

LA RÉFORME DE

L'ASSURANCE - EMPLOI

DE 2012

—

NON-RECOURS

AUX DROITS
ET
AUX PRESTATIONS



UQÀM Service aux collectivités
Université du Québec à Montréal

La réforme de la Loi sur l'assurance-emploi : l'organisation du non-recours aux droits et aux prestations

Remerciements

Nous remercions toutes les personnes ayant collaboré à cette recherche. La recherche a été réalisée en collaboration avec le Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi (MASSE) et le Service aux collectivités de l'Université du Québec à Montréal.

Rédaction et recherche :

Marie-Hélène Arruda, coordonnatrice, MASSE

Stéphan Corriveau, étudiant 2^o cycle, département des sciences juridiques de l'UQAM

Martin Gallié, professeur, département des sciences juridiques, UQAM

Composition du comité d'encadrement :

Martin Gallié, professeur, département des sciences juridiques, UQAM

Stéphan Corriveau, étudiant 2^o cycle, département des sciences juridiques de l'UQAM

Marie-Hélène Arruda, coordonnatrice, MASSE

Josée-Anne Riverin, agente de développement, Service aux collectivités de l'UQAM

Mise en page :

Caroline Brodeur, étudiante 2^o cycle, département des sciences juridiques de l'UQAM

Révision :

Marianne Houde, secrétaire au département des sciences juridiques de l'UQAM

Pour citer ce document :

Arruda, Marie-Hélène, Stéphan Corriveau et Martin Gallié. (2014). *La réforme de la Loi sur l'assurance-emploi : l'organisation du non-recours aux droits et aux prestations*. Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi et Service aux collectivités UQAM, Montréal, octobre 2014, Disponible en ligne: www.lemasse.org

Précision : Les fiches recherche qui sont regroupées dans ce rapport ont été rédigées par Stéphan Corriveau, Marie-Hélène Arruda et Martin Gallié. Elles ont en partie été utilisées pour la rédaction du rapport du Barreau du Québec¹ et de deux articles scientifiques soumis à la *Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail*. Il nous semblait utile de regrouper l'ensemble des résultats de cette recherche dans un seul et même document.

Montréal, septembre 2014

ISBN: 978-2-923773-16-2

Dépôt légal – Bibliothèque et archives nationales du Québec

Ce projet a été réalisé dans le cadre du programme d'aide financière à la recherche et à la création, volet 2, de l'Université du Québec (UQAM).

Note : Le genre masculin est utilisé uniquement pour alléger le texte et désigne autant les hommes que les femmes sans discrimination.

¹ Barreau du Québec, [Observation et commentaires du Barreau du Québec sur l'assurance-emploi](#), 2013.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
I. Déconstruire l'argumentaire de la réforme: contrôler les dépenses et éviter les abus.....	5
1. Intensifier les efforts des prestataires	6
2. Lutter contre les travailleurs migrants temporaires.....	7
3. Lutter contre la fraude.....	9
4. Améliorer les recours en réduisant les coûts.....	11
Conclusion – une argumentation fallacieuse	12
II. Le nouveau mode de contestation des décisions à l'assurance-emploi	14
1. La révision administrative.....	14
1.1 <i>Aucune limite de temps pour rendre une décision</i>	15
1.2 <i>La non-reconnaissance du droit à connaître les faits retenus contre le prestataire</i>	15
1.3 <i>Manque d'indépendance des fonctionnaires</i>	16
2. La division générale du Tribunal de la sécurité sociale.....	16
2.1 <i>Le rejet sommaire : la perte du droit d'être entendu</i>	17
2.2 <i>Le choix du mode d'audience et la marginalisation de l'audience en personne</i>	17
2.3 <i>L'obligation de présenter des observations écrites et de consolider soi-même son dossier : un alourdissement des procédures pour les prestataires</i>	19
2.4 <i>L'absence de délai pour rendre une décision</i>	19
2.5 <i>Les membres du Tribunal travaillent seuls et à partir de leur domicile respectif : incompréhension des réalités locales</i>	20
2.6 <i>Le faible niveau d'indépendance des membres du TSS : proximité avec le gouvernement</i>	21
2.7 <i>L'administration du TSS : de graves problèmes de fonctionnement</i>	21
3. La division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale.....	21
3.1 <i>La réduction du délai d'appel</i>	22
3.2 <i>L'obligation d'obtenir la permission pour que l'appel soit étudié sur le fond</i>	22
3.3 <i>Le nombre limité de membres du TSS</i>	23
3.4 <i>L'absence de recueil de jurisprudence</i>	23
4. Les cours fédérales	23
Conclusion	24

III. La nouvelle définition de l'emploi convenable	27
1. Un emploi convenable aux yeux de l'assurance-emploi	27
1.1 Définir un « emploi convenable »	27
1.2 Ce que dit la loi	28
2. Les critères d'un emploi convenable	29
2.1 Les critères objectifs	29
2.2. Les critères subjectifs de l'emploi convenable.....	35
3. Un emploi qui ne convient pas peut quand même être convenable	38
Conclusion	39
IV. Les effets de la réforme sur les femmes, les jeunes et les personnes immigrantes	41
1. L'impact sur les femmes et les jeunes.....	41
2. Les personnes immigrantes.....	43
Conclusion : Diviser pour affaiblir	44
V. La réforme de l'assurance-emploi et les obligations internationales du Canada.....	46
1. Les dispositions internationales	46
1.1 Le droit à la sécurité sociale.....	46
1.2 Le droit à la protection contre le chômage	47
2. Agir au maximum de ses ressources disponibles ou « contrôler les dépenses »	48
3. La notion d'« emploi convenable ».....	49
4. Une réforme discriminatoire	53
CONCLUSION.....	55
BIBLIOGRAPHIE.....	60
ANNEXE I DISCOURS DE KARYNE PRÉSENT	68

INTRODUCTION

Ce rapport fait suite à une recherche menée en partenariat par le *Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi* (MASSE) et le Service aux collectivités de l'UQAM entre les mois de mai 2013 et septembre 2014. Cette recherche visait principalement à documenter et questionner la réforme de l'assurance-emploi (AE) adoptée en juin 2012² par le gouvernement conservateur. Nous souhaitons alors vérifier l'hypothèse selon laquelle cette réforme, loin de favoriser l'accès à des prestations d'assurance-emploi allait établir de nouvelles barrières et renforcer, davantage encore, le phénomène de « non-recours aux droits et aux prestations » des chômeurs et des chômeuses³.

Ce phénomène, encore peu connu et peu documenté au Canada et au Québec, peut être défini comme la situation d'ayants droit qui, volontairement ou non, ne perçoivent pas les prestations auxquelles ils pourraient prétendre⁴. Ces recherches, qui montrent que l'État ne verse pas de prestations à l'ensemble des ayants droit ont permis, en France et en Grande-Bretagne notamment, de dénoncer ce que certains appellent désormais le « scandale du non-recours »⁵. Il ressort en effet de ces travaux qu'entre un quart et parfois près de la moitié des ayants droit (de prestations de chômage, d'aide sociale, d'allocations familiales...), ne perçoit pas les prestations sociales auxquelles il aurait droit. C'est notamment le cas de tous ceux et celles qui ne font pas de démarches, car ils ne connaissent pas leurs droits, ou de ceux et celles qui sont convaincu-es qu'ils n'y ont pas droit – on peut notamment penser aux travailleurs qui ont démissionné ou aux étudiants.

Aussi, en mettant l'accent sur l'« envers de la fraude sociale », sur une offre publique de prestations qui n'est pas versée à de potentiels ayants droit, ces travaux contribuent à déconstruire le discours lancinant sur la fraude aux prestations sociales en montrant que les sommes dues par l'État aux prestataires sont considérablement plus importantes que les prétendues fraudes aux prestations. Sous cet angle, les dysfonctionnements du régime ne sont pas tant le fait des « chômeurs-profiteurs-fraudeurs », que de l'État lui-même qui ne garantit pas à tous et à toutes une protection contre le risque de chômage.

Il nous semble que ces travaux sont particulièrement utiles pour tenter de mieux comprendre la réforme proposée par le gouvernement conservateur en 2012. En effet, si celui-ci n'a pas estimé nécessaire de documenter les arguments à l'origine de cette nouvelle atteinte au régime de protection sociale canadien, il ressort des déclarations ministérielles que l'une de ses principales motivations était d'*inciter* les chômeurs à travailler et de lutter contre les *abus des prestataires*. Pourtant, loin d'abuser du système, les données disponibles révèlent qu'entre 20 et 40 % des chômeurs ne percevraient pas les prestations

² Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable, L.C. 2012, ch. 19.

³ Voir sur le sujet les travaux de l'[ODÉNORE](#), dernière visite le 20 mars 2013.

⁴ Philippe Warin, « [Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux](#) », La Vie des idées, 2010.

⁵ ODÉNORE. 2012. L'envers de la « fraude sociale » - Le scandale du non-recours aux droits sociaux, Paris (France), La découverte.

auxquelles ils pourraient prétendre⁶. De surcroît, les règles d'admissibilité sont à ce point restrictives que ce sont près de 60 % des personnes sans emploi qui ne percevraient aucune prestation⁷. Ainsi, les chômeurs canadiens restent largement exclus du régime de protection mis en place dans les années 40 contre le risque du chômage. L'argumentaire du gouvernement ne semble donc reposer sur aucune donnée probante.

Toutefois, ce discours, en mettant l'accent sur la responsabilité des chômeurs pour expliquer le chômage et la précarité, a pour conséquence de stigmatiser ces derniers et ce faisant de masquer les dysfonctionnements d'un régime d'assurance-emploi de moins en moins accessible et protecteur. Aussi, pour développer notre hypothèse selon laquelle la réforme renforce encore davantage les obstacles à l'accès à des prestations et à l'exercice des droits, nous avons choisi d'approfondir trois axes particuliers.

En premier lieu, c'est l'argumentaire mis de l'avant par le gouvernement conservateur pour modifier en profondeur la *Loi sur l'assurance-emploi* qui retient notre attention. Il s'agit dans ce premier temps d'examiner les raisons qui ont poussé le gouvernement fédéral à remettre en cause à la fois la procédure, mais également les règles d'admissibilité aux prestations.

Le deuxième axe de notre recherche est centré sur l'analyse juridique des modifications apportées à la *Loi sur l'assurance-emploi*. Deux points en particulier sont étudiés. Concernant la procédure tout d'abord, la recherche examine les principales réformes procédurales liées à la création du nouveau *Tribunal de la sécurité sociale*. Ensuite, sur le fond, c'est l'une des dispositions les plus controversées, à savoir la redéfinition de la notion d'emploi convenable qui est questionnée. Il s'agit dans les deux cas de montrer les implications de ces réformes en termes d'accès aux prestations.

Enfin, dans un dernier temps, ce sont les effets attendus de cette réforme sur les femmes, les migrants et les jeunes, trois catégories sociales qui rencontrent d'importantes difficultés pour percevoir des prestations, qui sont examinés. Dans la lignée des rapports onusiens, mais également des dispositions de l'Organisation internationale du travail, nous concluons cette recherche en dénonçant une réforme que nous estimons contraire au droit international.

⁶ V. Hernanz, F. Malherbet et M. Pellizari, [Take-up of Welfare Benefits in ocde countries: A review of the evidence](#), OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2004, n° 17.

⁷ Ainsi, sur les 1.31 million de chômeurs au Canada, seuls 515 000 percevaient des prestations, soit environ 40%. Statistique Canada. 2012. [Enquête sur la couverture de l'Assurance-emploi](#). Consulté en ligne, le 20 décembre 2013.

I. Déconstruire l'argumentaire de la réforme: contrôler les dépenses et éviter les abus

Le gouvernement fédéral ne s'est pas étendu sur les raisons qui l'ont poussé à revoir des pans entiers de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Concrètement, il n'a publié ni étude d'impact ni document justifiant la réforme dans son ensemble⁸. Cette dernière a été intégrée dans un « projet de loi mammouth » de plus de 400 pages⁹ qui modifie pas moins de 69 lois et qui a été adopté dans un contexte « surréel », pour reprendre les termes d'un député; les parlementaires et les experts se sont alors succédés pour aborder des thèmes aussi variés que l'immigration, la sécurité, l'environnement, la vieillesse, le budget et accessoirement l'assurance-emploi¹⁰.

On retrouve toutefois, éparpillés entre les communiqués ministériels, le budget, la législation ou les règlements, un certain nombre d'arguments mis de l'avant par le gouvernement qu'il nous semble important de déconstruire, tant cet argumentaire ne repose sur aucune base factuelle¹¹. Aussi, *a contrario* des arguments mis de l'avant par le gouvernement pour justifier sa réforme, nous souhaitons défendre ici l'hypothèse que le discours gouvernemental poursuit deux objectifs principaux : stigmatiser les prestataires d'une part et délégitimer la dépense sociale d'autre part.

En effet, selon la conclusion d'un rapport parlementaire, la réforme de la *Loi sur l'assurance-emploi* poursuit comme objectif principal de « contrôler les dépenses et éviter les abus »¹². Il est difficile d'être contre de tels objectifs.

On peut toutefois d'ores et déjà s'interroger sur cette urgence alors qu'en 2012 la caisse de l'assurance-emploi a réalisé des surplus de 292 millions de dollars, permettant au gouvernement fédéral de réduire les cotisations de 660 millions de dollars par année et de déclarer le gel des cotisations¹³. On doit également rappeler que le régime — qui s'autofinance *via* les cotisations des employeurs et des salariés — est à ce point rentable, qu'il est depuis des années utilisé par le gouvernement comme une source de revenus pour assurer l'équilibre budgétaire¹⁴. On peut

⁸ Radio-Canada, « [Réforme de l'assurance-emploi : Maltais rentre bredouille](#) », 28 février 2013.

⁹ Loi sur l'assurance-emploi, L.C. 1996, ch. 23; Projet de loi C-38 : Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures, 1^{re} session, 41^e législature; Projet de loi C-45 : Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures, 1^{re} session, 41^e législature.

¹⁰ Chambre des communes. 2012. Deuxième lecture du projet de loi C-38, 41^e législature, 1^{re} session, le Hansard Révisé, n°118 [Chambres des communes, 2012]

¹¹ A. Léonard. 2013. [L'assurance-emploi: dix changements apportés en 2012-2013](#), Parlement du Canada - division des affaires sociales, Étude générale n° 2013-03-F. Consulté en ligne le 22 décembre 2013.

¹² Chambre des communes, 2012, *supra* note 10

¹³ Hélène Buzzetti. « [Assurance-emploi – Flaherty gèle les cotisations durant trois ans](#) », 10 septembre 2013.

¹⁴ Directeur parlementaire du budget. 2013. [Perspectives révisées du DPB et évaluation de la Mise à jour des projections économiques et budgétaires de 2013](#), consulté en ligne le 13 décembre 2013.

également questionner la légitimité du gouvernement de contrôler les dépenses d'un régime auquel il ne cotise plus depuis 1990¹⁵.

Quoiqu'il en soit, et comme nous allons tenter de le montrer, les moyens promus pour contrôler les dépenses et éviter les abus nous semblent contestables et visent de façon disproportionnée les prestataires. En effet, pour réduire les dépenses et contrôler les abus il faudrait intensifier les efforts des prestataires (1), lutter contre le travail des migrants (2), contre l'ampleur de la fraude (3) et réduire les coûts du contentieux en matière d'assurance emploi (4).

1. Intensifier les efforts des prestataires

Pour faire des économies, le gouvernement souhaite que la réforme puisse permettre d'éliminer « des facteurs qui exercent un effet dissuasif sur le travail ». En d'autres termes, il s'agit « d'étoffer et de préciser les obligations des personnes qui reçoivent des prestations »¹⁶ pour qu'elles exercent leurs responsabilités et « intensifient leurs efforts » de recherche d'emploi¹⁷.

Par cette position, le gouvernement sous-entend donc que les chômeurs n'exercent pas leurs responsabilités et qu'ils ne font pas les efforts qu'ils devraient pour chercher un emploi. Ils profiteraient ainsi du système et ils sont explicitement et officiellement présentés comme les premiers responsables des dépenses et des abus. Or, d'autres enjeux bien réels tels que le travail au noir des employeurs, par exemple, ne sont pas inclus dans cette critique ni visés par la réforme. Ainsi, le contrôle de la dépense est limitativement associé au seul contrôle des prestataires et la réforme porte exclusivement sur les obligations des prestataires, considérés comme des escrocs. Les propos du ministre Maxime Bernier sont, à ce sujet, pour le moins évocateurs :

Quatre-vingts pour cent des gens [...] qui ont perdu leurs prestations, ce n'était pas à cause de notre réforme. Ces gens-là n'étaient pas à la recherche active d'emploi. Pourquoi, ils n'étaient pas à la recherche active d'emploi? Ces gens-là étaient soit sur une plage à Cuba ou en Floride¹⁸.

Si ce discours, largement repris et véhiculé par les médias, ne repose sur aucune donnée, il n'est en revanche pas inutile de rappeler que seulement 40 % des chômeurs perçoivent des prestations (555 400 prestataires en 2012; pour 1 344 700 chômeurs).

¹⁵ Mouvement Action-Chômage de Montréal. 2013. « Historique du régime d'assurance-chômage canadien ». Conseils pratiques aux chômeurs et chômeuses 2013-2014.

¹⁶ Canada, *Emplois, croissance et prospérité à long terme : le plan d'action économique de 2012*, 2012, consulté Finances en ligne, le 22 décembre 2013.

¹⁷ RHDCC. Ressources humaines et développement des compétences Canada. 13 décembre 2012 [Jumeler les Canadiens et les Canadiennes aux emplois disponibles](#). Communiqué. Consulté en ligne le 2 septembre 2014 [RHDCC].

¹⁸ Marco Bélair-Cirino, « Assurance-emploi - Maxime Bernier heurte les agriculteurs », Le Devoir, 6 décembre 2013.

De surcroît, les chômeurs touchaient en moyenne, en 2011-2012, 384 \$ par semaine¹⁹, ce qui est inférieur au salaire minimum (406 \$ par semaine) qui est lui-même bien en deçà du « seuil de faible revenu » de Statistique Canada²⁰. Il est pour le moins délicat d'analyser les prestataires comme des profiteurs et de vouloir intensifier leurs efforts alors même qu'ils vivent avec un revenu inférieur à ce qui est considéré par l'État comme nécessaire pour vivre décemment – comme si la misère pouvait être un choix de vie pour des centaines de milliers de prestataires.

Surtout, il n'est pas inutile de souligner que le discours gouvernemental ne vise jamais à « intensifier les efforts » des employeurs, notamment de ceux qui réalisent des profits souvent colossaux en recourant au travail au noir. Selon *Statistique Canada*, cette forme d'économie non déclarée, qui se fait aux dépens de la protection sociale des travailleurs, représentait en 2011 40,9 milliards de dollars, soit 2,3 % du produit intérieur brut sans compter certaines activités illégales, comme la distribution et la vente de narcotiques et la prostitution²¹. La Commission de la construction du Québec estimait en 2005 que 12 % de l'activité n'était pas déclarée, permettant aux employeurs de faire jusqu'à 50 % d'économie sur les cotisations sociales²². Plus récemment, le président de l'*Association de la construction du Québec* affirmait publiquement que « l'entrepreneur, la plupart du temps, est contraint de faire travailler des salariés le samedi sans le déclarer aux autorités fiscales »²³.

