienne d'urgence*, LC 2020, c 5, art 8;
- *Loi sur les prestations canadiennes de relance économique*, LC 2020, c 12, art 2;
- *Loi sur la prestation canadienne pour les travailleurs en cas de confinement*, LC 2021, c 26, art 5.

[7] Les faits mis de l'avant pour le demandeur sont simples. M. Bekkai a été un étudiant à temps plein du 1^{er} juillet 2019, avant l'écllosion de la pandémie COVID-19, jusqu'en juin 2020. Ses études requéraient soixante heures par semaine. Il dit qu'il travaillait aussi comme travailleur autonome dans les domaines du taxi (Uber) et livraison de nourriture à domicile.

[8] Or, il déclare avoir cessé d'agir dans le domaine du taxi quelques semaines avant de demander sa première prestation du PCU, le 12 avril 2020. Il aurait fait de la livraison entre avril 2020 et juillet 2020, mais la preuve à cet égard aura été très mince.

[9] Alors qu'il faisait sa première demande pour bénéficier du programme PCRE le 27 septembre 2020, M. Bekkai offrait ses services à titre de livreur autonome.

[10] Après avoir été avisé par l'Agence du revenu du Canada, qui administre les programmes de prestations dont il est ici question, le 12 octobre 2022 qu'il avait été sélectionné pour vérification de son admissibilité auxdits programmes, les décisions relatives aux examens sont

rendues le 19 janvier 2023. M. Bekkai mandate un comptable le 22 janvier 2023 qui déposera une déclaration de revenus à la hausse pour l'année d'imposition 2019. Les décisions de premier examen concluent à l'inadmissibilité de M. Bekkai tant pour la PCU que la PCRE en ces termes :

- PCU : Selon notre examen, vous n'êtes pas admissible pour la (les) raison(s) suivante(s) :
 - Vous n'avez pas cessé de travailler ou vos heures de travail n'ont pas été réduites en raison de la COVID-19.
- PCRE : Selon notre examen, vous n'êtes pas admissible pour la (les) raison(s) suivante(s) :
 - Vous avez quitté votre emploi volontairement.
 - Vous ne travaillez pas pour des raisons autres que la COVID-19.
 - Vous n'avez pas eu une baisse de 50 % de votre revenu hebdomadaire moyen par rapport à l'année précédente pour des raisons liées à la COVID-19.

[11] M. Bekkai demandait illico un deuxième examen. Il s'agira de la seule décision, dans chacun des cas, qui pouvait faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

II. Les décisions dont contrôle judiciaire est demandé

[12] Il ne reste donc que deux décisions dont contrôle judiciaire est demandé : celle relative à la PCU et celle relative à la PCRE. Elles sont les décisions de deuxième examen et elles ont été rendues le 21 février 2023.

[13] Les raisons données pour conclure que le demandeur n'était pas admissible sont les suivantes :

- Nous avons terminé notre examen et avons examiné attentivement les renseignements disponibles. Nous avons déterminé que vous n'êtes pas admissible pour Prestation canadienne d'urgence (PCU).

Selon notre examen, vous n'êtes pas admissible pour la (les) raison(s) suivante(s) :

- Vous avez quitté votre emploi volontairement.
 - Vous n'avez pas cessé de travailler ou vos heures de travail n'ont pas été réduites en raison de la COVID-19.
- Nous avons terminé notre examen et avons examiné attentivement les renseignements disponibles. Nous avons déterminé que vous n'êtes pas admissible pour Prestation canadienne de la relance économique (PCRE).

Selon notre examen, vous n'êtes pas admissible pour la (les) raison(s) suivante(s) :

- Vous avez quitté votre emploi volontairement.
- Vous ne travaillez pas pour des raisons autres que la COVID-19.
- Vous n'avez pas eu une baisse de 50 % de votre revenu hebdomadaire moyen par rapport à l'année précédente pour des raisons liées à la COVID-19.

