

## **Mémoire**

**dans le cadre de**

**l'examen, par KPMG,**

**du**

# **Tribunal de la sécurité sociale**

**Soumis par le**

**Syndicat canadien de la fonction publique**

**Juillet 2017**

**À propos du SCFP** : Le Syndicat canadien de la fonction publique est le plus grand syndicat au Canada. Il représente 643 000 membres à travers le pays. Les syndiqués SCFP sont fiers de fournir des services publics de qualité dans les collectivités du pays grâce à leur travail dans le secteur municipal, la santé, les services sociaux, l'éducation primaire, secondaire et postsecondaire, le transport aérien et plusieurs autres secteurs.

## Introduction

Après la Grande Dépression qui a poussé des millions de Canadiens au chômage, les privant d'un moyen de faire vivre leur famille, le Canada s'est doté d'un système d'assurance chômage pour assurer aux travailleurs un revenu de soutien dans les moments difficiles. Ce programme se fondait sur un principe tripartite : on reconnaissait que travailleurs, entreprises et gouvernements sont tous parties prenantes du marché du travail et qu'ils assument les risques et les coûts du chômage. Les travailleurs, les entreprises et l'État fédéral participent tous au financement du programme, les deux premiers par le biais de cotisations obligatoires sur les salaires. Ces trois parties se partagent aussi la gouvernance et la gestion du programme.

L'assurance-emploi ou AE (nom adopté en 1996) n'appartient pas uniquement à l'État fédéral. Il s'agit d'un système partagé qui appartient aux travailleurs, aux employeurs et à l'État. Les travailleurs canadiens paient pour les prestations et la formation qu'offre l'AE, ainsi que pour la gestion du programme. Ils devraient donc avoir leur mot à dire sur l'organisation et la gestion du programme, au lieu que l'État en dicte les règles et les règlements.

Au cours du dernier quart de siècle, l'État fédéral a fait fi, à plusieurs reprises, du principe tripartite du programme pour imposer une série de changements unilatéraux à l'AE. Ces changements ont eu pour effet : de restreindre gravement l'accès des chômeurs aux prestations et à la formation; d'ajouter des conditions punitives aux Canadiens qui réussissent à avoir accès au programme; et de remplacer un système d'appel qui marchait bien par un nouveau système mal administré et qui manque de transparence et d'équité.

En réalité, le Tribunal de la sécurité sociale est devenu l'exemple parfait de ce qu'il ne faut pas faire quand on apporte des changements à l'assurance-emploi :

- l'État n'a pas consulté les travailleurs, les entreprises ou même les anciens tribunaux et commissions d'appel avant d'annoncer les changements;
- il n'a pas consulté les travailleurs ou les employeurs sur la structure du nouveau Tribunal et la transition des tribunaux et commissions en place vers le nouveau Tribunal;
- la structure du nouveau Tribunal a complètement éliminé du processus d'appel la voix des travailleurs et leur expérience du marché du travail;
- le Tribunal n'a pas bien fonctionné dès le début, accumulant de graves retards dans le traitement des dossiers, imposant de longs délais aux Canadiens et souffrant d'erreurs et d'un manque de personnel;
- le Tribunal fonctionne dans une grande opacité : on ne comprend pas les raisons qui l'amènent à prendre ses décisions. D'ailleurs, il refuse constamment de rendre ses décisions publiques.

Ce sont les travailleurs qui paient pour cet échec, puisqu'ils n'arrivent pas à obtenir les prestations pour lesquelles ils ont payé, au moment où ils en ont besoin. Pire, les travailleurs sont contraints de financer le fonctionnement épouvantable du Tribunal, puisque les appels concernant l'AE sont couverts par le Compte des opérations de l'AE.

On peut dire la même chose des travailleurs qui doivent faire appel pour des prestations du Régime de pensions du Canada. Ils ont payé des cotisations, souvent pendant plusieurs années, pour se faire refuser leurs prestations par un processus frustrant, opaque et inaccessible financé même pour leurs cotisations.