2. Lutter contre les travailleurs migrants temporaires

Le gouvernement fédéral ne s'en cache pas; en intensifiant les efforts des prestataires, la réforme doit également permettre aux employeurs « d'embaucher d'abord des Canadiens » en les « jumelant aux emplois disponibles »²⁴. Plus précisément, il s'agit de lutter contre le « paradoxe » identifié dans certaines régions, essentiellement agricoles, entre d'un côté des taux de chômage élevés et de l'autre une importante demande de travailleurs de la part d'entreprises de ces mêmes régions²⁵. Ces dernières seraient obligées de recruter des travailleurs étrangers, les chômeurs et les chômeuses canadiens préféreraient toucher leurs prestations que de travailler. Il s'agit donc pour le gouvernement fédéral « d'inviter » les prestataires à « exercer leurs responsabilités » pour être compétitifs face à des travailleurs migrants particulièrement volontaires selon le patronat.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que la tâche qui attend les chômeuses et les chômeurs canadiens semble particulièrement difficile, voire impossible. En effet, toujours selon le patronat,

¹⁹ CAEC. Commission de l'assurance-emploi du Canada. mars 2013. [Rapport de contrôle et d'évaluation de l'Assurance-emploi 2012](#), p 51, consulté en ligne, le 20 juillet 2013 [CAEC, *Rapport de contrôle 2012*].

²⁰ Statistique Canada, [Les seuils de faibles revenus](#), 2014, consulté le 28 juillet 2013

²¹ Statistique Canada, [L'économie souterraine au Canada, 2011](#), Le Quotidien, 2014, consulté en ligne le 20 décembre 2013.

²² Ministère des Finances du Québec, *L'évasion fiscale au Québec, source et ampleur*. Études économiques, fiscales et budgétaires, 22 avril 2005.

²³ J. Pouliot. 29 juin 2013. [Loi spéciale: lettre du président de l'ACQ à la Première ministre Pauline Marois](#). Consulté en ligne le 22 décembre 2013.

²⁴ RHDCC, *supra* note 17.

²⁵ Yves-Thomas Dorval, « [Réforme de l'assurance-emploi : des objectifs louables, mais des impacts imprévisibles pour certains employeurs](#) », Magazine 49e Parallèle, p 28 - 1er septembre 2013.

le recours aux travailleurs migrants « n'est pas économique parce que les travailleurs migrants reçoivent un salaire équivalent à celui qui serait versé à un Québécois et que, de plus, l'employeur doit assumer une partie des frais de transport et l'hébergement de ces travailleurs »²⁶. Selon le représentant des employeurs agricoles québécois, les travailleurs migrants auraient des qualités intrinsèques, naturelles :

Ils demandent à accomplir le plus d'heures de travail possible (souvent plus de 60 heures de travail par semaine). Travailleurs vaillants, tenaces et persévérants, ils mettent beaucoup d'ardeur à la tâche. Ils éprouvent un très grand respect pour la terre et sont très reconnaissants envers leurs employeurs²⁷.

Or, toujours selon le représentant des employeurs agricoles du Québec, les travailleurs québécois ne remplissent pas ces caractéristiques physiques et mentales :

Dans les régions agricoles, les travailleurs locaux, disponibles et fiables, ne sont pas intéressés par ces emplois saisonniers, recherchant davantage des emplois permanents. S'ils demeurent en agriculture, ce sera pour occuper les emplois agricoles spécialisés qui offrent de meilleures conditions de travail : mécanique, administration, comptabilité, ventes, opérations, manutention, etc. L'exode du monde rural vers les grands centres urbains s'est intensifié. Les travailleurs se sont installés en ville, là où les chances d'obtenir un emploi permanent rémunérateur, valorisant, physiquement moins exigeant, avec de bons avantages sociaux sont meilleures²⁸.

Fort de ce constat naturalisant, le Conseil du patronat du Québec a fait part de ses craintes quant à la volonté du gouvernement fédéral de « jumeler » les Canadiens avec les emplois disponibles, empêchant ainsi les exploitants agricoles de recourir aux travailleurs migrants. Il relevait notamment que :

Même s'il n'y a pas de « mauvais emploi », il peut être inefficace, d'un point de vue économique, d'exiger de personnes qui détiennent certaines qualifications et compétences, d'accepter des emplois où les qualifications exigées sont de loin inférieures (par exemple, exiger d'un travailleur de la construction de travailler dans le secteur maraîcher). D'ailleurs, pour ce qui est plus spécifiquement du secteur agricole, le recours

²⁶ CNEAE, Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi. Novembre 2013. [Réforme de l'assurance-emploi: des correctifs pressants et des perspectives d'avenir](#). P 45, Consulté en ligne le 2 décembre 2013.

²⁷ FERME. 2011. Mémoire présenté dans le cadre de la Consultation générale sur le Livre vert pour une politique bioalimentaire : Donner le goût du Québec. CAPERN – O14M C.G. – Livre vert Politique bioalimentaire [FERME].

²⁸ *Ibid.*

à des travailleurs étrangers temporaires serait courant dans plusieurs pays développés comme le Canada²⁹.

En d'autres termes, « d'un point de vue économique », le recours aux travailleurs canadiens ne serait pas rentable, car ces derniers seraient trop qualifiés, à l'inverse des travailleurs migrants. Ces derniers, dont la Commission des droits de la personne et de la jeunesse affirme qu'ils sont victimes de discrimination systémique³⁰, sont en effet recrutés dans les régions les plus pauvres du Mexique ou du Guatemala et n'ont généralement aucune qualification (Faraday, 2012). Surtout, ils n'ont qu'un titre de séjour temporaire, leur contrat de travail est lié à un employeur unique. Ils viennent au Canada dans l'espoir de faire le maximum d'heures de travail possibles pendant la durée de leur séjour, sans pouvoir contester leurs conditions de travail sans courir le risque d'être renvoyés, non seulement de la ferme, mais également du territoire. Bref, « beau temps, mauvais temps, le producteur sait qu'il peut compter sur ses travailleurs »³¹. Toujours « d'un point de vue économique », ces travailleurs cotisent à l'assurance-emploi sans jamais pouvoir recevoir de prestations, n'étant plus sur le territoire canadien à l'issue de leur contrat...

Finalement, le gouvernement fédéral semble avoir fourni les garanties souhaitées par le patronat québécois, qui déclare avoir compris que la réforme ne l'oblige pas à recruter des prestataires de l'assurance-emploi et qu'il pourra donc continuer à recruter des travailleurs saisonniers étrangers³².

En d'autres termes, la lutte contre le travail migrant semble avoir été instrumentalisée pour permettre une mise en concurrence des travailleurs nationaux et étrangers. Désormais, les employeurs peuvent non seulement continuer de recourir à une main-d'œuvre étrangère captive, mais également à un travailleur saisonnier canadien qui peut être contraint à « exercer ses responsabilités », c'est-à-dire à accepter « tout travail » à 70 % de son salaire précédent sous peine de perdre ses prestations.

3. Lutter contre la fraude

Limiter la dépense publique, c'est également lutter contre la fraude. Le gouvernement fédéral n'a ainsi eu de cesse de dénoncer l'ampleur de la fraude. Le premier ministre relevait en 2013 que « chaque année, malheureusement, dans notre système d'assurance-emploi, des centaines de millions de dollars sont identifiés ou perdus avec des requêtes fausses, frauduleuses ou inappropriées »³³. L'ancienne ministre responsable, Diane Finley, avance ainsi le montant « d'un

²⁹ Conseil du patronat du Québec, [Commentaire du Conseil du patronat du Québec sur le régime d'assurance-emploi](#), 2013.

³⁰ Commission des droits de la personne et de la jeunesse, *La discrimination systémique à l'égard des travailleuses et travailleurs migrants*, Avis (Me Marie Carpentier), Cat. 2.120-7.29, 2011.

³¹ FERME, *supra* note 27.

³² Conseil du patronat du Québec, [Commentaire du Conseil du patronat du Québec sur le régime d'assurance-emploi](#), 2013.

³³ Radio-Canada, « [Visites impromptues aux chômeurs : Harper assume, le syndicat inquiet](#) », 21 février 2013.

demi-milliard » de dollars qui auraient été frauduleusement détournés par les prestataires pour l'année 2011-2012³⁴.

Cependant, de l'aveu même du plus haut responsable de l'audit gouvernemental, le *Vérificateur général du Canada*, ces montants apparaissent flous et surévalués :

Les données fournies par le Ministère *semblent indiquer* que plus du tiers de tous les nouveaux paiements versés en trop qu'il a détectés au cours des deux derniers exercices sont attribuables à des fraudes et à de fausses déclarations (plus de 110 millions de dollars chaque année) (nos italiques)³⁵.

Si l'on se fie aux données de ce dernier, il est indéniable que 110 millions de dollars constituent une somme imposante. Il n'en demeure pas moins que ces montants ne représentent que 0,68 % de l'ensemble des coûts du régime³⁶. De surcroît, la quasi-totalité des sommes a été récupérée par Service Canada³⁷.

Surtout, toujours au regard de ces données, l'accent mis sur la fraude des prestataires s'explique difficilement alors que les données disponibles ne permettent pas de distinguer qui sont les fraudeurs : les employeurs ou les prestataires ? Or, il ne semble pas superflu de rappeler que les chômeurs n'ont pas le monopole des « erreurs » ou des « fraudes ». À titre d'exemple, une enquête menée par le ministère responsable de l'assurance-emploi sur les relevés d'emploi fournis par les employeurs a révélé des *erreurs* « dans tous les dossiers examinés de façon aléatoire »³⁸. Toujours selon les données officielles, en 2011-2012, sur les 772,3 millions de dollars de « paiements erronés » de l'assurance-emploi (qui comprennent les trop payés — dont les fraudes, mais également les erreurs — et les moins payés) 21 % étaient le fait de l'administration, 37 % des employeurs et 42 % des prestataires³⁹. Ainsi près de la moitié des erreurs et des fraudes détectées par la Commission est le fait des employeurs et de l'État. On relèvera également que les employeurs étant moins contrôlés que les prestataires (367 053 enquêtes en 2012)⁴⁰, les fraudes ou erreurs potentielles de ces derniers sont plus difficilement identifiées. Des documents confidentiels recueillis par le journal *Le Devoir* révèlent ainsi que le gouvernement a délibérément choisi de centrer les enquêtes de vérification, non pas sur les employeurs, mais sur les travailleurs saisonniers et les travailleurs contractuels, comme les

³⁴ Chambre des Communes, *Débats de la Chambre des communes*, 41^e législature, 1^{re} session, n°213, 2013, para 1440.

³⁵ Vérificateur général du Canada, [Rapport printemps 2013, Ressources humaines et Développement des compétences Canada](#), 2013, p 24, consulté en ligne le 22 janvier 2014.

³⁶ CAEC, *Rapport de contrôle 2012*, *supra* note 19 à la p 51.

³⁷ Receveur général du Canada, [Comptes publics du Canada 2013, « Comptes des opérations de l'Assurance-emploi »](#), 2013, consultés en ligne, le 21 décembre 2013.

³⁸ CAEC, 2012 : 167. Nos italiques.

³⁹ CAEC, *Rapport de contrôle 2012*, *supra* note 19.

⁴⁰ *Ibid*, à la p 170.

techniciens de cinéma et de télévision⁴¹. À noter également que les contrôles des prestataires risquent d'être d'autant plus fréquents que le gouvernement a adopté une *Entente sur le rendement et l'apprentissage* selon laquelle l'évaluation de la performance des employés de Service Canada chargés d'enquêter sur les cas de fraudes à l'assurance-emploi repose sur leur capacité à faire 485 000 \$ d'« économies » annuellement⁴².

Enfin, les chômeurs auraient un « appétit bien moins vorace » pour les prestations, que ce que laisse entendre le discours gouvernemental sur la fraude⁴³. En effet, comme nous l'avons mentionné, près de 25 % des prestataires admissibles ne fait pas valoir leur droit à des prestations⁴⁴. C'est notamment le cas de tous ceux qui ne demandent rien, soit parce qu'ils ne connaissent pas leurs droits, soit parce qu'ils sont convaincus qu'ils n'ont pas droit à des prestations. C'est également le cas de tous ceux pour qui les démarches à effectuer sont trop complexes, trop longues ou qui craignent d'être stigmatisés. En d'autres termes, le fait d'être admissible à des prestations ne signifie pas qu'on les perçoit. Ce phénomène bien documenté en Europe constitue un véritable « scandale » qui touche l'ensemble des mécanismes de protection sociale selon l'*Observatoire des non-recours aux droits et services*⁴⁵.

Ce n'est toutefois pas l'inefficacité d'un système qui n'arrive pas à fournir les prestations aux ayants droit qui a été l'objet de la réforme. Au contraire, on peut faire l'hypothèse que c'est notamment pour masquer ces déficiences que l'État a choisi de mettre l'accent sur la fraude des prestataires dont le montant reste relativement marginal en comparaison avec la fraude des employeurs ou du non-paiement de prestations à l'ensemble des ayants droit.

4. Améliorer les recours en réduisant les coûts

La réforme a également institué un nouveau Tribunal de la sécurité sociale. Ce tribunal est compétent depuis le 1^{er} avril 2013 pour entendre les plaintes relatives au régime d'assurance-emploi, au régime de pensions du Canada et au programme de la sécurité de vieillesse⁴⁶. Une fois de plus, l'objectif affiché est de réduire les coûts de fonctionnement. L'annonce de la réforme a été faite dans le budget de 2012 dans une annexe, intitulée « Gestion responsable des dépenses » et qui mentionne qu'il s'agit « d'éliminer le double emploi dans les services des appels et des tribunaux »⁴⁷. Le règlement instituant le TSS est encore plus explicite, puisqu'il est mentionné

⁴¹ Guillaume Bourgault-Coté, « [Assurance-emploi – Ottawa se méfie des travailleurs saisonniers. Un document révèle la liste de ceux qui présenteraient un « risque élevé de fraude](#) », *Le Devoir*, 22 avril 2013. Consulté en ligne le 20 décembre 2013.

⁴² RHDCC. Ressources humaines et développement des compétences Canada. 2013. [Entente sur le rendement de l'apprentissage](#). Consulté en ligne le 12 décembre 2013;

⁴³ Paul Storer et M. Van Audenrode, « Unemployment Insurance Take Up Rates in Canada: Facts, Determinants and Implications », *Canadian Journal of Economics*, vol. XXVIII, n°4a, 1995, pp 822-835, p 823.

⁴⁴ V. Hernanz, F. Malherbet et M. Pellizari, [Take-up of Welfare Benefits in ocd countries: A review of the evidence](#), OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n° 17, 2004.

⁴⁵ [ODÉNORE](#), dernière visite le 20 mars 2014.

⁴⁶ Gouvernement du Canada, [Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale](#), dans *Gazette du Canada, Partie I : Avis et règlements projetés*, vol. 146, n° 51, 22 décembre 2012 [[Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale](#)].

⁴⁷ Finances Canada, [Emplois, croissance et prospérité à long terme : le plan d'action économique de 2012](#), 2013, p 307.

que le Tribunal doit « offrir aux Canadiens un processus d'appel équitable et accessible, mais à un coût moindre pour les contribuables »⁴⁸. À cet égard, l'une des mesures phares de la réforme est le recours quasi systématique aux audiences par visioconférence.

Sans insister sur la pertinence de ce type d'audiences, dont il a déjà été montré qu'elles pouvaient être très coûteuses et qu'elles portaient atteinte aux droits de la défense⁴⁹, ces coupures peuvent paraître surprenantes et pas nécessairement légitimes pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la procédure contentieuse fonctionnait relativement bien jusqu'à présent, comme nous le verrons dans la prochaine partie. Ensuite, le gouvernement fédéral a imposé d'importantes compressions budgétaires qui ont pour effet de diminuer dramatiquement le personnel à l'assurance-emploi, au point que selon un député siégeant à la Chambre des communes, *Service Canada* n'est plus en mesure de répondre aux demandes d'information et renvoie les prestataires vers les groupes communautaires⁵⁰. En réduisant le personnel chargé de fournir l'information, le risque de demandes déposées à tort ou refusées sans explications augmente et avec lui le risque de contentieux⁵¹.

Enfin, s'il est un domaine où le gouvernement n'a jamais déclaré vouloir faire d'économie, c'est bien celui du contrôle des prestataires. Tous les moyens semblent bons, que ce soit par l'imposition de quotas chiffrés de recouvrement au personnel de *Service Canada*, comme on vient de le voir, par l'espionnage des prestataires ou encore par le renforcement de la coopération frontalière avec les États-Unis pour identifier les fraudeurs à l'assurance-emploi⁵². Or, encore une fois, l'augmentation des contrôles augmente les risques de refus et donc de contentieux. En décembre 2013, un journaliste du journal *Le Devoir* relevait ainsi que depuis avril 2013 et l'adoption de ce système de « quotas », 42 % des chômeurs dont la demande de prestations avait été refusée dans un premier temps par la Commission de l'assurance-emploi avaient obtenu gain de cause à la suite d'une demande de révision⁵³. En 2011-2012, ce chiffre s'élevait à 21 %⁵⁴, ce qui laisse penser que le contrôle des demandes est devenu si serré que les prestataires devraient systématiquement faire une demande de révision pour faire valoir leurs droits. Bref, il est donc à prévoir que le nouveau tribunal soit rapidement surchargé et que les délais augmentent.

Conclusion – une argumentation fallacieuse

Au regard de ce qui précède, il semble difficile d'accepter que l'objectif premier du gouvernement ait été de réduire les dépenses et éviter les abus. En premier lieu, force est de

⁴⁸ [Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale](#), *supra* note 46.

⁴⁹ Contrôleur général des lieux de privation de liberté, [Rapport d'activité 2012](#), consulté le 20 février 2014.

⁵⁰ M. Francoeur, [Délais de traitement des demandes d'assurance-emploi: « C'est une catastrophe »](#), *Le Nouvelliste*, 28 janvier 2012, consulté en ligne le 12 décembre 2013.

⁵¹ David Caron, « [Cinq mois plus tard elle attend toujours de savoir pourquoi elle n'a pas le droit au chômage](#) », *Acadie nouvelle*, 12 janvier 2014.

⁵² Guillaume Bourgault-Coté et M. Vastel, [Réforme de l'assurance-emploi - Service Canada espionne - Les inspecteurs peuvent surveiller les prestataires, embusqués dans leur voiture](#), *Le Devoir*, 5 mars 2013.

⁵³ J.R. Sansfaçons, [Assurance-emploi – Des chiffres qui parlent](#), *Le Devoir*, 5 décembre 2013., consulté en ligne le 22 décembre 2013.

⁵⁴ CAEC. Commission de l'assurance-emploi du Canada. mars 2013. [Rapport de contrôle et d'évaluation de l'Assurance-emploi 2012](#), p 51, consultés en ligne, le 20 juillet 2013, p 166.

constater qu'il n'a pas choisi d'intensifier les efforts des principaux « profiteurs » et « fraudeurs » en termes financiers, à savoir le patronat qui recourt au travail au noir et qui par conséquent ne paie pas de cotisations sociales. En second lieu, il n'a pas renoncé à recourir à une main-d'œuvre précaire, exploitée et victime de *discrimination systémique*, à savoir les travailleurs et travailleuses migrants. En troisième lieu, il s'attaque à une fraude des prestataires qui, même en se basant sur les chiffres avancés par le gouvernement, reste une « pauvre fraude »⁵⁵ qui est presque entièrement recouverte par Service Canada.

Alors, pour quelles raisons le gouvernement a-t-il choisi de mettre l'accent sur la limitation des dépenses et le contrôle des seuls prestataires? Nous avançons ici l'idée que cette stigmatisation poursuit plusieurs objectifs. Il s'agit tout d'abord de susciter la honte chez les prestataires et limiter ainsi la demande de prestations : la prévention de « l'utilisation » des prestations remplace ici la prévention des « risques » de fraude⁵⁶.

Ce discours stigmatisant contribue ensuite à dresser les populations les unes contre les autres et en particulier à opposer une classe moyenne, qui estime qu'elle paie trop d'impôts, à des prestataires qui profiteraient d'un système financé par d'autres. La répétition de ce discours semble en effet porter ses fruits. Selon un sondage récent, 57 % des Québécois estiment que « les fraudes et les déclarations trompeuses sont des phénomènes répandus » et 22 % considèrent que l'ensemble des prestations versées est constitué de fraudes. Pourtant, les sondés ne connaissent personnellement que relativement rarement des prestataires-fraudeurs (17 %) et presque autant d'employeurs-fraudeurs (11 %)⁵⁷. Ces derniers ne sont cependant jamais identifiés, dans les discours gouvernementaux sur l'assurance-emploi, comme des fraudeurs.