[14] L'articulation des motifs au soutien de ces conclusions se trouve aux notes qui sont conservées par l'Agence du revenu. Ces notes font partie de la décision rendue (*Aryan c Canada (Procureur général)*, 2022 CF 139 [Aryan], au para 22, décision suivie dans plus de 30 autres jugements de cette Cour). Ainsi on trouve dans les deux cas les documents produits par le demandeur au soutien de son argument qu'il était admissible aux prestations :

```
Date à laquelle les documents de deuxième revue ont été reçus
Documents soumis : 2022-10-14 et 2023-01-26
1. Document Skipdishes sans date
2. Récapitulatif UBER 2019
3. Document Skipdishes sans date (il paraît 2020)
4. Récapitulatif UBER 2020
5. Document Skipdishes sans date
6. Récapitulatif UBER 2021 entre le 2021-01-01 et 2021-07-01
7. Demande de deuxième examen
8. Redressement T1 2019
9. T2125 2019
10. Récapitulatif UBER EATS 2019
11. Revenus Foodora 2019-2020.

Dates des appels (ou de l'appel) :
2023-02-07 : Discussion.
2023-02-06 : Message.
2023-01-31 : Message.

Est-ce que le demandeur a soumis des documents additionnels : Oui
DOCUMENTS SOUMIS 2023-02-13
1. Relevé de compte bancaire RBC [REDACTED] entre décembre 2018 et novembre 2021.
2. Dépenses 2019-2020.
```

En ce qui a trait à la PCU, on lit :

Expliquer votre décision concernant chacun des critères non rencontrés :
 LIEN COVID : Le ct est un travailleur autonome que travaillait pour des compagnies de livraison de aliments UBER, SKIPDISHES, FOODORA et DOORDASH depuis au moins décembre 2018. En mars 2020 a commencé à travailler comme salarié pour la pizzeria Belanger. Le 30 avril 2020 après avoir demandé la PCU période 2 ct décide de ne pas continuer avec ses clients UBER, SKIPDISHES, FOODORA et DOORDASH, donc il est un arrêt volontaire de sa part, comme il est un travailleur autonome on considère que il a quitté son emploi. Si bien le ct a quitté ses contrats comme autonome il a continué à travailler pour la pizzeria Belanger cependant en juillet 2020 il a décidé quitter cet emploi aussi. En conséquence le ct n'est pas admissible a la PCU car a quitté son emploi de façon volontaire et la diminution des heures travaillées n'a pas de lien avec la covid.

Quant à la PCRE, les motifs correspondent. Essentiellement, M. Bekkai aurait abandonné ses activités de travailleur autonome durant la période de la pandémie, mais pour des raisons qui ne sont pas causées ou liées à la COVID-19. Cela, aux dires du décideur administratif, ne correspond pas aux conditions d'admissibilité aux programmes prévus aux lois pertinentes. Je reproduis *in extenso* l'analyse faite quant à la PCRE :

PCRE
 5000\$: Selon déclaration d'impôts et relevé bancaire on peut vérifier que le ct a les 5000\$ des revenus net admissibles en 2019.
 50%: Ct demande la PCRE car il aurait une diminution des revenus de plus 50% cependant le ct oublie que la diminution des revenus doit être en lien avec la covid-19. Le ct travaille dans le secteur de livraison d'aliments pour des cles comme UBER, SKIPDISHES, FOODORA et DOORDASH. Après la fermeture de salles de manger en mars 2020 la livraison de aliments a explosé. On pourrait comprendre une diminution de revenus par des facteurs inconnus mais pas un arrêt complète des activités, de plus dans le cas du ct, il travaille quand il veut. Par exemple en aout 2020 le ct a décidé de travailler un peu, en septembre 2020 deux semaines, en octobre 2020 une semaine, en novembre 2020 une semaine, décembre 2020 le mois au complet, janvier 2021 le mois au complet, février 2021 une semaine, entre mars 2021 et novembre 2021 pas travaillé. De plus il faut ajouter que quand le ct décide de travailler il travaille juste avec SKIPDISHES. En conséquence la diminution de revenus n'a pas de lien avec la covid.
 LIEN COVID : Il y a de périodes dans lesquelles le ct ne travaille pas mais il est un choix personnel donc il n'est pas admissible car il ne travaille pas pour des raisons différents a la covid.
 QUITTÉ SON EMPLOI : Comme le ct est un travailleur autonome quand il décide ne pas travailler on considère qu'il quitte son emploi volontairement.