Le Tribunal de la sécurité sociale a été mal géré depuis sa création et cette mauvaise gestion se poursuit encore. Il ne réussit même pas les tests les plus fondamentaux en matière d'équité et de respect des travailleurs. Le Syndicat canadien de la fonction publique réclame l'élimination du Tribunal de sécurité sociale et la remise en place des Conseils arbitraux de l'AE, du Bureau du juge-arbitre, de la Commission d'appel des pensions et des tribunaux de révision du RPC et de la Sécurité de la vieillesse.

### **Perdre la voix des travailleurs**

Le gouvernement fédéral a annoncé qu'il remplaçait les processus d'appel de l'AE, du RPC et de la SV par un unique Tribunal de la sécurité sociale dans son projet de loi budgétaire de 2012, un document omnibus qui a transformé considérablement des éléments politique sociale, économique et environnementale. Préalablement à cette annonce, le gouvernement conservateur de l'époque a omis de consulter les syndicats, les groupes de défense des chômeurs, les associations de l'entreprise privée et même les commissions et tribunaux qu'il comptait remplacer.<sup>1</sup> L'annonce étant enfouie dans un projet de loi omnibus gigantesque, la nouvelle proposition a fait l'objet de très peu de débats publics avant d'être adoptée, et mise en œuvre au début de 2013.

En outre, le gouvernement a omis de consulter les travailleurs sur l'organisation du nouveau processus d'appel. Au lieu de respecter le principe voulant que les travailleurs soient copropriétaires du programme, il a exclu systématiquement la voix des travailleurs de ce processus. Les anciens tribunaux et commissions étaient tripartites, incluant : un représentant du milieu ouvrier local généralement désigné par le conseil du travail de la région; un représentant des employeurs, généralement désigné par la chambre de commerce de la région; et un président désigné par l'État. Cette structure permettait de tenir compte du point de vue de tous les partenaires dans le processus d'appel, ainsi que des conditions du marché du travail local et d'autres facteurs contextuels.

L'information locale et le point de vue ouvrier tenaient des rôles importants dans l'équité du processus. Ils étaient particulièrement vitaux pour déterminer si, oui ou non, l'appelant faisait les efforts nécessaires pour chercher du travail, s'il était disponible à travailler et s'il avait refusé un emploi adéquat.

La participation de représentants du milieu ouvrier local et des employeurs locaux permettait aussi de s'assurer que les répercussions des règles et réglementations de l'AE sur les Canadiens étaient bien comprises et partagées avec les commissaires représentant les travailleurs et les employeurs. Cette information pouvait ensuite alimenter le processus d'élaboration des politiques de l'AE.

Tout cela a disparu avec l'arrivée du Tribunal de la sécurité sociale. Le TSS a priorisé l'embauche de personnes ayant de l'expérience en droit ou en arbitrage (ou de donateurs du Parti conservateur<sup>2</sup>). La charge de travail a été répartie à l'échelle nationale, la région où réside le membre du tribunal n'étant qu'un des facteurs considérés dans l'affectation des dossiers.<sup>3</sup> Autrement dit, il est possible que le membre du Tribunal qui rend la décision ne connaisse rien au contexte régional ou culturel du dossier. En outre, ce système perpétue l'idée voulant que le chômage soit le résultat de défaillances personnelles et non des conditions du marché du travail local.

De plus, tandis qu'auparavant, la personne qui faisait appel à l'AE, au RPC ou aux prestations d'invalidité du RPC pouvait être représentée, dans le processus d'appel, par son syndicat ou un

militant d'un centre d'action des travailleurs ou d'un organisme de défense des personnes handicapées. Pour certains travailleurs qui n'ont pas l'habitude de se trouver dans les processus quasi judiciaires, cette forme de soutien s'avérait essentielle. Les experts ont même démontré que l'appelant qui dispose d'un représentant a de meilleures chances de réussir son appel que celui qui se représente lui-même.