Enfin, et peut-être plus globalement à l'ère où les services publics et la protection sociale sont présentés comme un luxe, ce discours permet de miner la pertinence des programmes sociaux, puisque ceux-ci seraient détournés par des profiteurs. On rappellera toutefois que la sécurité sociale, et notamment l'assurance-emploi, est un droit fondamental notamment parce qu'elle vise à « refuser l'apparition et l'installation d'une classe de ~~sans-droits~~ », de protéger les plus vulnérables et de préserver la citoyenneté sociale de tous »⁵⁸.

⁵⁵ Julien Damon, « Droits et fraudes », *Droit social*, n°5, pp 540-543.

⁵⁶ Adrian Sinfiel, « Renforcer la prévention de l'insécurité sociale », *Revue internationale de sécurité sociale*, 2013, vol.65, n°4, pp 103-123, p 107.

⁵⁷ Sondage Léger, [Commandité par la Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi](#), 2013, consulté en ligne le 2 décembre 2013.

⁵⁸ Mohamed Djouldem, Y. Saillard et Ph. Warin, « Lutter contre le non-recours : un révélateur du renouvellement des politiques publiques » in ODENORE. 2012. L'envers de la « fraude sociale » - Le scandale du non-recours aux droits sociaux, Paris (France), La découverte, p 188.

II. Le nouveau mode de contestation des décisions à l'assurance-emploi

C'est par le biais du méga projet de loi C-38, présenté dans le cadre du budget fédéral 2012, que le gouvernement conservateur a décidé de créer un nouveau tribunal appelé *Tribunal de la sécurité sociale* (TSS), remplaçant ainsi les instances traditionnelles en matière d'assurance-emploi, soit les conseils arbitraux et le juge-arbitre.

Avant le 1^{er} avril 2013 (date d'entrée en fonction du nouveau tribunal), si une personne n'était pas d'accord avec une décision de la Commission de l'assurance-emploi (CAEC), elle pouvait contester cette décision en faisant appel au conseil arbitral. Le conseil arbitral était un organe décisionnel composé de trois personnes, soit un représentant des travailleurs, un représentant des employeurs et un président. Le chômeur à qui on a refusé d'accorder des prestations pouvait défendre sa cause devant ces trois représentants qui jugeaient si la décision rendue par la Commission était conforme, ou pas, à la loi et à la réglementation. Par la suite, il était possible pour les parties de contester la décision du conseil arbitral devant le juge-arbitre.

En créant le TSS, le gouvernement conservateur a aboli les conseils arbitraux ainsi que le juge-arbitre. Dorénavant, ce sera la division générale de la section de l'assurance-emploi du nouveau tribunal qui jugera les litiges en matière d'assurance-emploi et c'est devant la division d'appel de ce nouveau tribunal que pourront être contestées les décisions de la division générale.

L'objectif de ce texte est de faire une évaluation critique du nouveau processus de contestation des décisions à l'assurance-emploi en faisant ressortir ses effets sur le droit aux prestations. Dans un premier temps, nous présenterons et évaluerons les modifications apportées à la révision administrative. Par la suite, le même exercice sera entrepris pour la division générale du TSS, pour la division d'appel et finalement pour les cours fédérales.

1. La révision administrative

Avant la réforme, un chômeur en désaccord avec une décision de la Commission de l'assurance-emploi pouvait déposer une demande de révision à cette même commission ou aller directement en appel au conseil arbitral. Plusieurs préféraient éviter l'étape de la révision, doutant de l'impartialité de la Commission (qui, comme il a été mentionné précédemment, doit respecter des quotas de façon à limiter l'octroi de prestations) et de l'efficacité de la demande de révision. De fait, la révision se soldait trop souvent par le maintien de la décision initiale prise par la Commission, tant et si bien que le plus souvent, la révision administrative ne faisait que rallonger le délai de saisine du conseil arbitral. Or, dorénavant, avant même de pouvoir contester une décision devant le TSS, il faudra obligatoirement que le chômeur passe par cette étape et dépose donc une demande de révision administrative. Cette modification à la *Loi sur l'assurance-emploi* entraîne son lot de problèmes.

1.1 Aucune limite de temps pour rendre une décision

Un des graves problèmes avec la révision administrative est que la Commission de l'assurance-emploi n'est soumise à aucun délai pour rendre une décision. En effet, pendant que la Commission procède à la révision, le chômeur n'a aucune source de revenus. Cette situation d'extrême précarité financière peut pousser plusieurs chômeurs à abandonner les procédures de révision et à se tourner vers le premier emploi disponible, et ce, afin de survivre.

1.2 La non-reconnaissance du droit à connaître les faits retenus contre le prestataire

Il existe un principe élémentaire voulant que dans un litige les parties soient, d'un point de vue procédural, à armes égales le plus possible. Or, dans le cas d'une révision administrative déposée à la Commission de l'assurance-emploi, ce principe est bafoué. En effet, il y a une iniquité manifeste entre la Commission de l'assurance-emploi et le prestataire, ce dernier ne disposant pas de l'entièreté de son dossier pour être en mesure de se défendre adéquatement.

Outre un message générique du type « Vous n'avez pas droit aux prestations régulières parce que vous avez perdu votre emploi en raison d'une inconduite », les prestataires qui contestent une décision ne sont pas informés des faits sur lesquels s'est appuyée la Commission pour rejeter une demande de prestations.

En dépit du fait qu'il s'agisse là d'une procédure inéquitable et préjudiciable pour le prestataire, cette façon de faire soulève d'autres questions importantes. En effet, en ne possédant pas l'entièreté du dossier, le prestataire ou son représentant pourraient en venir à contrevenir au principe voulant qu'on ne puisse s'incriminer soi-même. Prenons par exemple le cas d'un prestataire ayant été congédié pour inconduite. Puisqu'il ne possède pas tous les éléments qui ont été pris en compte par la Commission, incluant les éléments fournis par l'employeur, pour déterminer l'inconduite, le prestataire pourrait croire que son congédiement est lié à la fréquence de ses retards alors qu'elle serait plutôt le résultat d'une faute grave commise par l'employé. Si le prestataire ou son représentant ne connaît pas les faits qui lui sont reprochés, ces derniers pourraient développer leur argumentation sur les retards répétés alors que ceux-ci ne lui ont pas été reprochés. De cette façon, le prestataire et/ou son représentant viennent de donner davantage de munitions à la Commission de l'assurance-emploi qui refusera de verser des prestations, non seulement pour faute grave, mais également pour retards répétés. Et si la faute grave n'est pas retenue puisque le prestataire a démontré que la faute n'a pas été commise intentionnellement, la Commission pourrait maintenir l'inconduite non plus pour faute grave, mais pour retards répétés alors qu'initialement, cette faute n'était même pas au dossier. Le prestataire en est ainsi venu à s'incriminer lui-même.

Cette situation est d'autant plus problématique pour les avocats puisque ceux-ci ont l'obligation de ne pas nuire à leurs clients; obligation à laquelle l'avocat aurait contrevenu s'il avait plaidé sur les retards répétés de son client faute d'avoir obtenu l'entièreté du dossier.

Si le prestataire et/ou son représentant souhaitent obtenir l'ensemble du dossier que détient la Commission de l'assurance-emploi, ils doivent, depuis l'automne 2013, passer par une demande d'accès aux renseignements personnels qui peut prendre plusieurs semaines, voire quelques mois. Et pendant que le prestataire attend ses documents, la Commission va procéder quand

même à la révision administrative et rendre sa décision. La Commission a donc pris sa décision sans que le chômeur ait vraiment eu connaissance de ce qui lui était reproché et ait pu – en conséquence – présenter des arguments éclairés.

1.3 Manque d'indépendance des fonctionnaires

Bien que la CAEC affirme que les révisions sont menées par un groupe de fonctionnaires n'ayant pas de lien avec ceux qui ont rendu la décision initiale, il demeure que ces personnes appartiennent à la même organisation et sont soumises, comme tous les fonctionnaires de la CAEC, aux pressions politiques et administratives⁵⁹ qui visent à réduire les coûts du programme⁶⁰. En bref, la CAEC n'est pas impartiale quand vient le temps d'étudier un dossier, puisqu'elle est une partie intéressée⁶¹. Leur statut de fonctionnaire ne leur accorde pas l'indépendance nécessaire pour prendre une décision qui irait à l'encontre de la volonté ministérielle quand vient le temps de choisir l'interprétation de la loi à appliquer.

Mentionnons également que les récentes révélations au sujet des quotas que doivent respecter certains fonctionnaires sont loin de rassurer la population quant à l'impartialité de la Commission de l'assurance-emploi.

2. La division générale du Tribunal de la sécurité sociale

Si la révision administrative ne donne pas un résultat satisfaisant pour le prestataire, celui-ci a 30 jours pour déposer une demande d'appel devant la division générale du Tribunal de la sécurité sociale (TSS)⁶². Il est possible de prolonger ce délai à un an, mais le TSS doit d'abord accepter les raisons qui justifient la prorogation⁶³.

À cette étape, le TSS transmet aux parties toutes les informations à sa disposition⁶⁴, y compris le dossier sur lequel la CAEC s'est appuyée pour prendre la décision que l'on désire contester. Toutefois, le formulaire d'appel prévoit d'indiquer les motifs et de déposer la documentation qu'entend utiliser l'appelant au soutien de son appel alors qu'à ce moment, il peut ne pas

⁵⁹ Vicki Lens, « Judge or Bureaucrat? How Administrative Law Judges Exercise Discretion in Welfare Bureaucracies » (2012) 86:2 Social Service Review 269-293 à la p 270.

⁶⁰ Marie Vastel, « Assurance-emploi - Les objectifs de coupes sont plus élevés pour le Québec » (7 février 2013), en ligne : Le Devoir [de Montréal] <<http://www.ledevoir.com/politique/canada/370291/les-objectifs-de-coupes-sont-plus-eleves-pour-le-quebec>> (consulté le 7 avril 2013); Fannie Olivier, « Assurance emploi: des «objectifs», mais pas de quotas » (25 février 2013), en ligne : La Presse [de Montréal] <<http://www.lapresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-canadienne/201302/25/01-4625324-assurance-emploi-des-objectifs-mais-pas-de-quotas.php>> (consulté le 7 avril 2013) [Marie Vastel].

⁶¹ Gaile McGregor, « Anti-Claimant Bias in the Employment Insurance Appeals System : Causes, Consequences and Public Law Remedies » (2011) 15 Can J Admin L & Prac 229, westlaw à la p 265, en ligne: Canadian Journal of Administrative Law & Practice <<http://www.canada-westlaw.com>>.

⁶² *Loi sur l'assurance-emploi*, LC 1996, c 23 [LAE], 6 art 52(1)(a), en ligne : <<http://canlii.ca/t/694q3>>; *Loi sur le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences*, LC 2005, c 34 [LMRHDC], en ligne : <<http://canlii.ca/t/6926v>>; *Loi sur les Cours fédérales*, LRC 1985, c F-7 [LCF], en ligne : <<http://canlii.ca/t/69256>>.

⁶³ *Règlement sur l'assurance-emploi*, DORS/96-332 art 25, en ligne : <<http://canlii.ca/t/69064>> (consulté le 10 mars 2012).

⁶⁴ *Ibid* art 5(2)

connaître la preuve et les motifs au soutien de la décision qu'il conteste, preuve et motifs qui lui parviendront après le dépôt de son appel.

2.1 Le rejet sommaire : la perte du droit d'être entendu

Avant la création du Tribunal de la sécurité sociale, tout chômeur avait le droit d'être entendu en personne devant le conseil arbitral et le juge-arbitre. Dorénavant, le membre du TSS⁶⁵ doit étudier le dossier d'un prestataire et juger s'il a une chance raisonnable de succès. Si ce dernier considère que ce n'est pas le cas, il doit prononcer un rejet sommaire. Ainsi, le prestataire perd la possibilité de défendre sa cause devant le TSS. Toutefois, avant de rendre une telle décision, le décideur doit offrir à l'appelant une dernière possibilité de soumettre, par écrit, des observations et des informations qui démontrent qu'il est pertinent de tenir une audience. S'il a prononcé un rejet sommaire, il sera possible pour le prestataire de faire appel à la division d'appel du TSS pour contester cette décision. Cependant, cette autre étape complexifie le processus et rallonge la période avant que le chômeur reçoive ses prestations puisque si la division d'appel donne raison au prestataire comme quoi le rejet sommaire n'était pas justifié, la division d'appel va retransférer le dossier à la division générale. Le prestataire sera donc passé par la demande initiale, la révision administrative, l'appel à la division générale, la contestation du rejet sommaire à la division d'appel, il retournera à la division générale et s'il est en désaccord avec la décision de la division générale, il retournera une fois de plus à la division d'appel qui peut encore une fois retourner la cause à la division générale! Bref, on est bien loin d'un processus accessible, simple, rapide et efficace pour les chômeurs!

2.2 Le choix du mode d'audience et la marginalisation de l'audience en personne

Comme mentionné précédemment, avant l'instauration du TSS, les chômeurs insatisfaits d'une décision de la Commission de l'assurance-emploi avaient tous le droit d'exposer leur cas en personne. Désormais, ce type de défense risque fortement de devenir l'exception.

En effet, c'est désormais le TSS qui détermine de quelle façon la cause sera entendue parmi les modes suivants⁶⁶ :

- Tenir une audience par visioconférence;
- Tenir une audience par téléconférence;
- Tenir une audience en personne;
- Questions et réponses écrites;
- Référer les parties à une conférence préparatoire;

⁶⁵ Compte tenu que les décideurs du Tribunal de la sécurité sociale n'ont pas nécessairement une formation juridique, nous préférons ne pas les appeler juges, mais plutôt « décideurs » ou « membres du Tribunal de la sécurité sociale ». D'ailleurs le *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* parle de ces derniers en utilisant l'expression « membre ».

⁶⁶*Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, supra note 46 aux paras 15,17,21 et 31. Le lecteur doit prendre note que pour l'instant, le TSS n'a pas encore défini de politique claire sur le fonctionnement des différentes conférences prévues au règlement.

- Référer les parties à une conférence de règlement des différends (un processus de résolution de conflit);
- Référer les parties à une conférence de règlement (une rencontre de négociation unique).

Notons qu'il est possible de demander à ce qu'une audience se déroule en personne, mais la décision finale relève exclusivement du TSS. Ce manque de transparence est inquiétant considérant que le mode d'audience peut influencer l'issue de la décision, comme l'attestent, par exemple, des études concernant les audiences par visioconférence⁶⁷. On peut également se demander si une personne résidant près des grands centres urbains aurait davantage de chances d'être entendue en personne qu'une personne habitant une région éloignée. En effet, comme les membres du TSS entendent désormais les causes à partir de leurs domiciles respectifs, on peut se demander si ces derniers voudront se déplacer pour entendre des causes. Et si tel est le cas, y aura-t-il des audiences en personne en Gaspésie par exemple, ou il incombera au prestataire de se déplacer à Québec, Montréal ou Ottawa? Bref, l'absence de transparence quant au choix du mode d'audience entraîne de sérieux questionnements en matière d'équité procédurale.

Or précisément, il est à prévoir que la majorité des audiences seront menées par téléconférence. Et ce choix est d'autant plus problématique que la jurisprudence établit clairement que cette méthode ne devrait être retenue que quand les autres formes d'audience ne sont pas disponibles⁶⁸. Pour la plupart des prestataires qui font appel d'une décision, les enjeux sont de taille et leur niveau de nervosité lors des audiences est important. Le fait de procéder surtout par visioconférence et téléconférence a comme effet d'augmenter le niveau de stress et d'inconfort des prestataires qui peuvent avoir de la difficulté à transmettre leur message dans ces circonstances. L'expérience démontre aussi que ces techniques alourdissent le déroulement de l'audience et sont loin d'être toujours fiables et s'avèrent dans certains cas totalement inappropriées comme mode d'audition⁶⁹.

On relèvera de surcroît que les audiences par visioconférence n'évitent pas pour autant que les parties aient à se déplacer. En effet, tant pour des raisons de confidentialité que de fiabilité technique, les audiences en visioconférence se dérouleront dans des lieux déterminés par le TSS et dotés d'équipement spécialisé propre au TSS. Il n'est donc pas question d'utiliser des services commerciaux (tel que Skype) pour mener ces audiences. En clair, le TSS est en train d'aménager des salles de visioconférence dans les bureaux de Service Canada à travers le pays. Ce sont dans ces salles que les parties devront se présenter pour participer aux audiences, seul le décideur sera à distance. L'installation et l'entretien de ce nouveau type d'infrastructure soulèvent des questionnements quant à leur réelle rentabilité économique, objectif central de ce volet de la réforme⁷⁰. Si on ajoute à ces coûts l'impact sur le niveau de stress et d'inconfort pour les prestataires et la difficulté accrue pour les membres du TSS d'évaluer la crédibilité des parties à

⁶⁷ Contrôleur des lieux de privation de liberté, [Rapport d'activité 2012](#), consulté le 20 février 2014.

⁶⁸ CAF, 8 avril 1987, A-532-86 Procureur général du Canada c. Peterman, Rory L.; JA, 27 mai 2011, CUB 76926 ; JA, 24 juillet 2006, CUB 66328 ; JA, 17 février 2004, CUB 61115; JA, 21 août 1986, CUB 12441.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale, supra note 46, art 2.*

travers le filtre de la technologie, il est légitime de questionner la motivation du législateur. D'autant plus qu'aucune étude préalable sur l'impact de tels choix n'a été menée.

2.3 L'obligation de présenter des observations écrites et de consolider soi-même son dossier : un alourdissement des procédures pour les prestataires

En vertu de l'article 22 du règlement du TSS⁷¹, les prestataires doivent désormais présenter par écrit leurs observations afin de ne pas être la cible d'un rejet sommaire. Il s'agit là d'un obstacle supplémentaire pour les prestataires puisque auparavant, l'audition devant le conseil arbitral permettait de faire des représentations orales. Cet aspect est d'autant plus problématique que l'on rappellera que près de la moitié des Canadiens ont un niveau d'alphabétisation qui ne leur permet pas d'accomplir ce type de procédures de manière adéquate⁷².

De plus, les parties ne recevront pas de dossier consolidé préalablement à l'audience devant le juge. Effectivement, une copie (et une seule)⁷³ de chaque document sera envoyée à une seule personne (l'appelant ou son représentant) par différents moyens (courriel, télécopieur, poste), au fur et à mesure que ceux-ci seront transmis au membre du TSS. Cette manière de faire exige du prestataire une organisation et des ressources techniques qui font défaut à bien des citoyens (surtout lorsqu'ils sont démunis financièrement comme le sont souvent les prestataires qui contestent une décision). En bref, le TSS fait porter sur les parties le coût des services de secrétariat qui était assumé jusqu'à maintenant par la CAEC et rend la procédure plus ardue pour le prestataire et son représentant. Il est à craindre que de tels obstacles aient d'importants effets sur le taux de recours à des prestations⁷⁴.

2.4 L'absence de délai pour rendre une décision⁷⁵

Sous l'ancien régime, le conseil arbitral traitait plus de 25 000 dossiers par année. Ce travail était partagé entre les 300 conseils qui travaillaient dans 83 centres à travers le Canada⁷⁶. La Loi imposait au conseil d'entendre le requérant dans les 30 jours. Aujourd'hui, moins de 40 décideurs du TSS siègent à la division générale, section assurance-emploi⁷⁷, et aucun délai n'est prévu⁷⁸. Il est donc à craindre que les délais ne s'allongent indûment ou que les dossiers soient

⁷¹ *Ibid.*, art 22.

⁷² Marie-Claude Langlois, *Analphabetisme et littératie au Canada*, Publications de recherche de la Bibliothèque du Parlement, coll Notes de la Colline, Ottawa, Bibliothèque du Parlement du Canada, Division des affaires sociales, 2012, en ligne : <<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2012-46-f.htm>> .

⁷³ *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, *supra* note 46, art 5. Jusqu'ici, le TSS applique cette limite de manière rigoureuse.