(dossier du demandeur, p 14/28)

III. Les lois

[15] Les conditions d'admissibilité aux deux programmes (PCU et PCRE) sont prévues spécifiquement aux lois applicables :

*Loi sur la prestation canadienne d'urgence :***Admissibilité**

6 (1) Est admissible à l'allocation de soutien du revenu le travailleur qui remplit les conditions suivantes :

- a) il cesse d'exercer son emploi — ou d'exécuter un travail pour son compte — pour des raisons liées à la COVID-19 pendant au moins quatorze jours consécutifs compris dans la période de quatre semaines pour laquelle il demande l'allocation;

[...]

[Je souligne.]

Eligibility

6 (1) A worker is eligible for an income support payment if

- (a) the worker, whether employed or self-employed, ceases working for reasons related to COVID-19 for at least 14 consecutive days within the four-week period in respect of which they apply for the payment; and

...

[Emphasis added.]

*Loi sur les prestations canadiennes de relance économique :***Admissibilité**

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 :

[...]

- f) au cours de la période de deux semaines et pour des raisons liées à la COVID-19, à l'exclusion des raisons prévues aux sous-

Eligibility

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

...

- (f) during the two-week period, for reasons related to COVID-19, other than for reasons referred to in subparagraph 17(1)(f)(i) and

<p>alinéas 17(1)f(i) et (ii), <u>soit elle n’a pas exercé d’emploi — ou exécuté un travail pour son compte —, soit elle a subi une réduction d’au moins cinquante pour cent</u> — ou, si un pourcentage moins élevé est fixé par règlement, ce pourcentage — de tous ses revenus hebdomadaires moyens d’emploi ou de travail à son compte pour la période de deux semaines par rapport à :</p> <p>[...]</p> <p>[Je souligne.]</p>	<p>(ii), <u>they were not employed or self-employed or they had a reduction of at least 50%</u> or, if a lower percentage is fixed by regulation, that percentage, in their average weekly employment income or self-employment income for the two-week period relative to</p> <p>...</p> <p>[Emphasis added.]</p>
---	--

[16] Deux choses doivent être notées et un commentaire fait. D’abord, les programmes étaient ouverts aux travailleurs autonomes comme M. Bekkai. Ensuite, les lois requièrent précisément que la cessation du travail, ou la réduction des revenus hebdomadaires, doive être liée à la COVID-19 (en anglais, « for reasons related to COVID-19 »). Ainsi, les lois ne parlent pas d’un lien temporel avec la pandémie, mais plutôt de raisons de cessation ou réduction qui sont liées à la COVID-19. Troisièmement, les lois en cause ne sont pas particulièrement faciles d’accès. Les paragraphes et alinéas s’entrecoupent, si bien que la personne qui n’est pas versée en droit pourra croire que le principal accent sera mis sur les diminutions de rémunération durant la pandémie et ne fera pas nécessairement porter son attention sur les raisons pour lesquelles il y a cessation d’activité. Cela semble être l’erreur commise par le demandeur. À titre d’exemple, j’ai reproduit un seul alinéa de l’article 3 de la *Loi sur les prestations canadiennes de relance économique* qui traite de l’admissibilité au programme. Ce seul article compte presque cinq pages; le seul

paragraphe 3(1) compte quatorze alinéas, la plupart de ceux-ci ayant des sous-alinéas. Quoiqu'il ne soit pas reconnu que l'ignorance de la loi soit une défense, il n'en reste pas moins qu'on peut comprendre que le justiciable n'ait pas une connaissance pointue de tous et chacune des alinéas.

IV. Arguments et analyse

[17] Dans notre cas d'espèce, le demandeur a porté une attention spéciale au seuil nécessaire quant aux revenus requis pour se qualifier. Or, le premier examen du cas de M. Bekkai se soldait pas une indication que la baisse de revenus ou d'heures de travail devait être « en raison de la COVID-19 » et « pour des raisons liées à la COVID-19 ». Ce n'est pas que temporel; il faut que les réductions soient liées à la COVID-19.

[18] Le décideur administratif a plutôt conclu que le demandeur a cessé de travailler à titre de travailleur autonome pour des raisons qui ne sont pas liées à la COVID-19, mais plutôt en raisons de choix personnels qui coïncidaient vraisemblablement avec le revenu de remplacement dont il bénéficiait grâce aux programmes gouvernementaux offerts.