Cependant, étant donné que la loi et la réglementation qui donnent corps au Tribunal de la sécurité sociale restent muettes sur la question de la représentation, ce sont les règles des associations provinciales du Barreau qui déterminent qui peut représenter un appelant. Dans certaines provinces (notamment au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique), seul un avocat peut représenter l'appelant, un grave fardeau pour une personne en situation financière déjà précaire parce qu'on lui refuse ses prestations. En outre, cela crée des inégalités, puisque l'appelant d'une province peut se faire représenter par la personne de son choix, alors que celui-ci de la province voisine bénéficiera d'une représentation uniquement s'il a les moyens de se payer un avocat. De plus, il semble déraisonnable d'exiger que certains appelants soient représentés par un avocat alors que plusieurs membres du Tribunal ne sont pas avocats eux-mêmes. Soulignons enfin que la Cour canadienne de l'impôt permet, dans les dossiers concernant un emploi assurable, au demandeur d'être représenté par une personne autre qu'un avocat. Pourquoi le Tribunal de la sécurité sociale ne pourrait-il pas permettre la même chose ?

### **Absence d'équité procédurale**

Exclure la voix et le point de vue des travailleurs de la création du Tribunal de la sécurité sociale, ce n'était pas qu'une mince affaire. Résultat : le fonctionnement du TSS suit des règles qui malmènent les notions les plus fondamentales d'équité procédurale, des règles qui semblent exister uniquement pour faciliter le travail des membres du Tribunal au lieu de rendre justice aux Canadiens :

- un membre du Tribunal peut rejeter un dossier de façon sommaire sans même l'entendre;
- un membre du Tribunal peut rendre sa décision à partir du dossier (« on the record »), privant ainsi l'appelant de son droit de plaider sa cause;
- le membre du tribunal affecté à un dossier choisit le format de l'audience sans consulter l'appelant, même si les audiences en personne ont un taux de réussite nettement supérieur aux audiences par téléphone, par vidéoconférence ou par écrit;<sup>4</sup>
- pour faire appel d'une décision de la Division générale, l'appelant doit d'abord obtenir la permission de la Division d'appel;
- à la Division d'appel, l'appelant n'a pas le droit de soumettre de nouvelles preuves, même s'il dispose de nouveaux éléments, comme un rapport médical;
- seul un petit pourcentage des décisions sont rendues publiques, ce qui empêche les appelants de citer des décisions antérieures à titre de précédents;
- pourtant, le ministère de l'Emploi et du Développement social reçoit copie de chaque décision, ce qui fait que la personne qui plaide sa cause et la personne qui rend la décision n'ont vraiment pas accès au même niveau d'information;<sup>5</sup>
- contrairement à l'ancien Tribunal de révision du RPC, qui obligeait à ce que chaque affaire concernant les prestations d'invalidité soit entendue par une personne possédant une expertise médicale, le Tribunal de la sécurité sociale n'impose rien en ce sens. Ainsi, les décisions d'un médecin concernant la santé de l'appelant peuvent être invalidées par des gens qui ne connaissent rien à la médecine.

## Une mauvaise gestion perpétuelle

En plus de ses problèmes de structure, le Tribunal de la sécurité sociale souffre d'une mauvaise gestion depuis sa création. Il ne disposait pas d'un personnel suffisant au début de ses activités et certains membres du Tribunal ont attendu plusieurs mois avant qu'on leur confie une affaire.<sup>6</sup> La législation qui a créé le Tribunal a aussi plafonné arbitrairement le nombre de ses membres, un nombre largement insuffisant pour traiter l'ensemble des dossiers. Même après avoir reçu sa pleine dotation en personnel, le Tribunal a continué à accumuler du retard, le nombre d'appels en attente d'une audience augmentant chaque mois. Dans le but de rattraper ce retard, on a affecté à des affaires de sécurité du revenu des membres embauchés pour la division de l'AE, ce qui revenait à prendre de Pierre pour donner à Paul. Les délais d'attente pour les appels à l'AE se sont donc aggravés. L'unité responsable des périodes de pointe qu'a mise sur pied le ministre pour éliminer l'arriéré dans les dossiers de prestations d'invalidité du RPC n'a pas réussi à résoudre la majorité des dossiers, laissant plus de 5 000 Canadiens toujours en attente d'une audience.<sup>7</sup>