⁷⁴ E Z Brodtkin et M Majmundar, « Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming » (2010) 20:4 *Journal of Public Administration Research and Theory* 827-848 à la p 842, DOI : 10.1093/jopart/mup046.

⁷⁵ *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, *supra* note 46, art 22(2), 33.

⁷⁶ Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Assurance-emploi, Rapport de contrôle et d'évaluation 2011*, Gatineau (Québec), Commission de l'assurance-emploi du Canada, 2012 à la p120, en ligne : <http://www.rhdcc.gc.ca/fra/emploi/ae/rapports/aerce_2011/PDF/EIMAR2011fra.pdf> (consulté le 2 décembre 2012).

⁷⁷ Stéphan Corriveau, Entrevue de Michel Mathieu, Avocat principal intérimaire du Tribunal de la sécurité sociale, 3Montréal, 12 juillet 2013.

⁷⁸ *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, *supra* note 46, art 33.

traités de manière trop expéditive. Après un an d'existence du TSS, force est de constater qu'il y a eu une croissance fulgurante des délais. De 30 jours dans l'ancien système, on est passé à des délais allant jusqu'à huit mois! En effet, on apprenait en janvier 2014 que le TSS n'avait traité que 16 % des dossiers reçus depuis le 1^{er} avril 2013⁷⁹.

De plus, selon plusieurs intervenants en matière d'assurance-emploi, l'ordre des dossiers n'est pas respecté, c'est-à-dire que des appels qui ont été logés plus tard sont traités alors que des dossiers ayant été soumis bien avant sont toujours en attente de recevoir un avis d'audience (ou un rejet sommaire)⁸⁰. En outre, non seulement il n'y a pas de délai pour l'audience, mais les juges ne sont soumis à aucun délai pour rendre leur décision une fois l'audience tenue.

L'impact de cette situation sur la capacité des prestataires à poursuivre le processus est dramatique, car il est démontré que lorsque « la période d'attente précédant l'audience implique une absence totale de revenus et l'obligation d'assumer, en plus, les frais afférents à l'appel, le déséquilibre devient insupportable et les travailleurs renoncent à leurs droits »⁸¹.

2.5 Les membres du Tribunal travaillent seuls et à partir de leur domicile respectif⁸² : incompréhension des réalités locales

Corollaire de la volonté d'utiliser au maximum les visioconférences et les téléconférences pour réduire les frais de fonctionnement du TSS⁸³, les membres du Tribunal doivent travailler à partir de leur domicile et entendre des dossiers qui traitent de situations se déroulant souvent dans des régions très éloignées de chez eux. Cette déterritorialisation de leur travail rend plus ardue la compréhension des caractéristiques spécifiques (géographiques, sociales et économiques) du marché du travail local où vit le prestataire.

Il s'agit d'une différence importante par rapport au précédent conseil arbitral qui siégeait avec trois membres représentant les organisations ouvrières et patronales en plus du président désigné par le gouvernement. Les conseils arbitraux étaient reconnus pour avoir une connaissance intime des réalités régionales où ils exerçaient⁸⁴. Le caractère paritaire était un élément jugé extrêmement positif par tous les intervenants jusqu'à maintenant, y compris par la CAEC⁸⁵.

⁷⁹ Guillaume Bourgault-Côté, « Assurance-emploi – Le nombre de demandes d'appel est en chute libre » (7 janvier 2014), en ligne : Le Devoir [de Montréal] <<http://www.ledevoir.com/politique/canada/396669/le-nombre-de-demandes-d-appel-est-en-chute-libre>> (consulté le 7 janvier 2014) [Bourgault-Côté, demandes d'appel].

⁸⁰ Corriveau, *supra* note 77.

⁸¹ Katherine Lippel et al, Traiter la réclamation ou traiter la personne? Les effets du processus sur la santé des personnes victimes de lésions professionnelles, Montréal, UQAM, Service aux collectivités, 2005 à la p 58.

⁸² Corriveau, *supra* note 77.

⁸³ *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, *supra* note 46, art 2.

⁸⁴ JA, 30 juillet 1984, CUB 8641A, en ligne : <<http://www.ae-ei.gc.ca/fra/politique/appels/cubs/0-10000/8000-8999/8641A.shtml>>.

⁸⁵ Patrice Garant et Philippe Garant, « Le paritarisme » (décembre 2001), en ligne : La justice arbitrale en assurance-emploi <http://www.ae-ei.gc.ca/fra/conseil/tribunal/chapitre_1-2-1.shtml> (consulté le 4 mars 2013).

2.6 Le faible niveau d'indépendance des membres du TSS : proximité avec le gouvernement

Les membres du TSS, contrairement aux juges des tribunaux administratifs québécois, ont un niveau d'indépendance plutôt faible⁸⁶. En effet, leur sélection et le (non) renouvellement de leur mandat relèvent d'une décision du gouverneur en conseil qui n'a pas besoin d'être justifiée. Les membres du TSS dont les décisions seront trop souvent défavorables aux positions du ministre pourraient craindre d'attirer le mécontentement et ainsi encourir le risque de perdre leur statut. L'importance de cet enjeu a été soulignée par l'honorable juge LeBel dans une récente conférence : « *In addition to being personally impartial, decision makers must be institutionally independent, that is, free from outside influence*⁸⁷. » Le caractère partisan de la sélection et de la nomination des membres du TSS alimente cette crainte, considérant qu'il existe une proximité entre le Parti conservateur du Canada et plusieurs membres du TSS; certains ayant été candidats ou donateurs pour le parti⁸⁸.

2.7 L'administration du TSS : de graves problèmes de fonctionnement

Outre les multiples problèmes inhérents à la nature même du TSS, le MASSE a été informé de nombreux problèmes rencontrés par les personnes ayant eu à recourir au TSS : réception de l'avis d'audience à peine quelques jours avant l'audience (il est même arrivé de recevoir l'avis d'audience la veille du jour de l'audience), mauvais numéro de téléphone donné aux prestataires, non-réception des dossiers, etc. Certes, le TSS n'est en fonction que depuis un an. Peut-être faut-il être indulgents, mais n'empêche que ces problèmes constituent un irritant supplémentaire qui s'ajoute à une liste déjà trop longue.

3. La division d'appel du Tribunal de la sécurité sociale

Si la CAEC ou le prestataire est insatisfait de la décision de la division générale du TSS, il leur est possible de demander une permission de faire appel de cette décision devant la division d'appel du TSS⁸⁹ dans les trente jours qui suivent la décision de la division générale⁹⁰. Il est possible de proroger ce délai jusqu'à un maximum d'une année⁹¹. À l'exception des dossiers qui font suite à un rejet sommaire par la division générale, voici les motifs permettant une demande d'appel devant la division d'appel du TSS⁹² :

- La division générale n'a pas observé un principe de justice naturelle;
- La division générale a excédé ou refusé d'exercer sa compétence;
- La décision est entachée d'une erreur de droit;
- La décision est fondée sur une conclusion de fait erronée, est abusive ou arbitraire;

⁸⁶ S Ronald Ellis, *Unjust by design: Canada's administrative justice system*, Vancouver, UBC Press, 2013.

⁸⁷ Louis LeBel, « Notes for an Address: Reflections on Natural Justice and Procedural Fairness in Canadian Administrative Law » (2013) 26:1 *Can J Admin L & Prac* 51 à la p 4.

⁸⁸ Guillaume Bourgault-Côté, « Assurance-emploi - Le Tribunal de la sécurité sociale recrute chez les conservateurs » (15 mars 2013), en ligne : *Le Devoir* [de Montréal] <<http://www.ledevoir.com/politique/canada/373358/le-tribunal-de-la-securite-sociale-recrute-chez-les-conservateurs>> (consulté le 5 avril 2013).

⁸⁹ LMRHDC, *supra* note 62 art 55.

⁹⁰ *Ibid* art 57(1)(a).

⁹¹ *Ibid* art 57(2).

⁹² *Ibid* art 58.

- La décision n'est pas suffisamment motivée⁹³.

Si la division d'appel est satisfaite par l'argumentaire qui motive la demande d'appel, elle accordera la permission de faire appel sur le fond⁹⁴. La division d'appel peut réviser les faits soumis aux étapes précédentes, mais n'accepte pas que de nouveaux faits soient ajoutés au dossier. Il est toutefois possible d'ajouter des arguments de droit. La division d'appel peut rendre une décision finale ou renvoyer l'affaire à la division générale⁹⁵.

Si la décision de la division d'appel vise à contester un rejet sommaire de la division générale, il n'est pas nécessaire de demander une permission d'appel⁹⁶. Dans le cas d'un appel contre un rejet sommaire, la décision de la division d'appel se limite à accorder (ou non) le droit d'être entendu sur le fond par la division générale.

Dans l'éventualité où des faits nouveaux susceptibles de modifier la décision sont connus dans l'année qui suit la décision du TSS, il est possible pour une partie de demander une modification ou une annulation de la décision par la division qui l'a rendue⁹⁷.

Bien que la plupart des enjeux illustrés précédemment par rapport à la division générale s'appliquent également à la division d'appel (sauf le rejet sommaire), il y a lieu d'apporter certaines critiques propres au fonctionnement de la division d'appel du TSS :

3.1 La réduction du délai d'appel

En premier lieu, on relèvera la réduction du délai pour faire appel; 30 jours au lieu des 60 jours prévus auparavant. Or, c'est précisément à cette étape que la plupart des prestataires se tournent vers une expertise extérieure (un avocat notamment) pour décider s'il est utile de poursuivre les procédures. La réduction du délai rend ces démarches plus stressantes et exigeantes pour le justiciable, et ce, sans gain notable pour l'administration de la justice.

3.2 L'obligation d'obtenir la permission pour que l'appel soit étudié sur le fond

Comme mentionné précédemment, si le prestataire souhaite faire appel, il doit tout d'abord obtenir une autorisation d'appeler. Ce préalable réduit l'accessibilité à la justice et constitue un affaiblissement des règles de justice naturelle en comparaison avec l'ancienne procédure où l'accès au juge-arbitre était de plein droit. En effet, avant l'instauration du TSS, si un prestataire voulait contester la décision du conseil arbitral, il pouvait faire appel au juge-arbitre devant lequel sa cause était systématiquement entendue. Dorénavant, il lui faudra obtenir au préalable la permission de la division d'appel du TSS.

⁹³ Une motivation insuffisante de la décision n'est pas énumérée explicitement comme un motif d'appel à l'article 58, mais il s'agit d'une obligation imposée à la division générale par l'article 54(2) de la LMRHDC. Le défaut de respecter cette obligation peut être invoqué à la fois comme un manquement à la justice naturelle et comme une erreur de droit et ainsi justifier un appel.

⁹⁴ LMRHDC, *supra* note 62 art 58(3).

⁹⁵ *Ibid* art 59.

⁹⁶ *Ibid* art 56(2).

⁹⁷ *Ibid*, art 66.

De plus, le règlement est rédigé de telle manière que les autres parties intéressées ne sont pas automatiquement informées lors du dépôt d'une demande de permission d'en appeler⁹⁸. Sur le plan strict des notions de justice naturelle et des règles de droit, il semble évident qu'il s'agit là d'un problème, puisque toutes les parties ne sont pas informées d'une démarche formelle qui risque d'avoir des retombées négatives sur leur situation, ce qui semble contraire à la règle *audi alteram partem*, c'est-à-dire de permettre aux personnes concernées par un litige de se faire entendre.

Il faut enfin considérer que l'intérêt des prestataires à être informés rapidement n'est pas qu'une question de principe, c'est surtout un enjeu financier. En pratique, la CAEC dépose presque toujours sa demande d'appel dans les 21 jours⁹⁹. À l'échéance de ce délai, un prestataire pourrait légitimement croire que les sommes qui lui sont dues, d'après la décision de la division générale, lui seront versées incessamment et prendre des arrangements financiers en conséquence, pour finalement apprendre plus tard, que son dossier sera étudié par la division d'appel et qu'il n'a pas droit aux prestations. Or jusqu'à maintenant, selon les praticiens consultés, le TSS n'informe pas les autres parties lors du dépôt d'une demande de permission d'en appeler, mais seulement lorsque celle-ci est accordée.

3.3 Le nombre limité de membres du TSS

Dorénavant, moins d'une demi-douzaine de personnes remplacent la quarantaine d'anciens juges-arbitres qui entendaient près de 2 000 dossiers¹⁰⁰ par année jusqu'à maintenant. Si ce volume d'appels est maintenu, il est difficile d'imaginer que les délais ne seront pas prolongés.

3.4 L'absence de recueil de jurisprudence

Alors que dans l'ancien système, l'ensemble des décisions du juge-arbitre était accessible via Internet, le TSS nous a informés qu'il n'entend pas rendre publiques l'ensemble des décisions; seules quelques-unes – choisies par le TSS – seront accessibles à la population. Cette situation crée un déséquilibre entre les parties puisque la Commission de l'assurance-emploi a, de son côté, accès à toutes les décisions du TSS, alors que les prestataires n'auront accès qu'à quelques-unes afin d'appuyer leur argumentation. Ne connaissant pas les procédures de sélection des décisions qui seront rendues publiques, il est permis de craindre que certaines décisions, par exemple celles favorables aux prestataires, ne soient pas publiées.

4. Les cours fédérales

Avant la réforme, les juges-arbitres étaient en partie recrutés parmi les membres de la Cour fédérale. Par conséquent, le contrôle judiciaire de leurs décisions était uniquement exercé par la Cour d'appel fédérale. Dorénavant, le contrôle judiciaire des décisions de la division d'appel du

⁹⁸ *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale, supra* note 46, art 41.

⁹⁹ Pour tirer bénéfice de l'article 114 de la LAE qui l'exonère de verser les prestations dues suite à la décision de la division générale, et ce, tant que les procédures ne sont pas terminées.

¹⁰⁰ Commission de l'assurance-emploi du Canada, *Assurance-emploi, Rapport de contrôle et d'évaluation 2011*, Gatineau (Québec), Commission de l'assurance-emploi du Canada, 2012 à la p 120, en ligne : <http://www.rhdcc.gc.ca/fra/emploi/ae/rapports/aerce_2011/PDF/EIMAR2011fra.pdf> (consulté le 2 décembre 2012).

TSS relèvera soit de la Cour fédérale, soit de la Cour d'appel fédérale selon la décision qui sera contestée¹⁰¹.

C'est la Cour fédérale qui exerce le contrôle judiciaire dans les cas suivants :

- Appel de rejet sommaire (suite à la décision de la division d'appel de confirmer ou d'infirmer le rejet);
- Prolongation des délais.

La Cour d'appel fédérale conserve l'autorité nécessaire pour exercer un contrôle judiciaire pour toutes les autres décisions rendues par la division d'appel du TSS.

L'introduction de la Cour fédérale dans le mécanisme de contestation des décisions de la CAEC a comme effet d'ajouter une étape supplémentaire au processus, d'allonger les délais potentiels avant un dénouement et d'augmenter les coûts. Chacun de ces facteurs est une cause de renonciation de la part des plaignants.

Conclusion

La transformation du mécanisme d'appel des décisions de la CAEC est arrivée de manière inattendue tant pour la population que pour les élus ou la CAEC elle-même. La nature expéditive des changements annoncés sans préavis lors du budget 2012¹⁰² et le caractère superficiel des consultations¹⁰³ qui ont suivies, font en sorte qu'il subsiste plusieurs zones d'ombre dans l'opérationnalisation des nouvelles voies de recours pour les prestataires de l'assurance-emploi.

Comme l'illustrent les figures à la page 27, l'ancien mécanisme de contestation était significativement plus simple que le nouveau. Les motivations à l'origine de cette transformation trouvent peu d'explications et de justifications dans les textes officiels et les déclarations des responsables politiques à l'origine de la réforme. Le principe général, exposé à l'article 2 du règlement, donne le ton : « le présent règlement est interprété de façon à permettre d'apporter une solution [...] la plus expéditive et économique possible »¹⁰⁴. Le gouvernement établit à 25 millions de dollars par année les économies envisagées¹⁰⁵, une fois les coûts de transition et d'implantation du nouveau système passés. Il s'agit d'une somme relativement modeste si on garde à l'esprit que le TSS ne couvre pas uniquement le programme de l'assurance-emploi, mais aussi ceux de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de pension du Canada. Ces trois

¹⁰¹ LCF, art 18.1, 28(1)(g).

¹⁰² Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en oeuvre d'autres mesures, LC 2012, c 19 [C-38], en ligne : <http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/411/Government/C-38/C-38_4/C-38_4.PDF> (consulté le 15 octobre 2012).

¹⁰³ « Résumé de l'étude d'impact de la réglementation » 147:8 Gazette du Canada Partie II 859 aux pp 864-866, en ligne : Gazette du Canada Partie II <<http://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2013/2013-04-10/pdf/g2-14708.pdf>> [Résumé de l'étude d'impact de la réglementation].

¹⁰⁴ *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale*, *supra* note 46, art 2.

¹⁰⁵ Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, *supra* note 103 à la p 867.

programmes totalisant des dépenses annuelles de l'ordre de 80 milliards de dollars par année¹⁰⁶. De plus, aucune donnée n'a été rendue disponible pour évaluer les dépenses engagées pour la mise en œuvre du TSS. Les dépenses associées à la constitution d'un réseau de salles de visioconférence (tant dans les bureaux de Service Canada qu'aux domiciles des membres du tribunal) et à l'établissement d'une plate-forme informatisée d'échange de documents ayant à la fois les caractéristiques d'accessibilité (pour les prestataires et leurs représentants), de confidentialité et de sécurité nécessaires représenteront, sans aucun doute, un investissement significatif.

En septembre 2014, nous apprenions, dans un article de *La Presse canadienne*¹⁰⁷, qu'après 18 mois d'existence, le TSS coûterait en effet moins cher que les structures précédentes. Cependant, si on prend en considération le fait qu'à cette date, 10 000 appels sont toujours en attente d'être entendus, on peut se questionner à savoir sur le dos de qui se font ces relatives économies. Pire encore, dans ce même article on dévoile – par l'entremise d'un fonctionnaire fédéral – que le gouvernement avait pour objectif avoué, avec la création du Tribunal de la sécurité sociale, de faire baisser de 25% le nombre d'appels.

Même si le nouveau système s'avérait effectivement une source d'économie financière pour la CAEC¹⁰⁸, il est facile d'estimer qu'en revanche les dépenses supplémentaires que les prestataires et leurs représentants devront assumer seront largement accrues. L'alourdissement des procédures, la multiplication des instances, l'obligation de présenter des observations écrites, la disparition des « dossiers d'appel » envoyés aux parties avant les audiences, sont autant de mesures qui rendront la tâche de contester une décision de la CAEC plus coûteuse en temps, en argent, en équipement et qui exigeront plus d'expertise et de ressources de la part des prestataires. Tout cela promet d'allonger considérablement les délais. L'ensemble de ces facteurs est susceptible de décourager les prestataires ciblés par des décisions négatives et de les amener à renoncer aux recours théoriquement mis à leur disposition ou à lancer la serviette avant l'aboutissement de ceux-ci. D'ailleurs, de récentes données démontrent que moins de 15 % des chômeurs ayant reçu une décision défavorable à l'étape de la révision administrative décident de poursuivre leurs démarches au TSS et que les demandes d'appel après huit mois d'existence du

¹⁰⁶ Service Canada, Rapport annuel du Régime de pensions du Canada 2011-2012, 2012 à la p 1, en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/rhdcc-hrsdc/HS1-6-2012-fra.pdf> (consulté le 25 juillet 2013); Service Canada, Régime de pensions du Canada – Sécurité de la vieillesse, Rapport trimestriel des montants mensuels et données d'avril à juin 2012, Ottawa, Service Canada, 2012 à la p 2, en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/servcan/SG3-2-2012-2-fra.pdf> (consulté le 25 juillet 2013); Office de financement de l'assurance-emploi du Canada, Rapport actuariel sur le taux de cotisation d'assurance-emploi 2013, 2012 à la p 33, en ligne : <http://www.ceifb-afaec.ca/fr/PDF_Reports/Taux%20de%20cotisation/Report_de_l_actuaire_en_chef_%202013%20FINAL.pdf> (consulté le 15 janvier 2013).