[19] L'argument du demandeur consiste à prétendre qu'il y avait insistance sur les baisses de revenus hebdomadaires. Que le demandeur ait retenu l'importance de baisses de revenus ne change rien au fait que la Loi, mais aussi les décisions à la suite du premier examen, déclarent sans aucun doute que les raisons doivent être liées à la COVID-19. Il s'agit d'une nécessité *sine qua non*. S'il y avait de meilleurs arguments, ils devaient venir lors du deuxième examen.

[20] Les décisions dont contrôle judiciaire peut être demandé ne sont que celles du deuxième examen. Les conclusions du décideur administratif sont à mon sens pleinement cohérentes. Essentiellement, elles spécifient que le demandeur a cessé ses activités de travailleur autonome volontairement. Il en résulte nécessairement que le demandeur n'a pas travaillé pour des raisons autres que celles liées à la COVID-19, et donc que les revenus hebdomadaires n'ont pas diminué pour des raisons liées à la COVID-19.

[21] C'est d'ailleurs l'explication donnée et reproduite aux paragraphes 13 et 14 des présents motifs. De fait, après l'arrêt de travail volontaire en avril 2020, alors que le demandeur complète son programme d'études à raison de soixante heures par semaine et qu'il commence à toucher des prestations de remplacement du revenu, la preuve démontre qu'il ne reprendra des activités de travailleur autonome que sporadiquement.

[22] Lorsque le demandeur requiert un deuxième examen, il invoque exclusivement la diminution de ses revenus hebdomadaires et il soumet de nouveaux documents. Il voudrait maintenant faire reproche au décideur administratif de ne pas avoir entretenu un dialogue avec lui au sujet de la lacune pourtant assez évidente de ses demandes de prestations du fait de son choix de cesser, ou de diminuer, ses activités de travailleur autonome. Il n'existe aucune obligation pour le décideur administratif d'entretenir un dialogue avec un demandeur, ce qui le juge LeBlanc, alors de notre Cour, avait appelé un « running score » (en français « résultat intermédiaire ») dans *Sulce c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CF 1132, au para 16 (voir plus récemment *Haghshenas c Canada (Citizenship and Immigration)*, 2023 CF 464;

Mohammed c Canada (Citoyenneté et Immigration), 2017 CF 992, au para 37; voir également *Farooq c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 164).

[23] Le demandeur ne nie pas une conversation téléphonique au cours de laquelle il a été questionné sur le lien entre la COVID et sa diminution de travail pour deux entités avec lesquelles il était associé (pièce L de l'affidavit de Géraldine Piquion). Sa seule explication aura été que « les applications web n'étaient pas toujours stables ». Cela n'a évidemment rien à voir avec la COVID et c'est la constatation que le décideur administratif a faite. L'ordre de confinement n'aurait pas davantage affecté son travail autonome puisque, questionné à cet égard selon les notes au dossier du 17 janvier 2023, on lui aurait demandé si l'ordre de confinement a affecté son emploi; il confirmait honorablement « que non, qu'il a fait la demande PCTCC car il n'avait pas trouvé de travail dans le domaine informatique [études qu'il menait à hauteur de soixante heures par semaine au début de la pandémie]. Il aurait pris la décision en 2022 de travailler seulement pour Skip the Dishes et de laisser tomber Uber. »

[24] M. Bekkai a fait grand état à l'audition de la mention que les « applications n'étaient pas stables », prétendant que le décideur administratif n'en a pas tenu compte. Cela n'est pas démontré. De fait, il est présumé qu'un décideur administratif tient compte de la preuve, à moins que le contraire puisse être inféré. Les notes du décideur administratif en font d'ailleurs mention. De toute manière, cela aurait peut-être pu avoir une certaine importance si elle expliquait la cessation ou diminution de travail pour une raison liée à la COVID. Mais ce n'est pas le cas. C'est plutôt le contraire.

[25] Comme la jurisprudence unanime, à ma connaissance, de notre Cour le reconnaît, la norme de contrôle des décisions rendues relativement aux prestations reçues dans le cadre des programmes COVID est celle de la décision raisonnable (*Roussel c Canada (Procureur général)*, 2024 CF 809 [*Roussel*]; *Aryan*; *Hayat c Canada (Procureur général)*, 2022 CF 131, et leur progéniture). Dans *Roussel*, je décrivais le fardeau auquel un demandeur est soumis de la façon suivante :