En outre, le Tribunal ne disposait pas de procédures et de systèmes adéquats pour traiter les demandes d'appel. Un examen commandé par le Tribunal en 2015 a identifié une soixantaine de points à améliorer.<sup>8</sup> Le rapport d'examen souligne aussi des problèmes de qualité, dont des erreurs et du temps perdu à reprendre des travaux, ainsi que des problèmes de supervision.<sup>9</sup>

Récemment, le Tribunal de la sécurité sociale a vécu une autre période de manque de personnel, un arriéré dans les nominations par le gouverneur en conseil ayant fait en sorte qu'en mars 2017, près du quart des postes au TSS n'étaient pas pourvus.<sup>10</sup>

Ce sont les Canadiens qui paient pour cette mauvaise gestion, puisqu'ils doivent attendre trop longtemps pour plaider leur cause et se plier à de multiples examens et appels pour tenter de faire aboutir leur dossier. Pour un appel à l'AE, la période d'attente est passée de 44 jours en moyenne, à l'époque des anciens conseils arbitraux, à 165 jours en moyenne au Tribunal de la sécurité sociale.<sup>11</sup> Et soulignons qu'il s'agit d'une *moyenne*; certains Canadiens doivent attendre plus d'un an avant d'obtenir une audience en appel.

Pour les dossiers de prestations d'invalidité du RPC, c'est bien pire. Selon le vérificateur général, la période d'attente moyenne pour une personne handicapée atteint près de 900 jours (soit plus de deux ans).<sup>12</sup> Certains appelants ont dû patienter pendant cinq ans avant de plaider leur cause.<sup>13</sup>

Ces délais exercent une pression énorme sur des personnes qui vivent déjà le stress du chômage ou d'un handicap. Les Canadiens doivent continuer à payer leurs factures et nourrir leur famille. On ne peut pas leur demander d'attendre pendant des mois ou des années avant d'obtenir des prestations de soutien au revenu. Certaines personnes se sont retrouvées endettées jusqu'au cou, harcelées par les agences de recouvrement, en raison d'un retard dans leur dossier.<sup>14</sup> D'ailleurs, le Tribunal ne semble pas s'émouvoir de ce problème : bon nombre de personnes ont dû réclamer une audience accélérée en raison de difficultés financières, mais seulement 15 pour cent de ces demandes ont été accordées en 2014.<sup>15</sup>

De plus, il est injuste d'imposer des pénalités et des intérêts à la personne qui reçoit un trop-payé de l'AE, mais de ne pas accorder des intérêts à la personne qu'on a privée de prestations à tort pendant des années.

Entre la réévaluation ministérielle obligatoire, l'unité responsable des périodes de pointe et les autres tentatives visant à rattraper l'arriéré, certains appelants se sont retrouvés coincés dans d'étranges boucles procédurales uniquement pour obtenir les prestations pour lesquelles ils ont payé : dans un dossier de prestations d'invalidité du RPC, un appelant a vu sa cause rejetée à six reprises avant que le ministère finisse par annuler la décision et lui accorder ses prestations.<sup>16</sup> D'autres ont attendu leur audience devant le Tribunal de la sécurité sociale pendant plusieurs années pour finalement se faire offrir un règlement sans même devoir plaider leur cause.<sup>17</sup>

## **Recommandation**

Le Tribunal de la sécurité sociale est fondamentalement défectueux. Il est mal structuré, mal géré et il ne respecte pas les notions les plus fondamentales d'équité et de justice. À notre avis, on ne peut pas le rendre équitable, transparent et accessible simplement en apportant quelques modifications à ses règles et à ses procédures; il est irréparable.

Par conséquent, le Syndicat canadien de la fonction publique recommande à l'État fédéral d'éliminer le Tribunal de la sécurité sociale et de remettre en place les Conseils arbitraux de l'AE, le Bureau du juge-arbitre, la Commission d'appel des pensions et les tribunaux de révision du RPC et de la Sécurité de la vieillesse.

De plus, nous exhortons le gouvernement à respecter la nature tripartite de l'assurance-emploi en ajoutant la voix et le point de vue des travailleurs à la gestion du système d'AE et de son processus d'appel. Le SCFP est prêt à collaborer avec l'État fédéral à l'érection d'un système d'AE qui soit juste, qui soit accessible et qui respecte les droits des travailleurs canadiens.