¹⁰⁷ Lee-Anne Goodman, « Social Security Tribunal saving money, but hearing fewer appeals », *La Presse canadienne*, 22 septembre 2014.

http://www.thestar.com/news/canada/2014/09/22/social_security_tribunal_saving_money_but_hearing_fewer_appeals.html (consulté en ligne le 22 septembre 2014).

¹⁰⁸ C'est la CAEC qui assume les frais d'opération associés aux dossiers d'assurance-emploi soumis à l'attention du TSS. LAE, art 77(1) g).

TSS ont chuté de 85 %¹⁰⁹. Conséquemment, le lien entre la diminution des droits substantifs des prestataires par l'atteinte des droits procéduraux trouverait ici un exemple patent.

Figure 1 :
 Processus de contestation avant la réforme

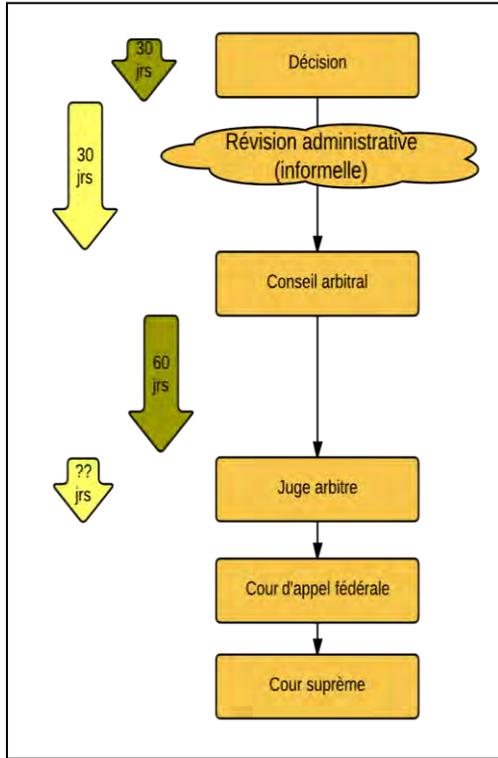
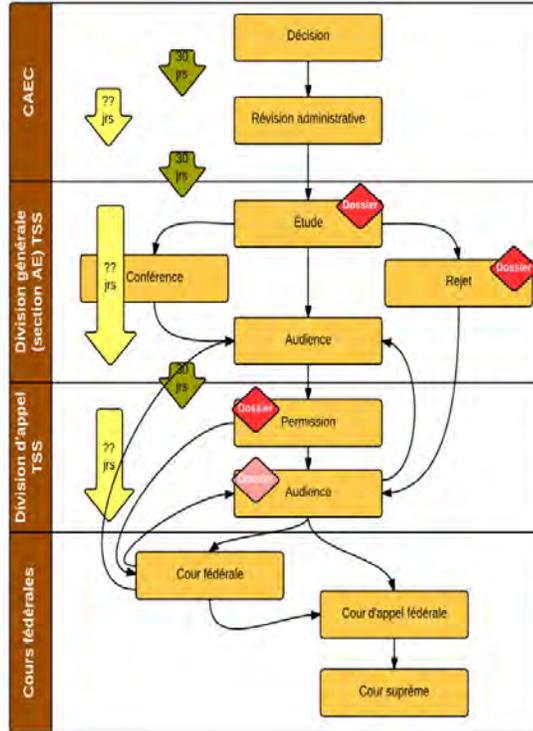


Figure 2 :
 Nouveau processus



Étant donné que les prestataires sont dans l'immense majorité en situation de précarité financière quand ils déposent une demande d'assurance-emploi, ces dépenses, délais et difficultés incitent à penser qu'un grand nombre renonceront à leur droit aux prestations et qu'ils se tourneront potentiellement vers des emplois qui auraient autrement été jugés non convenables plutôt que de s'engager dans le parcours à obstacles que représente le nouveau processus de contestation.

¹⁰⁹ Bourgault-Côté, demandes d'appel, *supra* note 79.

III. La nouvelle définition de l'emploi convenable

1. Un emploi convenable aux yeux de l'assurance-emploi

Depuis janvier 2013, la Commission de l'assurance-emploi du Canada (CAEC) applique une nouvelle série de normes pour définir ce qu'est un emploi convenable. Ces changements ont provoqué de nombreuses réactions dans la population et donné lieu à d'abondants échanges, par médias interposés, entre le gouvernement et les groupes de défense de droits sociaux sur les motivations et, surtout, les conséquences de ces nouvelles normes.

Le texte qui suit cherche à faire un tour d'horizon des changements législatifs et réglementaires de même que des directives d'interprétation émises par la CAEC autour de la notion d'emploi convenable. Chacun des changements identifiés sera analysé et critiqué en établissant une comparaison entre l'ancienne situation et la nouvelle, puis en mesurant les impacts de ces mutations, à l'aune du droit et de la jurisprudence.

1.1 Définir un « emploi convenable »

D'abord, il convient de relever que la notion d'emploi convenable est une notion tout à fait relative et changeante qui a peu à voir avec... l'emploi. Le même emploi, aux mêmes conditions, est ou n'est pas convenable selon l'individu qui le considère et en fonction des circonstances précises où se trouve cet individu à un moment donné. Le caractère extrêmement fluide de la définition d'un emploi convenable ouvre donc largement la porte à de multiples interprétations et promet d'occuper sans fin les fonctionnaires de la CAEC, tout comme les membres du Tribunal de la sécurité sociale.

En fait, on peut résumer les choses de la façon suivante : *un emploi convenable est un emploi qui, s'il est refusé, entraîne la perte des prestations d'assurance-emploi*. Ce n'est donc pas l'emploi qui est convenable, c'est la décision de la CAEC qui est, ou pas, inconvenante pour le prestataire. Le défaut de postuler ou d'occuper un emploi convenable qui était à sa disposition entraîne une exclusion de sept à douze semaines de prestations¹¹⁰, l'enjeu est donc majeur pour chaque prestataire.

Il faut toutefois rappeler que cette situation n'est pas nouvelle. Or, la récente réforme a changé les normes et les conditions afin d'élargir les situations et les circonstances qui rendent un emploi convenable aux yeux de la CAEC.

¹¹⁰ Loi sur l'assurance-emploi, 20 juin 1996, LC 1996, c 23 art 28(1) [LAE]. De plus, l'exclusion est souvent accompagnée d'une inadmissibilité causée par un manque de disponibilité (article 18(1)).

1.2 Ce que dit la loi

Tout comme autrefois, la nouvelle version de l'article 27(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi* (LAE) définit ce qu'est un emploi convenable par la négative. Plutôt que de décrire l'emploi convenable, il énonce ce qu'est un emploi non convenable : « Il s'agit d'un emploi inoccupé du fait d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif ». Cette définition d'un emploi non convenable est beaucoup plus sommaire que celle qui apparaissait autrefois aux articles 27(2) et (3) :

27 [...] (2)

a) soit d'un emploi inoccupé du fait d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif;

b) soit d'un emploi dans le cadre de son occupation ordinaire à un taux de rémunération plus bas ou à des conditions moins favorables que le taux ou les conditions appliqués par convention entre employeurs et employés ou, à défaut de convention, admis par les bons employeurs;

c) soit d'un emploi d'un genre différent de celui qu'il exerce dans le cadre de son occupation ordinaire, à un taux de rémunération plus bas ou à des conditions moins favorables que le taux ou les conditions qu'il pourrait raisonnablement s'attendre à obtenir, eu égard aux conditions qui lui étaient habituellement faites dans l'exercice de son occupation ordinaire ou qui lui auraient été faites s'il avait continué à exercer un tel emploi.

(3) Après un délai raisonnable à partir de la date à laquelle un assuré s'est trouvé en chômage, l'alinéa (2) c) ne s'applique pas à l'emploi qui y est visé s'il s'agit d'un emploi à un taux de rémunération qui n'est pas plus bas et à des conditions qui ne sont pas moins favorables que le taux ou les conditions appliqués par convention entre employeurs et employés ou, à défaut de convention, admis par les bons employeurs.

La nouvelle mouture de la loi est donc claire : à l'exception d'un emploi de briseur de grève, tout emploi est convenable. Toutefois, si le législateur a simplifié la loi, le pouvoir exécutif a, de son côté, saisi l'opportunité pour occuper l'espace et a changé le cadre réglementaire en ajoutant les articles 9.002, 9.003 et 9.004 au *Règlement sur l'assurance-emploi*¹¹¹ (RAE). Cette décision n'est pas anodine.

L'article 9.002 définit les modalités contextuelles de l'emploi dont on évalue le caractère convenable (exigences physiologiques, distance, horaire, compatibilité avec les obligations familiales et les convictions morales et religieuses) et établit la règle de *la situation financière*

¹¹¹ Règlement sur l'assurance-emploi, DORS/96-332 [RAE], en ligne : <<http://canlii.ca/t/69064>> (consulté le 29 avril 2013). Ce changement n'est pas anodin. Bien qu'il ne s'agisse pas du thème central de ce texte, il est impossible de passer sous silence le fait que le pouvoir exécutif ne se contente pas de s'approprier l'autorité que le pouvoir législatif s'était réservée jusqu'alors, mais il empiète aussi sérieusement sur la marge de manœuvre du pouvoir judiciaire puisque le nouveau règlement impose des normes qui se distinguent de ce que la jurisprudence avait établi au cours des 75 dernières années.

moins avantageuse. L'article 9.003 détermine la catégorie du prestataire en vertu de ses antécédents avec le programme (cotisation, perception, etc.). L'article 9.004 dicte, pour sa part, la rémunération et le type d'emploi qui seront convenables selon la catégorisation réalisée en vertu de l'article 9.003. À la lecture de ces trois articles, il est possible d'affirmer que la CAEC utilise des critères subjectifs (article 9.002) et des critères objectifs (articles 9.003 et 9.004) pour définir, pour chaque prestataire, ce qu'est un emploi convenable.

2. Les critères d'un emploi convenable

Au total, le règlement établit huit critères pour définir si un emploi est convenable ou non pour un prestataire donné à un moment précis. Chacun de ces critères doit être pris en compte de façon distincte. Pour être convenable, un emploi doit répondre à chacun de ces huit critères au moment où on les évalue. Un emploi qui répond à sept des huit critères n'est pas un emploi convenable. Ces critères sont :

1. Ne pas être disponible du fait d'un conflit de travail;
2. Respecter l'état de santé et les capacités physiques du prestataire;
3. Offrir un horaire qui n'est pas incompatible avec les obligations familiales ou les croyances du prestataire;
4. Être d'une nature qui n'est pas contraire aux croyances et convictions du prestataire;
5. Exiger un temps de déplacement qui respecte les normes;
6. Correspondre aux types d'emplois associés à la catégorie du prestataire;
7. Respecter le niveau de salaire associé à la catégorie du prestataire;
8. Offrir une protection contre une situation financière moins avantageuse.

2.1 Les critères objectifs

Une comparaison entre les critères objectifs imposés par la réforme et ceux en vigueur jusqu'en janvier 2013 permet de distinguer plusieurs différences. Le changement le plus spectaculaire est évidemment la disparition de toutes références aux « conditions appliquées par convention entre employeurs et employés ou, à défaut de convention, admis par les bons employeurs¹¹² ». Le nouveau texte élimine toute référence sociale aux conditions de travail. Il n'est plus question de convention négociée ou de « bon employeur ». La nouvelle loi exprime une approche teintée de libéralisme économique qui fait reculer les rapports de travail plus loin que 1911¹¹³, puisque la

¹¹² LAE, *supra* note 110 art 27(2)b), (3) de l'ancienne version de la loi.

¹¹³ National Insurance Act, 1911, (R-U) 1 & 2 Geo V, c 55 art 86(4), en ligne : <<http://www.sochealth.co.uk/health-law/national-insurance-act-1911/>> (consulté le 31 août 2013). La loi de 1911 définissait un emploi qui n'était pas convenable à l'aide de trois critères. La similitude entre ces critères et ceux en vigueur au Canada jusqu'en janvier 2013 est frappante :

(a) an offer of employment in a situation vacant in consequence of a stoppage of work due to a trade dispute ; or

notion de convention était centrale dans la première loi britannique d'assurance-chômage. Dorénavant, toute offre faite par un employeur, même si elle est largement sous les barèmes établis pour ce secteur d'emploi, peut maintenant être convenable aux yeux de la Loi. Le prestataire qui refuse ce genre d'offre s'expose à la perte de ses prestations.

Prenons l'exemple de M. Turiano¹¹⁴ dont l'emploi s'est terminé le 31 août 2001 et dont la rémunération horaire était de 11,44 \$. Treize semaines plus tard, si celui-ci avait refusé un emploi similaire à 10,63 \$/h (donc 93 % de son ancien salaire), le juge-arbitre de l'époque aurait conclu que le poste qui lui était offert « s'inscrivait dans son travail habituel, mais à un taux inférieur de rémunération. » et qu'en conséquence, « l'emploi offert n'était pas un emploi convenable ». Or, M. Turiano aurait perdu si son dossier avait été étudié sous le nouveau régime.

L'impact sur le marché du travail d'un tel changement pourra être mesuré avec une certaine précision plus tard, mais il est clair que le nouveau texte affaiblit considérablement le pouvoir de négociation des sans-emploi, mais aussi des gens en emploi qui se voient mis en compétition avec des chômeurs contraints d'accepter n'importe quelle offre. Ce changement envoie aussi un message sur le ton et l'attitude du gouvernement face au marché du travail. Le point de référence n'est ni la négociation collective ni le « bon » employeur, car, comme l'a si clairement expliqué le ministre Flaherty, « tous les emplois sont de bons emplois¹¹⁵ ».

2.1.1 La catégorisation des prestataires

La principale innovation introduite par la réforme pour ce qui est de la notion d'emploi convenable consiste à partager les prestataires en trois catégories. Celles-ci distinguent les prestataires en fonction de leur contribution à la caisse de l'assurance-emploi et de la fréquence de leurs réclamations à celle-ci. Il s'agit d'un changement qui touche l'esprit de la loi puisque les travailleurs cotisants ne sont plus considérés à partir de leur parcours professionnel, mais de leur historique avec l'assurance-emploi.

La figure 1 illustre l'application des articles 9.003 et 9.004 pour la définition d'un emploi convenable alors que la figure 2 explique les trois catégories de prestataires identifiés par le règlement.

(b) an offer of employment in the district where he was last ordinarily employed at a rate of wage lower, or on conditions less favourable, than those which he habitually obtained in his usual employment in that district, or would have obtained had he continued to be so employed ; or

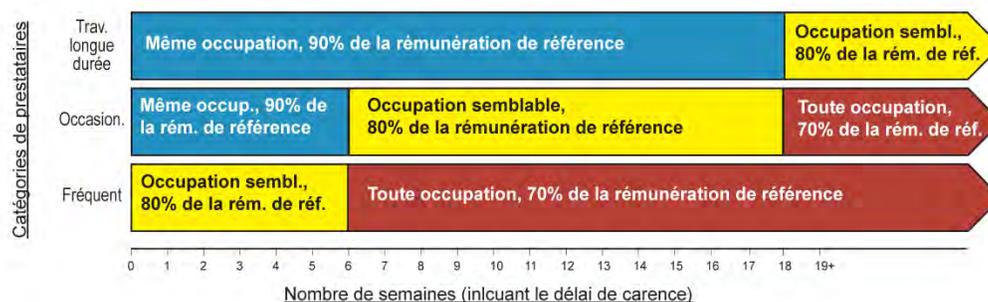
(c) an offer of employment in any other district at a rate of wage lower or on conditions less favourable than those generally observed in such district by agreement between associations of employers and of workmen, or, failing any such agreement, than those generally recognised in such district by good employers.

¹¹⁴ CUB 62562, 2004 JA.

¹¹⁵ Hélène Buzzetti et Marie Vastel, « Tous les emplois sont de bons emplois, affirme Flaherty » (15 mai 2012), en ligne : Le Devoir [de Montréal] <<http://www.ledevoir.com/politique/canada/350081/tous-les-emplois-sont-de-bons-emplois-affirme-flaherty>> (consulté le 3 décembre 2012) [Buzetti et Vastel].

Figure 1 : Trois catégories de prestataires

Travailleur de longue date	Prestataire fréquent	Prestataire occasionnel
<ul style="list-style-type: none"> • A reçu moins de 36 semaines de prestations régulières au cours des cinq années précédentes; et • A versé au moins 30 % de la cotisation maximale par année pendant sept des dix dernières années¹¹⁶. 	<ul style="list-style-type: none"> • A reçu plus de 60 semaines de prestations régulières, pendant au moins trois périodes de prestations au cours des cinq dernières années¹¹⁷. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rassemble tous les autres prestataires¹¹⁸.

Figure 2 : Catégories de prestataires et critères objectifs¹¹⁹

Il est vrai que parmi les prestataires d'assurance-emploi, certains groupes particuliers ont un traitement différencié depuis l'origine du programme¹²⁰. Sauf pour les bénéficiaires de prestations spéciales, ces particularités n'avaient pas comme effet d'imposer des droits et des obligations différentes une fois qu'ils étaient prestataires. Ce que la réforme du gouvernement conservateur amène comme changement, c'est l'instauration d'une politique généralisée de traitement différencié.

En partageant les prestataires en trois groupes (travailleur de longue date, prestataire occasionnel, prestataire fréquent) et en leur imposant des exigences différenciées pour leur recherche d'emploi, le programme s'éloigne d'une logique de protection contre un risque social pour s'approcher d'une logique actuarielle. Comme le souligne Georges Campeau :

¹¹⁶ RAE, *supra* note 111 art 9.0003(1)(a).

¹¹⁷ *Ibid* art 9.0003(1)(b).

¹¹⁸ *Ibid* art 9.0003(1)(c).

¹¹⁹ Mouvement Action-Chômage de Montréal. 2013. « Les inadmissibilités ». Conseils pratiques aux chômeurs et chômeuses 2013-2014.

¹²⁰ Des critères spécifiques s'appliquent pour avoir droit aux prestations spéciales, des normes d'admissibilité particulières visent les DEREMPA, etc.

« On n'a encore toutefois qu'une idée confuse de l'assurance sociale, car on attache trop d'importance au premier mot et pas assez au deuxième. Assurance sociale veut dire que l'on a recours aux ressources de l'État, c'est-à-dire aux ressources de la société entière, ou dans un cas particulier à cette partie des ressources qu'on peut réunir au moyen de taxes ou de cotisations¹²¹. »

2.1.2 La rémunération de référence

Un autre aspect de l'individualisation du programme et de la notion d'emploi convenable tient à la définition de la rémunération de référence. En effet, si l'ancienne Loi indiquait que le salaire devait correspondre aux conventions ou aux offres d'un bon employeur, la nouvelle Loi établit le salaire convenable uniquement en relation avec le ou les salaires(s) ayant servi à établir la période de prestations. C'est donc uniquement la situation de l'individu avant le dépôt de sa demande de prestations qui compte et non la valeur reconnue pour le type d'emploi occupé. Il s'agit ici d'un changement de principe radical dans la définition d'un emploi convenable. En fait, il est à craindre qu'une bonne partie de la jurisprudence établie soit balayée du revers de la main puisque la Commission de l'assurance-emploi et par la suite le Tribunal de la sécurité sociale doivent dorénavant juger de la rémunération de référence de l'individu et non de la rémunération généralement offerte pour ce type d'emploi.

S'il est vrai que l'ancienne Loi exigeait des prestataires qu'ils fassent preuve de souplesse dans leur recherche d'emploi après un certain temps, « [...] la jurisprudence a déterminé qu'un délai pouvant aller jusqu'à deux ou trois mois devait être accordé à une prestataire pour se trouver un travail semblable à celui qu'elle avait eu et qu'elle se cherchait et à des conditions similaires¹²² ». La nouvelle catégorisation change la donne pour tous. Même les travailleurs de longue date doivent accepter une baisse de salaire dès le premier jour de prestations. Comme l'expose la figure numéro 2, les autres catégories sont encore moins bien traitées par le nouveau système.