[21] [...] Ainsi, le rôle de la Cour est de déterminer « si la décision possède les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes [je souligne] » tout en faisant preuve de déférence envers les conclusions des décideurs administratifs (*Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*) *c Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 RCS 653 [*Vavilov*], aux para 99, 85). De plus, c'est le demandeur qui a le fardeau de démontrer le caractère déraisonnable de la décision contestée (*Vavilov*, au para 100). Dans *Mason*, la Cour résume en quelques lignes le principe de déférence auquel le juge en révision est tenu : « Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable a pour point de départ la retenue judiciaire et doit être centré sur « la décision même qu'a rendue le décideur administratif, notamment sur sa justification, et non sur la conclusion à laquelle [la cour de révision] serait parvenue à la place du décideur administratif » » (*Mason*, au para 8, référant à *Vavilov*, aux para 5 et 24).

(*Mason c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 21).

[26] Le demandeur, malgré les efforts de son avocat, n'a pas établi que les décisions prises par le décideur administratif manquent à la norme de la décision raisonnable. Comme il est dit dans *Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*) *c Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 RCS 653 [*Vavilov*], il faut qu'une décision souffre d'une lacune grave, dont doit être convaincue la cour de révision, pour satisfaire la norme de la décision raisonnable (para 100). On recherchera ce type de lacune dans un manque de logique interne du raisonnement ou dans une décision qui serait

indéfendable vu les contraintes factuelles et juridiques qui affecteraient la décision. Aucune telle lacune n'a été démontrée.

[27] Tout dans cette affaire tourne autour du choix volontaire fait par le demandeur de cesser ses activités autonomes ou de les diminuer. Dans l'un ou l'autre cas, on ne peut contester comme déraisonnable que les diminutions du revenu, causées par ces cessations ou diminutions, sont pour des raisons qui ne sont pas liées à la COVID. Il ne s'agit pas de juger les choix qui sont faits. Il s'agit plutôt de constater que ce choix ne peut satisfaire au critère explicite des deux lois concernées : avoir cessé d'exécuter un travail pour son compte pour des raisons liées à la COVID-19.

[28] Le demandeur devait établir que les décisions dont contrôle judiciaire est demandé sont déraisonnables. Ultiment, le demandeur plaide qu'il a mal compris les exigences des lois applicables. Il dit au paragraphe 40 de son mémoire que « l'absence d'explication n'équivaut pas à l'inexistence d'explication ». Ceci dit avec égards, on ne porte pas atteinte ainsi au caractère raisonnable d'une décision. La personne qui ne remplit pas les conditions légales ne peut prétendre à une décision déraisonnable lorsque le décideur administratif constate le défaut de remplir les conditions d'admissibilité.

V. Conclusion

[29] Les trois demandes de contrôle judiciaire sont donc rejetées. Dans le dossier T-559-23, relatif à la prestation canadienne pour les travailleurs en cas de confinement, la demande de contrôle judiciaire est rejetée puisque le demandeur a déclaré ne plus contester la décision. Dans

les deux autres cas, soit la prestation canadienne d'urgence (T-560-23) et la prestation canadienne de relance économique (T-558-23), le demandeur ne s'est pas déchargé de son fardeau de démontrer que les décisions n'étaient pas raisonnables. Ces deux demandes de contrôle judiciaire sont donc également rejetées.

[30] Ni le demandeur, ni le défendeur n'ont demandé l'adjudication de dépens. Ainsi, aucuns dépens ne sont accordés dans les trois dossiers.

JUGEMENT aux dossiers T-558-23, T-559-23 et T-560-23

LA COUR ORDONNE ce qui suit :

1. Les demandes de contrôle judiciaire dans les dossiers T-558-23, T-559-23 et T-560-23 sont rejetées.
2. Aucuns dépens ne sont adjugés dans chacun des dossiers.
3. Des copies de ce jugement et de ses motifs sont déposées dans chacun desdits trois dossiers.

« Yvan Roy »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIERS : T-558-23, T-559-23 ET T-560-23

INTITULÉ : MOHAMED SEGHIR BEKKAI c PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : MONTRÉAL (QUÉBEC)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 17 JUIN 2024

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE ROY

DATE DES MOTIFS : LE 25 JUIN 2024

COMPARUTIONS :

M^e Daniel V. Cuzmanov POUR LE DEMANDEUR

M^e Emmanuelle Rochon POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Martel Cantin, Avocats POUR LE DEMANDEUR
Montréal (Québec)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Montréal (Québec)