## Notes de fin de document

---

<sup>1</sup> Vérificateur général du Canada, « Rapport 6 – Le programme de prestations d’invalidité du Régime de pensions du Canada », *Automne 2015 – Rapports du vérificateur général du Canada*, [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl\\_oag\\_201602\\_06\\_f\\_41063.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201602_06_f_41063.html).

<sup>2</sup> Lee-Anne Goodman, « One-Third of Social Security Tribunal Members Have Ties to Tories », *The Canadian Press*, 6 janvier 2015, <http://www.cbc.ca/news/politics/one-third-of-social-security-tribunal-members-have-ties-to-tories-1.2891573>.

<sup>3</sup> Order/Address of the House of Commons No. 342, Reply by the Minister of Employment and Social Development and Minister for Multiculturalism in response to an Inquiry of Ministry from Ms. Sims (Newton-North Delta), March 24, 2014.

<sup>4</sup> Lee-Anne Goodman, « Fewer In-Person Hearings Being Held by Social Security Tribunal », *The Canadian Press*, 18 décembre 2014, <http://ipolitics.ca/2014/12/18/fewer-in-person-hearings-being-held-by-social-security-tribunal/>.

<sup>5</sup> Glenn Klauth, « Editorial: Publish All Social Security Decisions », *Law Times*, 13 juillet 2015,

<http://www.lawtimesnews.com/201507134804/commentary/editorial-publish-all-social-security-decisions>.

<sup>6</sup> Vérificateur général du Canada, « Rapport 6 »; Lee-Anne Goodman, « Social Security Officials Idle in Tribunal's Early Months as Backlog Grew », *The Canadian Press*, 5 décembre 2014,

<http://www.news1130.com/2014/12/05/social-security-officials-idle-in-tribunals-early-months-as-backlog-grew/>.

<sup>7</sup> Order/Address of the House of Commons No. 4, Reply by the Minister of Families, Children and Social Development in response to an Inquiry of Ministry from Ms. Hardcastle (Windsor-Tecumseh), January 25, 2016.

<sup>8</sup> Vérificateur général du Canada, « Rapport 6 ».

<sup>9</sup> Jordan Press, « Social Security Tribunal Short-Staffed, Error-Prone and Under Pressure: Report », *The Canadian Press*, 15 octobre 2015, <http://www.ctvnews.ca/canada/social-security-tribunal-short-staffed-error-prone-and-under-pressure-report-1.2611142>.

<sup>10</sup> Elizabeth Thompson, « Trudeau Government's Vacant Appointments Backlog Up 80% », *CBC News*, 29 mars 2017, <http://www.cbc.ca/news/politics/trudeau-appointments-government-jobs-1.4044114>.

<sup>11</sup> Emploi et Développement social Canada, *Rapport sur l'examen de la qualité des services d'assurance-emploi: Les citoyens d'abord*, 2017.

<sup>12</sup> Vérificateur général du Canada, « Rapport 6 ».

<sup>13</sup> Goodman, « Social Security Officials Idle ».

<sup>14</sup> Lee-Anne Goodman, « Social Security Tribunal Backlog Includes Terminally Ill, Others Deep in Debt », *The Canadian Press*, 1er décembre 2014, <https://www.theglobeandmail.com/news/politics/social-security-tribunal-backlog-includes-terminally-ill-others-deep-in-debt/article21864630/>.

<sup>15</sup> Lee-Anne Goodman, « Some Seriously Sick, Broke Appellants Denied Speedy Social Security Hearings », *The Canadian Press*, 19 février 2015, <http://www.news1130.com/2015/02/19/some-seriously-sick-broke-appellants-denied-speedy-social-security-hearings/>.

<sup>16</sup> Vérificateur général du Canada, « Rapport 6 ».

<sup>17</sup> Emily Casey, « Delays and Denials Characterize Flawed CPP System », Tkatch and Associates, 17 septembre 2015, <http://www.tkatchlaw.ca/motor-vehicle-accidents/delays-and-denials-characterize-flawed-cpp-system/>.