La nouvelle approche peut provoquer des aberrations pour les prestataires, surtout si on accepte l'interprétation suggérée par la CAEC.

Prenons l'exemple d'une travailleuse précaire, Marie-Ève, qui possède la formation et l'expertise nécessaires pour travailler dans un domaine spécialisé comme celui du cinéma. Son boulot lui donne un salaire de 30 \$/h. Mais cette industrie est cyclique et, si certaines années il n'y a pas assez de main-d'œuvre compétente pour fournir à la demande, d'autres années, même les gens d'expérience peinent à travailler quelques heures en douze mois. Imaginons que Marie-Ève, lors d'une mauvaise année, décroche un contrat dans un domaine moins rémunérateur à 15 \$/h. Une fois ce contrat terminé, Marie-Ève dépose une demande d'assurance-emploi. Puisqu'elle est prestataire fréquente, Marie-Ève devra accepter, sous peine d'exclusion, un contrat, y compris

¹²¹ George Campeau, *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi*, Montréal, Boréal, 2001 à la p 34, citant Leonard C. Marsh, Rapport sur la sécurité sociale au Canada, Ottawa, Edmond Cloutier, Imprimeur du Roy, 1943, à la p 11.

¹²² 61516, [2004] CUB ; Les décisions 62562, [2004] CUB ; 18504, 1990; 7309, [1982] CUB donnent des indications similaires.

dans son domaine d'expertise, le cinéma, à 12 \$/h si ce contrat lui est offert durant ses six premières semaines de prestations et même à 10,50 \$/h à compter de sa septième semaine¹²³.

Mais, même sans imaginer des scénarios catastrophes, le règlement qui remplace maintenant la Loi fixe la barre au plus à 90 % du salaire de référence dès le premier jour pour tous les prestataires. Donc, un employeur qui, pour une raison ou une autre, doit réduire ses activités pour un certain temps pourra forcer ses anciens employés à revenir en leur offrant 90 %, 80 % ou même 70 % de leur salaire antérieur¹²⁴. Ceux-ci seront contraints d'accepter l'offre sous peine de se retrouver à la rue pour refus d'emploi convenable s'ils déclinent l'offre de l'employeur, puisque celui-ci est libéré de l'obligation d'être « un bon » employeur.

S'il n'en tient qu'à la CAEC, cette même logique sera à l'œuvre pour une finissante universitaire qui, au cours de ses études, a travaillé à temps partiel pour avoir un revenu minimal et éviter de s'endetter avec le régime des prêts et bourses. À son arrivée sur le marché du travail, tant son occupation de référence que son salaire de référence seront l'emploi à temps partiel qu'elle occupait et non pas celui auquel elle est en droit d'aspirer maintenant qu'elle a obtenu son diplôme universitaire. Qu'arrive-t-il, selon l'interprétation choisie par la CAEC, à une personne qui occupe plusieurs emplois simultanément pendant sa période de référence, l'un de ces emplois étant moins bien payé que les autres? Si l'emploi occupé le plus grand nombre d'heures est aussi celui le moins bien payé, c'est la rémunération de cette occupation qui déterminera la rémunération de référence et non les autres emplois ou la rémunération totale de ces emplois (même si au total ces emplois représentent plus d'heures travaillées).

D'autres éléments d'analyse sur le thème de la rémunération de référence doivent aussi être traités ici. D'abord, le calcul de la rémunération offerte en lien avec la rémunération de référence. Est-ce que la rémunération de référence correspond au salaire horaire, hebdomadaire, mensuel, annuel alors que le prestataire était à l'emploi? Ni la Loi ni le Règlement ne répondent à cette interrogation. La même question se pose pour l'offre d'emploi présentée au prestataire. Un emploi à temps partiel à 90 % du taux horaire de référence est-il un emploi convenable si on travaillait à temps plein?

Pour l'instant, les seules véritables indications qui permettent de répondre se trouvent dans le *Guide de détermination de l'admissibilité* (GDA)¹²⁵. Le pouvoir exécutif y inscrit les directives aux fonctionnaires chargés d'appliquer la Loi. Selon l'interprétation du GDA, il est possible de considérer le salaire hebdomadaire ou le taux horaire en se référant à l'occupation de référence ou à l'emploi offert. Cette interprétation (contestable) est évidemment extrêmement désavantageuse pour les prestataires. Cette approche donne des situations telles que celle-ci :

¹²³ Service Canada, « Le guide de la détermination de l'admissibilité - Chapitre 9 9.4 Emploi convenable », ch 9.4.4., en ligne : <http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ae/guide/9_4_0.shtml> (consulté le 1 septembre 2013) [Service Canada, détermination de l'admissibilité].

¹²⁴ Les salariées des anciens magasins Zellers qui sont invitées à postuler chez Target pour des salaires moindres sont un exemple concret du genre de situation évoquée ici.

¹²⁵ Service Canada, détermination de l'admissibilité, *supra* note 123 sect 9.4.6.

Sylvain occupait un emploi 40 heures par semaine lui donnant 1 000 \$ hebdomadairement (donc 25 \$/h). Selon la CAEC, puisqu'il est un prestataire occasionnel, à sa 19^e semaine de prestations, il doit accepter n'importe quel des emplois offrant les rémunérations suivantes¹²⁶ :

- Un emploi à temps plein, 40 h/semaine, à 700 \$/semaine;
- Un emploi à temps plein, mais 32 h/semaine à 17,50 \$/h (donc 560 \$/semaine);
- Tout emploi à temps partiel, même s'il n'est que d'une heure par semaine, lui donnant une rémunération horaire de 17,50 \$ et plus.

Ces calculs doivent cependant être pondérés par la notion de **situation financière moins avantageuse**. Le Règlement¹²⁷ apporte une protection minimale qui empêche la CAEC de contraindre une personne à prendre un emploi qui aurait comme conséquence de détériorer sa situation financière immédiate. Les dépenses encourues pour travailler (frais de transport et de garde par exemple) peuvent être prises en considération pour faire ce calcul. Aux yeux de la CAEC, la comparaison doit se faire à l'aune de deux références. La première est celle de la situation actuelle du prestataire (c'est-à-dire le montant qu'il reçoit en prestations), la seconde est celle de sa situation pendant sa période de référence.

Voici l'exemple de Béatrice qui reçoit une prestation d'assurance-emploi de 400 \$ par semaine. Elle a la possibilité d'obtenir un travail la rémunérant à raison de 300 \$ par semaine, mais qui entraîne des frais de 175 \$ de transport et de garde. En prenant ce travail, le revenu réel de Béatrice serait plutôt de 375 \$ (250 \$ de prestations¹²⁸ + 300 \$ de salaire – 175 \$ de dépenses) au lieu des 400 \$ de prestations qu'elle reçoit actuellement. Conséquemment, Béatrice serait donc plus pauvre en travaillant qu'en recevant ses prestations. En conséquence, l'emploi ne serait pas jugé convenable. Cependant la CAEC évaluerait aussi la situation de Béatrice pendant sa période de référence¹²⁹. Il se peut que la somme de 375 \$ soit plus élevée que le revenu réel gagné

¹²⁶ Il n'est ici question que des considérations touchant la rémunération, il faut garder présent à l'esprit qu'il existe neuf critères qui servent à établir la nature convenable ou non de l'emploi, chacun des autres critères doivent aussi être respectés pour qu'au final l'emploi soit convenable.

¹²⁷ RAE, *supra* note 111 art 9. 002(f).

¹²⁸ Le calcul de la déduction relative à la rémunération gagnée alors qu'on reçoit des prestations est, temporairement, établi par le projet pilote numéro 18 (article 77.95 du Règlement sur l'assurance-emploi) qui modifie l'article 19 de la LAE.

¹²⁹ La CAEC distingue la rémunération durant la période de référence (définie par l'article 8 de la LAE) et la rémunération hebdomadaire assurable (définie par l'article 14 de la LAE). Une personne peut avoir une rémunération moyenne de 275\$ pendant sa période de référence et une rémunération hebdomadaire assurable de 600\$, il suffit que la personne ait eu un revenu de 600\$ par semaine pendant le nombre de semaines déterminé par l'article 14(2) de la loi, disons 22, alors que la période de référence s'étale, pour ce cas hypothétique, sur 48 semaines. Une personne dans cette situation aurait des prestations de 330\$/semaine, même si son revenu moyen pendant la période de référence n'était que de 275\$. Cependant, cette distinction est un choix d'interprétation qui pourrait être contesté. La rémunération moyenne sur l'ensemble de la période de référence est une notion mise de l'avant par la CAEC à l'occasion de la réforme. Il n'est pas certain que le TSS ou les Cours fédérales accepteraient d'incorporer cette nouvelle notion, qui a une assise juridique fragile. L'ensemble des chiffres présentés ici pourrait donc être modifié si la cour déterminait, par exemple, que c'est la rémunération hebdomadaire assurable qui devait servir de base à l'exercice.

pendant la période de référence, si c'est le cas, l'emploi offert serait donc jugé convenable selon le GDA.

Il ne faut toutefois pas confondre le GDA, qui n'est que l'interprétation faite par la CAEC avec la Loi et le Règlement. En fait, à cette étape, une nouvelle jurisprudence doit être développée et seul le temps nous permettra d'établir avec une certaine assurance ce qu'est, ou n'est pas, une rémunération convenable aux yeux de la Loi. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'un enjeu majeur pour l'ensemble des travailleurs et qu'il faudra suivre avec attention dans les mois et les années à venir.

2.2. Les critères subjectifs de l'emploi convenable

L'article 9.002 du règlement donne à la CAEC une série de références subjectives pour déterminer le caractère convenable d'un emploi. Encore une fois, il est intéressant de constater que le pouvoir exécutif utilise le Règlement pour encadrer plus étroitement le pouvoir juridique en codifiant de manière plus pointue des champs d'interprétation laissés jusqu'ici à la discrétion des cours, mais aussi (et surtout) du monde des relations de travail, par exemple, l'insistance sur les croyances religieuses. Deux¹³⁰ des quatre paragraphes étudiés ici y font référence. Jusqu'à maintenant, ce domaine relevait des rapports entre employeurs et employés, rapports arbitrés, si nécessaire, par les cours. La même réflexion peut aussi s'appliquer pour le paragraphe a) qui vise à déterminer les capacités physiques d'un individu à accomplir un emploi. Il convient ici de citer à nouveau M. Flaherty pour saisir l'esprit qui anime le pouvoir exécutif dans ce processus d'accaparement des pouvoirs : « tout le monde devra mettre la main à la pâte : les aînés, les personnes vivant avec un handicap [...] »¹³¹.

2.2.1 L'état de santé et la condition physique

Le Règlement reconnaît que l'état de santé ou la condition physique d'une personne entre en ligne de compte pour déterminer si l'emploi est convenable ou pas, y compris en regard du transport nécessaire pour accomplir le travail¹³². L'élément déterminant pour juger de ce critère est le niveau de crédibilité du prestataire dans ses déclarations. Tant le GDA¹³³ que la jurisprudence indiquent qu'il n'est pas toujours nécessaire d'avoir un certificat médical pour faire cette affirmation. Un prestataire qui soutient ne pas être en mesure d'accomplir un travail pour raison de santé doit toutefois faire preuve de discernement dans sa démonstration. En effet, si son état de santé est trop détérioré, celui-ci risque de se voir catégorisé comme inadmissible¹³⁴ car non disponible et perdre son droit aux prestations¹³⁵.

¹³⁰ RAE, *supra* note 111 art 9.002 (b) (c).

¹³¹ Buzzetti et Vastel, *supra* note 115.

¹³² RAE, *supra* note 111 art 9.002(a).

¹³³ Service Canada, Le guide de la détermination de l'admissibilité, *supra* note 123 sect 9.4.1.1.

¹³⁴ LAE, *supra* note 110 art 18(1)(b).

¹³⁵ CUB 79906, Juge-arbitre, en ligne : <<http://www.ae.gc.ca/fra/politique/appels/Juge-Arbitre/70000-80000/79000-79999/79906.shtml>>.

2.2.2 L'horaire de travail

L'attitude de la CAEC vis-à-vis ce nouveau critère est pour le moins étonnante. En effet, l'ajout de ce critère au Règlement est l'un des rares éléments qui aurait pu être interprété positivement par la CAEC. Le texte exact de l'article 9.002 (b) du Règlement, « l'horaire de travail n'est pas incompatible avec les obligations familiales du prestataire ou ses croyances religieuses » aurait pu faire croire que la CAEC était disposée à reconnaître un certain pouvoir discrétionnaire de la part des prestataires pour ce critère. Bien que, pour l'instant, aucune décision n'ait été rendue sur ce nouveau volet du Règlement, le GDA conseille une interprétation très restrictive. En fait le GDA construit son argumentaire autour du fait que l'on ne retrouve dans la Loi à l'égard de l'horaire de travail aucune souplesse et,

[...] par conséquent, sous réserve de rares exceptions et dès le début de leur période de prestations, les prestataires sont tenus de chercher et d'accepter tous les horaires de travail, y compris le travail à plein temps, à temps partiel, le soir, la nuit et par postes, en plus du travail qui pourrait être assorti d'un horaire peu pratique, de longues heures de travail ou d'heures supplémentaires¹³⁶.

À la lecture de ce paragraphe, il est légitime de se demander à quoi peut bien servir cet article du Règlement, si tous sont tenus d'accepter n'importe quel horaire. Le GDA fait une timide ouverture sur la question des croyances religieuses ou des questions de santé, et encore, seulement après que le prestataire ait démontré qu'il était impossible de s'entendre avec l'employeur pour que celui-ci adapte l'horaire en conséquence. Le GDA dit explicitement que les prestataires doivent prendre « les dispositions nécessaires pour assurer la garde des membres de leur famille de sorte qu'ils puissent accepter les horaires de travail qui sont offerts sur le marché du travail¹³⁷. » Évidemment, des restrictions abusives sur l'horaire de travail pourraient facilement se transformer en un enjeu de disponibilité et faire perdre le droit aux prestations tant que ces restrictions persistent. En dépit de cette réserve, l'interprétation suggérée par le GDA est certainement contestable, car terriblement limitative, et il faudra suivre l'évolution des décisions prises par le TSS et les cours pour avoir un portrait plus définitif de cet enjeu.

2.2.3 Les croyances et convictions du prestataire ainsi que la nature du travail

De la même manière que pour l'horaire de travail, les considérations de conviction, de croyance et de nature du travail sont soumises à beaucoup de limitations dans l'interprétation suggérée par le GDA de ces nouveaux critères. Aux yeux de la CAEC, cet enjeu recoupe largement celui des horaires de travail qui, insiste-t-elle, devrait pouvoir faire l'objet d'accommodements. Pour la CAEC, « les croyances religieuses ou les croyances morales doivent être celles qui sont reconnues par la société dans son ensemble et non découler de visées intéressées ou non étayées¹³⁸. » Le GDA donne comme exemple d'une « croyance morale » le fait de travailler dans ce qu'il nomme pudiquement « le divertissement pour adultes ou dans une usine de

¹³⁶ Service Canada, Guide de détermination de l'admissibilité, *supra* note 123 sect 9.4.1.2.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*

transformation de la viande »¹³⁹. Ainsi, les prestataires ne seront pas contraints de danser nus aux tables ni d'abattre des animaux! Il s'agit certainement d'une assurance réconfortante pour les prestataires, mais qui pose la barre bien bas en termes de convictions morale et religieuse.

Comme aucune jurisprudence sur la question n'a encore été produite, il est difficile de prédire l'attitude des juges qui devront établir les lignes de démarcation sur ces enjeux. Il s'agit, encore une fois, d'une question qu'il faudra observer attentivement dans les mois et années qui viennent.

2.2.4 Quand la distance n'a plus d'importance

« Nous veillerons à ce qu'il soit beaucoup plus facile [...] pour les employeurs de trouver les travailleurs dont ils ont besoin »¹⁴⁰. Une large partie de la redéfinition de la notion d'emploi convenable est directement liée à une politique visant à favoriser la mobilité de la main-d'œuvre. Le GDA donne une idée claire sur la façon dont la CAEC souhaite voir la nouvelle définition appliquée. L'approche générale est limpide : « Les prestataires qui souhaitent réellement retourner sur le marché du travail doivent prendre les mesures nécessaires pour se rendre au travail quotidiennement lorsqu'ils ont obtenu un emploi convenable, et être disposés à effectuer de longs déplacements chaque jour, au besoin »¹⁴¹. Pour la CAEC, quatre critères peuvent définir la notion de distance raisonnable. Ces critères sont tels des cercles concentriques et le passage d'un cercle à l'autre doit toujours se faire du plus petit au plus grand, jamais l'inverse. Le Règlement¹⁴² définit les trois premiers cercles, le GDA crée le quatrième.

Le premier cercle (le minimum pour chaque prestataire) est d'une heure de transport quotidien (dans chaque direction). Le second cercle est défini par le temps nécessaire pour se rendre à son emploi précédent, si celui-ci dépasse une heure. Le troisième niveau est celui de la communauté, s'il est « courant » dans ce lieu d'avoir un plus long déplacement, il faut l'accepter.

Le quatrième cercle, défini par le GDA et non le Règlement, c'est le Canada en entier! En effet, si on a déjà accepté de travailler ailleurs au pays, même pour un contrat à durée déterminée, en étant éloigné de sa famille, c'est là que se trouve la frontière du quatrième cercle. Le GDA donne explicitement l'exemple de travailleurs qui doivent aller dans des régions éloignées d'une autre province et affirme que non seulement il faut être prêt à retourner dans cette province, mais il faut, avant de rentrer chez soi, faire l'effort de trouver un emploi sur place. La seule limite, c'est la possibilité pour le travailleur de « visiter sa famille régulièrement »¹⁴³. Le GDA spécifie aussi qu'il est normal que les dépenses de transport soient assumées par les travailleurs, sans mentionner d'exception pour le transport interprovincial.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ James Flaherty, Emplois, croissance, et prospérité à long terme, Le plan d'action économique de 2012, Le discours du budget, 29 mars 2012 à la p 7 [Budget 2012], en ligne : <<http://www.budget.gc.ca/2012/rd-dc/speech-discours-fra.html>> (consulté le 30 novembre 2012).

¹⁴¹ Service Canada, Guide de détermination de l'admissibilité, *supra* note 123, Chapitre 10 en ligne : <http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ae/guide/10_10_0.shtml> (consulté le 16 mars 2013).

¹⁴² RAE, *supra* note 111 art 9.002(d).

¹⁴³ Service Canada, Guide de détermination de l'admissibilité, *supra* note 123, Chapitre 9 - 9.6.

L'objectif de cette mesure est assez évident. Alors que le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta ont une situation de plein-emploi; le Québec et les provinces de l'Atlantique ont de leur côté un taux de chômage systématiquement plus élevé que celui de la moyenne nationale¹⁴⁴. Pour Ottawa, il s'agit d'équilibrer les choses en utilisant l'assurance-emploi comme un levier pour déplacer la main-d'œuvre là où se trouve le travail. L'idée n'est pas nouvelle, le Rapport annuel 2011 de la CAEC témoigne du fait que depuis 10 ans elle tente de voir si et comment l'assurance-emploi est un facteur déterminant dans l'incidence de mobilité de la main-d'œuvre. Ces différentes études en arrivent à la conclusion que « [...] de façon générale, les éléments de preuve tendent à démontrer que l'assurance-emploi n'est pas un obstacle à la mobilité »¹⁴⁵. Devant les résultats décevants des programmes précédents qui visaient à soutenir le mouvement de la main-d'œuvre vers l'Ouest (les programmes offraient des primes aidant à payer une partie des coûts de déménagement, par exemple), le gouvernement a choisi d'utiliser une approche plus coercitive et contraignante. En exigeant des prestataires qu'ils acceptent des emplois moins rémunérateurs dans l'Est, les offres de l'Ouest sont d'autant plus attrayantes.

3. Un emploi qui ne convient pas peut quand même être convenable

Un emploi convenable est, comme le démontrent les pages précédentes, une notion relativement floue et arbitraire dont la première utilité est de déterminer si un prestataire est coupable d'avoir refusé un emploi qu'il aurait dû accepter¹⁴⁶, ce qui amène une exclusion de sept à douze semaines de prestations¹⁴⁷. Cependant, il faut toujours garder à l'esprit que les critères qui permettent de distinguer un emploi convenable d'un autre s'appliquent exclusivement à cette notion et non pas à celle de « départ volontaire »¹⁴⁸.

La Loi prévoit qu'il est possible de quitter volontairement un emploi sans pénalité si cela « constitue la seule solution raisonnable¹⁴⁹ », mais tant le texte de la Loi que la jurisprudence¹⁵⁰ indiquent clairement que la preuve qui doit être présentée par le prestataire est plus difficile à établir dans le cas d'un départ volontaire que dans celui d'un refus d'emploi convenable¹⁵¹.

Ainsi, un prestataire qui, sous la pression de la CAEC, par nécessité ou par enthousiasme, accepte un emploi qui n'aurait pas passé le test d'un emploi convenable, devient alors prisonnier

¹⁴⁴ Les taux de chômage pour le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta sont de 4,9%, 3,8% et 4,5% alors qu'ils varient de 9,3% à 11,7% dans les Maritimes et sont de 7,4% au Québec. Statistique Canada, Enquête sur la population active, février 2013, Statistique Canada, 2013 aux pp 7-8, en ligne : <<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/130308/dq130308a-fra.htm>> (consulté le 15 mars 2013).

¹⁴⁵ Commission de l'assurance-emploi du Canada, Assurance-emploi, Rapport de contrôle et d'évaluation 2011, Gatineau (Québec), Commission de l'assurance-emploi du Canada, 2012 à la p 180, en ligne : <http://www.rhdcc.gc.ca/fra/emploi/ae/rapports/aerce_2011/PDF/EIMAR2011fra.pdf> (consulté le 2 décembre 2012).

¹⁴⁶ LAE, *supra* note 110 art 27(1).

¹⁴⁷ *Ibid* art 28(1).

¹⁴⁸ *Ibid* art 29.

¹⁴⁹ *Ibid* art 29(c).

¹⁵⁰ CUB 34976, 1996 JA.

¹⁵¹ *Ibid*.

de cet emploi aux yeux de la CAEC. Ni la Loi ni la jurisprudence¹⁵² ne permettent d'« essayer » un emploi et de le quitter peu de temps après sous prétexte qu'il n'est pas convenable eu égard au statut de prestataire occupé à peine quelques jours plus tôt. Aux yeux de la LAE, l'emploi est un peu comme une cage à homard, une fois qu'on y entre, il n'est pas aisé d'en sortir autrement que pour passer à la rôtissoire! En occupant cet emploi « non convenable », le prestataire a, par son action, défini ce qui est, pour lui, un emploi convenable, puisqu'il s'agira dorénavant de son occupation de référence. Il vaut donc mieux y penser à deux fois avant d'accepter un emploi qui ne répond pas aux critères d'un emploi convenable.

Conclusion

Comme il vient d'être démontré, cette redéfinition de l'emploi convenable entraîne son lot de conséquences. Plus qu'une simple redéfinition, ces changements entourant la notion d'emploi convenable viennent fondamentalement ébranler non seulement le droit à la protection contre le chômage, mais également le monde du travail en général. En plus de créer une pression à la baisse sur l'ensemble des salaires et des conditions de travail des Canadiens, c'est le droit à la liberté de choisir son travail qui est également remis en cause. Ce principe, qui jusqu'alors avait été protégé par le régime d'assurance-emploi, voulant qu'un travailleur en chômage ait le droit de rechercher un emploi équivalent (dans son domaine et à des conditions salariales similaires) a été abandonné au profit d'une vision voulant qu'un chômeur doive absolument retourner au travail le plus rapidement possible et à n'importe quel prix.

Comme l'a si bien exprimé le défunt ministre conservateur des Finances, Jim Flaherty, « le seul mauvais emploi est de ne pas avoir d'emploi ». Cette vision de l'emploi et du chômage transposée dans cette redéfinition de l'emploi convenable vient en quelque sorte transformer le rapport au travail et le rôle du citoyen vu maintenant essentiellement comme un agent économique qui a l'obligation de travailler, et ce, indépendamment de ses intérêts, de sa formation et de son expertise.

Bien qu'à l'heure actuelle peu de cas aient été recensés de prestataires qui ont vu leurs prestations coupées pour ne pas avoir recherché ou accepté un emploi convenable en vertu de la nouvelle définition, il n'en demeure pas moins que les conséquences se font tout de même sentir. En effet, devant la complexité du nouveau régime et devant les craintes ressenties quant aux nouvelles exigences amenées par la réforme du régime d'assurance-emploi, plusieurs chômeurs ont préféré renoncer à leur droit à des prestations que de s'embarquer dans des démêlés avec la Commission de l'assurance-emploi et de se voir contraints d'accepter n'importe quel emploi.

De plus, la réforme a introduit une nouveauté faisant en sorte que chaque prestataire a maintenant un dossier permanent qui répertorie chacune de ses demandes de prestations et chaque emploi qu'il a occupé, et ce pour être en mesure de déterminer quel type d'emploi et de salaire sont convenables pour lui. Dans ces circonstances, un chômeur doit dorénavant y penser à deux fois avant de déposer une demande de prestations, car chaque demande est comptabilisée et

¹⁵² CUB 22307, 1993 JA.

est donc susceptible de faire passer un chômeur d'une catégorie à une autre avec le traitement que ça implique, soit au final de devoir accepter un emploi dans n'importe quel domaine à 70% de son salaire de référence antérieur. Ainsi, sans nécessairement restreindre directement le droit à la protection contre le chômage, la réforme a néanmoins pour effet de pousser les chômeurs à renoncer à leurs droits par eux-mêmes.

IV. Les effets de la réforme sur les femmes, les jeunes et les personnes immigrantes

Le programme d'assurance-emploi exige que tous les travailleurs cotisent à la caisse d'assurance-emploi. Pourtant, plus de la moitié des cotisants n'ont pas droit aux prestations quand ils perdent leur emploi. Quand on observe les chiffres disponibles, on constate que les femmes, les jeunes et les immigrants sont surreprésentés parmi les cotisants n'ayant pas droit à des prestations. Cette situation n'est pas nouvelle; elle date des réformes adoptées dans les années 1990, tant par les conservateurs que les libéraux. Il est toutefois fort probable, selon les nombreux rapports d'organismes communautaires remis à la Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi¹⁵³, que la réforme limite encore davantage l'accès aux prestations de ces catégories sociales. Ce texte vise à étudier si les personnes qui appartiennent à ces groupes sont, ou non, particulièrement ciblées par la diminution de droits qu'apporte la réforme.

1. L'impact sur les femmes et les jeunes

Le MASSE a déjà eu l'occasion de se prononcer sur cet enjeu auprès de la Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi¹⁵⁴. Toutefois, compte tenu du peu de place accordé à cette question par la commission, il nous semblait opportun de rappeler que cette réforme menace tout particulièrement les droits des jeunes et des femmes. Plus précisément, la principale attaque contre les femmes et les jeunes passe par la catégorisation des prestataires en trois groupes distincts (travailleurs de longue date, prestataires occasionnels et prestataires fréquents). En août 2013, les femmes représentaient 47 % de la population active, elles occupaient 66 % des emplois à temps partiel et seulement 43 % des emplois à temps plein. Pourtant, elles ne constituaient que 38 % des prestataires de l'assurance-emploi, alors que leur taux de chômage n'est que de 0,5 % plus bas que le taux de chômage moyen.

Au même moment, les jeunes de 15 à 25 ans comptaient pour 15 % de la population active et occupaient 14 % des emplois. Ils détenaient 35 % des postes à temps partiel, mais seulement 9 % des emplois à temps plein. Pourtant, ce groupe représentait 10 % des prestataires de l'assurance-emploi, alors que le taux de chômage des moins de 25 ans était de 14 %, contre une moyenne globale de 7 %.

Ces quelques chiffres démontrent sans équivoque que ces deux groupes vivent une situation de grande précarité face au marché du travail. On devrait donc, en toute logique, retrouver ces deux groupes de manière surpondérée parmi les bénéficiaires de l'assurance-emploi; pourtant c'est l'inverse qui se produit. Ces deux groupes sont sous-représentés, tant en comparant leur poids démographique global qu'en comparant leur participation au marché du travail.

¹⁵³ Pour accéder à l'ensemble des mémoires et avis disponibles, voir la Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi : <http://www.cneae.gouv.qc.ca/bibliographie/memoires.asp>

¹⁵⁴ MASSE, [Mémoire présenté dans le cadre de la Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi](#), 2013.

Or selon les groupes de femmes consultés par la Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, il est prévisible que la catégorisation des prestataires en trois groupes ait comme effet d'accroître les difficultés vécues par les femmes et les jeunes quand ils auront besoin de la protection du régime¹⁵⁵.

Tout d'abord, les jeunes sont pénalisés par la définition de travailleurs de longue date (TLD). Puisqu'il faut avoir contribué pour l'équivalent de 30 % de la contribution maximale pendant au moins sept des dix dernières années, la plupart des jeunes ne seront plus jeunes lorsqu'ils pourront se qualifier comme TLD. Pour faire une telle contribution, une personne doit avoir des gains assurables de près de 15 000 \$ par année. Il s'agit là d'une somme importante que peu d'étudiants gagnent, même ceux qui travaillent à temps partiel toute l'année scolaire. De plus, les jeunes qui ne sont pas étudiants, s'ils ont la possibilité de consacrer plus d'heures par semaine au travail, sont souvent contraints à occuper des emplois précaires et peu rémunérateurs. Conséquemment, il n'est pas rare qu'ils n'atteignent pas 15 000 \$ par année en rémunération assurable. Les jeunes travailleurs ne seront qu'exceptionnellement qualifiés de travailleurs de longue date, mais plutôt de prestataires occasionnels.

De la même façon, la large surreprésentation des femmes chez les salariés à temps partiel fait en sorte que bon nombre d'entre elles paieront des cotisations toute leur vie sans jamais avoir droit aux prestations (car elles n'auront jamais accumulé suffisamment d'heures de travail dans une période de référence). Et si elles y ont droit, elles risquent de ne pas être considérées comme des travailleuses de longue date, mais plutôt comme prestataires occasionnelles, et ce, même si elles sont actives sur le marché du travail depuis des dizaines d'années. Soulignons que les jeunes et les femmes occupent en majorité des emplois précaires. Cette précarisation s'articule non seulement par les bas salaires et le travail à temps partiel, mais également par l'absence de sécurité d'emploi. En effet, une large proportion de femmes et surtout de jeunes occupent des emplois à durée déterminée. Cette situation les oblige à vivre plus régulièrement des épisodes de chômage. Selon la nouvelle définition d'emploi convenable, plus une personne aura eu recours à des prestations d'assurance-emploi, plus elle risquera d'être classée dans la catégorie « prestataires fréquents » et ainsi, devoir rechercher un emploi peu rémunérateur et hors de son domaine d'activité.

Devant ces exemples, il est justifié de remettre en question le choix des appellations : « Travailleurs de longue date », « Prestataires occasionnels » et « Prestataires fréquents » qui, finalement, contribuent à justifier l'augmentation des contrôles et des pressions exercées sur les segments de la population les plus fragiles. Il est également pertinent de souligner que non seulement les femmes et les jeunes occupent davantage d'emplois à temps partiel que la moyenne des citoyens, mais ils occupent aussi davantage de postes précaires, instables et saisonniers. Par exemple, l'industrie touristique et de la restauration, les services récréatifs (centre de ski, de plein air, etc.) et la culture sont tous des domaines d'emplois cycliques où les femmes et les jeunes sont surreprésentés. Il faut ajouter à ce portrait d'ensemble le fait qu'encore

¹⁵⁵ Voir par exemple le Rapport de la Fédération des femmes du Québec, « Les réformes de l'assurance emploi : les femmes écoppent », septembre 2013, pp 10-15.

http://www.cneae.gouv.qc.ca/publications/PDF/memoires/ffq_mem.pdf

aujourd'hui, les femmes prennent plus souvent que les hommes la décision de quitter leur emploi pour assumer des responsabilités telles que prendre soin d'un proche malade ou d'un enfant. Une étude menée en 2013¹⁵⁶ révélait ainsi que les femmes étaient moins souvent et moins bien couvertes que les hommes, notamment parce qu'elles étaient plus souvent exclues du régime d'assurance-emploi en raison d'un motif de cessation d'emploi jugé non valide par la Commission que les hommes. « La proportion des femmes qui n'avaient pas un motif de cessation d'emploi jugé valide est 50 % plus élevée que celle des hommes (12 contre 8 %), et cette différence est statistiquement significative »¹⁵⁷.

Enfin, on relèvera que le salaire hebdomadaire des femmes est inférieur de 19 % à celui des hommes. Ainsi, au lieu de corriger cette discrimination systémique, la réforme, en classant plusieurs femmes dans la catégorie des prestataires occasionnelles, obligera ces dernières à rechercher des emplois encore moins rémunérateurs, aggravant ainsi les écarts salariaux entre les hommes et les femmes.¹⁵⁸

Au regard de ces données, il semble bien ici s'agir d'une situation de discrimination au regard de motifs interdits par l'article 15(1) de la Charte canadienne des droits et libertés. Une situation bien connue du gouvernement puisque, non seulement le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a dénoncé à plusieurs reprises cette situation, mais également l'actuaire du gouvernement qui conseille celui-ci sur l'assurance-emploi et qui relevait en 2012 :

D'après les données historiques de Statistique Canada de 1998 à 2011, de façon générale, les groupes d'âge plus jeunes affichent des ratios P/C [Prestataires/Chômeurs] moins élevés que les groupes d'âge plus vieux. De façon similaire, les femmes affichent des ratios P/C moins élevés que les hommes¹⁵⁹.

2. Les personnes immigrantes¹⁶⁰

Du côté de la population immigrante née hors du Canada, les chiffres nous enseignent que les immigrants reçus, qui comptent pour tout près de 22 % de la population active, ont un taux de chômage de 8,3 %, soit 1,4 fois de plus que celui de la population née au Canada. Le taux

¹⁵⁶ Carole Vincent, « [Les expériences des travailleurs en regard du régime d'assurance-emploi au Canada, au Québec et en Ontario. Analyse de la couverture du régime, de l'admissibilité aux prestations et de la fréquence et la saisonnalité du recours aux prestations](#) », p12

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ FFQ, [Mémoire de la Fédération des femmes du Québec sur l'assurance-emploi](#), 2013.

¹⁵⁹ Office de financement de l'assurance-emploi du Canada, Rapport actuariel sur le taux de cotisation d'assurance emploi 2013, 2012, à la p 31, en ligne : <<http://goo.gl/nm6Hbf>>.

¹⁶⁰ Cette section ne tient pas compte du phénomène des travailleurs migrants, car ceux-ci n'ont pas le statut d'immigrants reçus. La situation particulière de ces personnes est traitée dans le texte touchant les obligations internationales du Canada.

d'emploi est encore plus distant puisque 6,1 points de pourcentage séparent les natifs des personnes immigrantes¹⁶¹.

Malheureusement, il n'a pas été possible de trouver des données relatives à l'assurance-emploi et aux personnes immigrantes. Cependant, il est possible de tirer des conclusions des données disponibles sur l'emploi et ce groupe. Au premier chef, il est permis de croire que les personnes immigrantes seront discriminées par la notion de travailleurs de longue date, puisque, comme c'est le cas pour les jeunes, il est impossible d'obtenir ce statut avant d'avoir passé au moins sept années ici. De plus, les taux de chômage et d'emploi de ce segment de la population laissent croire qu'il sera touché avec plus d'acuité que les natifs par les restrictions induites à la Loi.

On doit également évoquer le cas des travailleurs migrants temporaires. Comme tous les salariés travaillant au Canada, ces 192 623 personnes¹⁶² cotisent au régime pour chaque heure travaillée. Toutefois, comme leur présence en territoire canadien est limitée à la durée de leur emploi, ils ne perçoivent jamais de prestations puisqu'ils doivent quitter le pays lorsqu'ils se retrouvent au chômage, ce qui les rend inadmissibles. Cette exclusion des prestations régulières a toujours existé, mais les travailleurs migrants pouvaient, jusqu'à tout récemment, se qualifier aux prestations spéciales de grossesse et parentales, droit qui leur a été enlevé par l'adoption d'une modification réglementaire en date du 9 décembre 2012¹⁶³.

Conclusion : Diviser pour affaiblir

Pour conclure, on soulignera que cette situation n'a rien de nouveau. Déjà en 2006, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'inquiétait de voir que le nombre de jeunes touchant des prestations de chômage avait diminué, « que des travailleurs migrants et de nombreux travailleurs à temps partiel, principalement des femmes, versent des cotisations, mais ont beaucoup de mal à percevoir des indemnités¹⁶⁴ ». Et, en lieu et place de prendre des mesures pour que les travailleurs exerçant des emplois précaires, à temps partiel et temporaire, faiblement rémunérés, puissent avoir accès à des régimes d'assurance pour l'emploi et à de meilleures prestations, comme le recommandait le comité¹⁶⁵, le gouvernement a plutôt choisi de limiter encore davantage l'accès aux prestations de ces catégories sociales les plus vulnérables, renforçant ainsi les inégalités entre hommes et femmes, prestataires et travailleurs, chômeurs et travailleurs migrants, jeunes et vieux....

¹⁶¹ Statistique Canada, « CANSIM - 282-0103 - Enquête sur la population active (EPA), estimations selon le statut d'immigrant, le sexe et le groupe d'âge détaillé, Canada, moyennes mobiles de 3 mois, non désaisonnalisées » (août 2013), en ligne : Statistique Canada <<http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a47>> (consulté le 14 septembre 2013).

¹⁶² Citoyenneté et Immigration Canada, « Faits et chiffres 2012 – Aperçu de l'immigration : Résidents permanents et temporaires » (16 octobre 2012), en ligne : Citoyenneté et Immigration Canada <<http://goo.gl/T90xA8>> (consulté le 14 septembre 2013). Données du 1^{er} décembre 2012

¹⁶³ Règlement sur l'assurance-emploi, DORS/96-332 art 55(4), 55.01(3) [RAE], en ligne : <<http://canlii.ca/t/69064>> (consulté le 29 avril 2013).

¹⁶⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada, E/C12/CAN/CO/4, E/C12/CAN/CO/5, Genève, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 2006 au para 22, en ligne : <<http://goo.gl/hzVxgK>>.

¹⁶⁵ *Ibid*, para 48 et 54.

Aussi, en divisant les prestataires en trois groupes, le gouvernement contribue à augmenter la compétition entre différents chercheurs d'emploi. Les femmes, les jeunes et les personnes immigrantes sont particulièrement visés par cette réforme, mais parce qu'ils font souvent partie des segments les plus vulnérables de notre société, il est à penser qu'ils auront plus de difficulté à riposter et se battre contre cette réforme. Qui plus est, cette catégorisation favorisant la compétition entre travailleurs et chômeurs, il est également à craindre que les personnes occupant un emploi stable se désolidarisent de ceux et celles qui vivent la précarité. Mais à terme, accepter une telle division aura des conséquences pour l'ensemble des travailleurs. En effet, les employeurs auront beau jeu de mettre en compétition les personnes catégorisées « prestataires fréquents » ou « occasionnels » avec les gens en emploi pour faire pression à la baisse sur les conditions de travail et de salaire.

V. La réforme de l'assurance-emploi et les obligations internationales du Canada

Le respect des droits humains sert régulièrement d'argument au gouvernement canadien pour légitimer ses interventions militaires extérieures. Ce recours aux normes internationales en matière de politique extérieure semble pour le moins mal venu alors que le gouvernement n'invoque que très rarement ces mêmes droits pour mettre en œuvre des mesures protectrices envers ses propres ressortissants ou pour renoncer à mettre en place certaines politiques qui pourraient y porter atteinte. Un tel exercice serait pourtant utile alors que la nouvelle *Loi sur l'assurance-emploi* apparaît en violation avec les normes minimales fixées par le droit international. On rappellera de surcroît que le Canada n'a pas ratifié de nombreux textes fondamentaux comme la Convention n° 98 de 1949 de l'Organisation internationale du travail sur le droit d'organisation et de négociation collective, la Convention n° 138 sur l'âge minimum de 1973, ou encore les Conventions relatives à l'inspection du travail (n° 81; n° 129).

Pour démontrer comment le Canada contrevient à ses obligations internationales en matière de protection sociale, nous présenterons brièvement les dispositions internationales pertinentes avant d'examiner, au regard du droit international, trois points qui ont été au cœur de la réforme : la volonté du gouvernement de faire des économies, la redéfinition de l'emploi convenable et enfin, très rapidement, le caractère discriminatoire de cette réforme, déjà examiné précédemment.

1. Les dispositions internationales

1.1 Le droit à la sécurité sociale

Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, un système de sécurité sociale doit minimalement protéger les individus contre neuf risques et aléas sociaux — soins de santé, maladie, vieillesse, aide à la famille et à l'enfant, maternité, invalidité, survivants et orphelins –, dont le chômage.

Ce droit à la sécurité sociale a été reconnu comme un droit de l'être humain dans la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* de 1948 dont l'article 22 énonce que « Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ». Ce droit a été réitéré dans la Convention 102 *concernant la sécurité sociale* (norme minimum)¹⁶⁶ et surtout dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC)¹⁶⁷ de 1966 qui adopte une vision beaucoup plus protectrice. L'article 9 du PIDESC proclame ainsi « le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales¹⁶⁸ ». On peut également mentionner d'autres textes qui le consacrent comme l'article XVI de la *Déclaration américaine*

¹⁶⁶ Convention 102 concernant la norme minimum de la sécurité sociale, 28 juin 1952. http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102

¹⁶⁷ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 3 janvier 1976, (Entrée en vigueur: le 3 janvier 1976) [PIDESC], en ligne : <<http://goo.gl/EASXB4>> [PIDESC].

¹⁶⁸ *Ibid* art 9.

des droits et devoirs de l'homme et l'article 9 du *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels* (Protocole de San Salvador).

À plusieurs reprises, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, chargé d'interpréter le PIDESC, a rappelé l'importance de mettre en place des mécanismes de sécurité sociale efficaces pour protéger la dignité humaine et renforcer la cohésion sociale. Le Comité a ainsi repris à son compte l'affirmation de la Conférence internationale du travail qui affirme que la sécurité sociale « est un droit fondamental de l'être humain et un instrument essentiel de cohésion sociale »¹⁶⁹. Et ce même comité a tenu à préciser que la sécurité sociale devait être considérée « comme un bien social et non foncièrement comme un simple instrument de politique économique ou financière »¹⁷⁰.

1.2 Le droit à la protection contre le chômage

La protection contre le chômage constitue sans conteste l'une des toutes premières préoccupations des membres de l'Organisation internationale du travail (OIT), considérée elle-même historiquement comme la première organisation internationale chargée de protéger les droits humains. La deuxième Convention de l'OIT, adoptée en 1919 juste après celle sur la durée du travail dans l'industrie (qui fixe la journée de huit heures et la semaine de 48 heures), est la Convention (n° 2) sur le chômage¹⁷¹. En vertu de cette Convention, complétée par la première Recommandation de l'OIT¹⁷², les États parties s'engagent notamment à mettre en place un système de bureaux publics de placement gratuit pour les chômeurs (art. 2) et à prendre des arrangements en vue d'étendre l'octroi des prestations aux travailleurs étrangers (art. 3).

L'importance de cette protection apparaît encore plus clairement dans les textes adoptés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. L'article 23 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, signée par le Parlement canadien en 1960¹⁷³, déclare que « [t]oute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage ». Ce droit est réitéré au paragraphe 1 de l'article 25 qui déclare que toute personne « a droit à la sécurité en cas de chômage (...) ».

Enfin, l'Observation générale n° 19 de 2008 est venue préciser ce que signifiait concrètement cette protection en affirmant que les individus ont « le droit d'avoir accès à des prestations, en espèce ou en nature, et de continuer à en bénéficier, sans discrimination, afin de garantir une protection (...) contre la perte du revenu liée à l'emploi pour cause de maladie, de maternité, d'accident du travail, de chômage » (Obs. para 2). Enfin, on retrouve au paragraphe 16 de l'Observation générale toujours, des précisions concernant le type de prestations que les États

¹⁶⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no 19 : Le droit à la sécurité sociale Le droit à la sécurité sociale (art. 9 du Pacte), E/C12/GC/19, Genève, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 2008 au para 6, en ligne : <<http://goo.gl/HD5Gfd>> [CDESC, Observation générale no 19].

¹⁷⁰ *Ibid* au para 10.

¹⁷¹ Convention (n°2) sur le chômage, 1919.

¹⁷² Recommandation (n°1) sur le chômage, 1919.

¹⁷³ L.C. 1960, c.44, reproduite dans L.R.C. 1985, app.III

s'engagent à fournir aux victimes du chômage ainsi que les groupes sociaux devant faire l'objet d'une attention particulière :

[...] outre la promotion du plein emploi et d'un emploi productif et librement choisi, les États parties sont tenus de s'attacher à fournir des prestations couvrant la perte ou l'absence de revenus découlant de l'incapacité d'obtenir ou de garder un emploi convenable. En cas de perte d'emploi, les prestations devraient être servies pendant une durée adéquate et, à la fin de la période en question, le système de sécurité sociale devrait assurer une protection adéquate aux chômeurs, par exemple au titre de l'assistance sociale. Le système de sécurité sociale devrait aussi couvrir d'autres travailleurs, notamment les travailleurs à temps partiel, les travailleurs occasionnels, les travailleurs saisonniers et les travailleurs indépendants, ainsi que les travailleurs qui exercent des formes atypiques de travail dans « l'économie informelle » (d), para.16)¹⁷⁴.

Les États doivent donc protéger tous les individus (pas seulement les ayants droit), y compris les travailleurs occasionnels qui ne peuvent obtenir ou garder un emploi « convenable » et ce, pour une durée « adéquate ». L'Observation générale ne précise cependant pas ce que signifient les termes comme un « emploi convenable », une « durée adéquate », mais plusieurs Conventions de l'OIT ont fixé des balises, comme nous le verrons plus tard.

2. Agir au maximum de ses ressources disponibles ou « contrôler les dépenses »

Le premier argument mis de l'avant par le gouvernement pour justifier la remise en cause de pans entiers de la *Loi sur l'assurance-emploi* était de « contrôler les dépenses », autrement dit de limiter la dépense sociale. Or, ce choix politique est encadré par le droit international. En effet, en vertu du PIDESC, chaque État partie s'engage à agir, « notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus¹⁷⁵ » dans le Pacte. L'interprétation de cet article a été précisée dans l'Observation générale no 3. Il y est stipulé que « toute mesure délibérément régressive dans ce domaine doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles ». De surcroît, « même s'il est démontré que les ressources disponibles sont insuffisantes, l'obligation demeure, pour un État partie, de s'efforcer d'assurer la jouissance la plus large possible des droits pertinents dans les circonstances qui lui sont propres¹⁷⁶. »

Or sur ce point, la réforme proposée apparaît en pleine contradiction avec les engagements internationaux du gouvernement canadien. Nous l'avons vu, la caisse de l'assurance-emploi est

¹⁷⁴ [CDESC, Observation générale no 19], *supra* note 169 para16.

¹⁷⁵ PIDESC, *supra* note 167 art 2(1).

¹⁷⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale No 3: La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte), E/C12/1990/8, E/1991/123(SUPP), Genève, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 1990 au para 9 et 11, en ligne : <<http://goo.gl/u5XEUq>>.

largement bénéficiaire, avec des surplus estimés à 292 millions de dollars en 2012¹⁷⁷. La caisse a d'ailleurs été utilisée par le gouvernement comme n'importe quelle autre source de revenus pour assurer l'équilibre budgétaire. Aussi, le ministre des Finances a annoncé, quelques mois après l'imposition de la réforme, que non seulement l'objectif du déficit zéro (du budget fédéral) sera atteint tel que prévu, mais qu'il a décidé de couper de 660 millions de dollars les cotisations au programme d'assurance-emploi¹⁷⁸.

Si des ressources sont donc disponibles, celles-ci sont détournées afin d'équilibrer le budget fédéral dont les priorités, comme l'achat d'avions de guerre, contribuent plutôt rarement à la promotion et au respect des droits contenus dans le PIDESC. Ainsi, en restreignant encore davantage l'accès des chômeurs aux prestations, le gouvernement fait des économies budgétaires en lieu et place d'agir « au maximum de ses ressources » pour garantir à tous et à toutes une protection décente contre le risque du chômage. Pourtant, déjà en 2006, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, s'inquiétait qu'au Canada, « le taux de compensation de la perte de revenus, qui a été réduit à 55 % en 1997, « n'ait jamais été aussi bas »¹⁷⁹.

3. La notion d'« emploi convenable »

Comme nous l'avons vu, deux des principales modifications apportées par la réforme sont la redéfinition de la notion d'« emploi convenable » d'une part, et l'assignation d'obligations en matière de recherche d'emploi différentes à trois catégories de prestataires (fréquents, occasionnels et travailleurs de longue date) d'autre part. Ces changements sont particulièrement importants pour les prestataires puisque le refus d'accepter un emploi, qui serait considéré par la Commission de l'assurance-emploi comme convenable, entraîne la suppression des prestations.

Désormais, selon le nouvel article 27(2), le seul emploi « non convenable » est l'emploi inoccupé du fait d'un arrêt de travail d'un conflit collectif. Tous les autres emplois peuvent être considérés comme convenables. Ainsi, à moins de faire la preuve que l'on a refusé un emploi pour des raisons de santé, familiale, religieuse notamment¹⁸⁰, le refus de n'importe quel emploi peut entraîner la suppression des prestations.

Or, une définition aussi extensive apparaît clairement en contradiction avec les dispositions minimales du droit international. Certes le Comité des droits économiques, sociaux et culturels n'a pas précisé ce qui était, ou non, un emploi convenable. De surcroît, il ne semble pas exister

¹⁷⁷ Office de financement de l'assurance-emploi du Canada, Rapport actuariel sur le taux de cotisation d'assurance-emploi 2013, 2012 à la p.33, en ligne : <http://www.ceifb-oftaec.ca/fr/PDF_Reports/Taux%20de%20cotisation/Report_de_l_actuaire_en_chef_%202013%20FINAL.pdf> (consulté le 15 janvier 2013).

¹⁷⁸ Hélène Buzzetti, « Assurance-emploi - Flaherty gèle les cotisations durant trois ans » (10 septembre 2013), en ligne : Le Devoir [de Montréal] <<http://goo.gl/AI3GME>> (consulté le 10 septembre 2013).

¹⁷⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels: Canada, E/C12/CAN/CO/4, E/C12/CAN/CO/5, Genève, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 2006 au para 22, en ligne : <<http://goo.gl/hzVxgK>> [CDESC, Observations finales].

¹⁸⁰ Règlement sur l'assurance-emploi, DORS/96-332 [RAE], art 9.002 en ligne : <<http://canlii.ca/t/69064>> (consulté le 29 avril 2013).

de définition commune du terme¹⁸¹. Il demeure néanmoins que l'Organisation internationale du travail (OIT) a produit un certain nombre de textes¹⁸² qui fournissent des balises et sur lesquels il nous semble important de revenir, et ce, même si le Canada n'a ratifié aucune de ces Conventions.

Tout d'abord, il n'est pas inutile de rappeler que la Convention no 44 de 1934, mise « à l'écart » par l'OIT, offrait une définition¹⁸³ qui n'est pas très éloignée de celle qui était en vigueur au Canada jusqu'à récemment. On retrouvait dans les deux textes, une définition par la négative de l'emploi convenable et les mêmes critères. Un emploi n'était pas convenable s'il était inoccupé du fait d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif, ou s'il s'agissait d'un emploi similaire au précédent, mais à des conditions moins favorables que les conditions appliquées par Convention, ou encore s'il s'agissait d'un emploi différent du précédent à une rémunération ou à des conditions moins favorables que ce que le chômeur aurait pu obtenir « eu égard aux conditions qui lui étaient habituellement faites dans l'exercice de son occupation ordinaire » (27[2] et [3]). Sur ce dernier point, la Recommandation 44¹⁸⁴, considérée elle aussi comme un « instrument dépassé » par l'OIT, précisait au paragraphe 9 que lorsqu'il s'agit de déterminer si un emploi offert à un requérant

dans une *profession autre* que celle qu'il a précédemment exercée constitue bien un emploi convenable dont le refus peut entraîner la disqualification du requérant autorisée par la convention, il doit être tenu compte du temps de service de l'intéressé dans la profession précédente, des chances qu'il peut avoir d'y

¹⁸¹ Conseil de l'Europe, Guide sur la notion d'emploi convenable dans le cadre des prestations de chômage, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2009 [Conseil de l'Europe, emploi convenable].

¹⁸² Organisation internationale du travail, Convention (n° 44) du chômage, 1934, 10 juin 1938 [Convention C044], en ligne : <<http://goo.gl/i2lkpr>> (consulté le 8 septembre 2013); Organisation internationale du travail, Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, 27 avril 1955 [Convention C102], en ligne : <<http://goo.gl/n3evmv>> (consulté le 8 septembre 2013); Organisation internationale du travail, Convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988, 17 octobre 1991 [Convention C168], en ligne : <<http://goo.gl/Ljdyld>> (consulté le 8 septembre 2013). Il est toutefois pertinent de noter que le Canada n'a ratifié aucun de ces textes.

¹⁸³ Convention C044, *supra* note 182 art 10.

1. Le requérant peut être disqualifié du droit aux indemnités ou aux allocations pendant une période appropriée s'il refuse d'accepter un emploi convenable. Ne doit pas être considéré comme convenable:

(a) un emploi dont l'acceptation comporterait la résidence dans une région où il n'existe pas de possibilités de logement appropriées;

(b) un emploi dont le taux de salaire offert est inférieur ou dont les autres conditions d'emploi sont moins favorables:

(i) que n'aurait pu raisonnablement espérer le requérant en tenant compte de ceux qu'il obtenait habituellement dans sa profession ordinaire, dans la région où il était généralement employé, ou qu'il aurait obtenus s'il avait continué à être ainsi employé (lorsqu'il s'agit d'un emploi offert dans la profession et dans la région où le requérant était habituellement employé en dernier lieu);

(ii) que le niveau généralement observé à ce moment dans la profession et dans la région dans lesquelles l'emploi est offert (dans tous les autres cas);

(c) un emploi se trouvant vacant en raison d'un arrêt de travail dû à un conflit professionnel;

(d) un emploi tel que, pour une raison autre que celles visées ci-dessus et compte tenu de toutes les circonstances y compris la situation personnelle du requérant, le refus de cet emploi ne peut lui être raisonnablement reproché.

¹⁸⁴ Recommandation n°44, concernant l'assurance-chômage et les diverses formes d'assistance aux chômeurs, Adoption: Genève, 18e session CIT (23 juin 1934)

retrouver un emploi, de sa formation professionnelle, de ses aptitudes au travail proposé. (nos italiques)

Mais c'est certainement la Convention n° 168 de 1988, *sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage*, et la Recommandation 176 qui la complète, qui apportent le plus de précisions sur le caractère convenable, ou non, d'un emploi. Cette Convention, considérée comme « à jour » par l'OIT précise à l'article 21.2 :

[...] dans l'appréciation du caractère convenable ou non d'un emploi, il doit être tenu compte notamment, dans des conditions prescrites et dans la mesure appropriée, de l'âge du chômeur, de son ancienneté dans sa profession antérieure, de l'expérience acquise, de la durée du chômage, **de l'état du marché du travail, des répercussions de cet emploi sur la situation personnelle et familiale de l'intéressé** et du fait que l'emploi est disponible en raison directe d'un arrêt du travail dû à un conflit professionnel en cours¹⁸⁵. [L'emphase est de nous]

Quant à la Recommandation n° 176¹⁸⁶, elle reprend aux paragraphes 14 et 15, la formulation et certaines des dispositions de la Convention n° 44 tout en étant plus exigeante :

¹⁸⁵ Convention C168, *supra* note 182 art 21(2)

¹⁸⁶ Recommandation (no 176) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988.

14.

(1) Dans des conditions prescrites, la notion d'emploi convenable ne devrait pas s'appliquer à :

- (a) un emploi comportant un changement de profession qui ne tiendrait pas compte des capacités, des qualifications, des aptitudes, de l'expérience professionnelle ou des possibilités de réadaptation de l'intéressé;
- (b) un emploi comportant un transfert de résidence dans un lieu où il n'existerait pas de possibilités de logement appropriées;
- (c) un emploi dont les conditions et la rémunération seraient sensiblement moins favorables que celles qui sont généralement accordées, au moment considéré, dans la profession et la région où l'emploi est offert;
- (d) un emploi vacant en raison directe d'un arrêt du travail dû à un conflit professionnel en cours;
- (e) un emploi tel que, pour une raison autre que celles qui sont visées aux alinéas a) à d) et compte tenu de toutes les circonstances d'espèce, notamment des responsabilités familiales de l'intéressé, le refus de cet emploi ne pourrait lui être raisonnablement reproché.

(2) Dans l'appréciation des critères définis aux alinéas a) à c) et e) du sous paragraphe précédent, il devrait être tenu compte, d'une manière générale, de l'âge du chômeur, de son ancienneté dans sa profession antérieure, de l'expérience acquise, de la durée du chômage, de l'état du marché du travail ainsi que des répercussions de cet emploi sur la situation personnelle et familiale de l'intéressé.

15. Si un chômeur a accepté de prendre temporairement, dans les limites d'une durée prescrite, un emploi qui ne saurait être considéré comme convenable, compte tenu des dispositions du paragraphe 14, ou un emploi à temps partiel dans le cas visé au paragraphe 3 de l'article 10 de la convention, le montant et la durée des indemnités de chômage versées à la fin de tels emplois ne devraient pas être affectés négativement par le montant des gains que le chômeur en a tirés.

Au regard des exigences de ces deux textes, la réforme mise en œuvre par le gouvernement apparaît bien en deçà des normes minimales fixées par l'organisation internationale du travail.

En ce qui a trait à l'article 21.2 de la Convention et de l'article 14.2 de la Recommandation, qui exige tous les deux de tenir compte de l'âge, de l'ancienneté, de l'expérience, de la durée du chômage et de la situation familiale de l'intéressé pour apprécier ce qui doit être considéré comme « convenable » ou non, force est de constater les lacunes de la réforme. Tout d'abord, aucun des critères d'évaluation mis en place par la réforme ne prend en considération l'état du marché du travail. Au contraire, le projet pilote no 15 qui augmentait le nombre de semaines de prestations dans les régions ayant un taux de chômage de plus de 8 % a été supprimé; de plus, l'emploi convenable n'est plus établi en fonction des conventions établies ou des « bons employeurs » de chaque région.

Ensuite, les critères de l'âge ne sont jamais pris en compte tandis que la profession antérieure et l'expérience acquise ne le sont uniquement que de façon très temporaire. Enfin, l'attention touchant la situation familiale est surtout orientée de manière à rendre le prestataire inéligible pour manque de disponibilité puisque comme nous l'avons vu, le Guide de la détermination de l'admissibilité (GDA) dit explicitement que les prestataires doivent prendre « les dispositions nécessaires pour assurer la garde des membres de leur famille de sorte qu'ils puissent accepter les horaires de travail qui sont offerts sur le marché du travail »¹⁸⁷.

Mais c'est surtout avec les critères 14. a) et c) de la Recommandation 176 que la réforme mise en œuvre apparaît en contradiction. À titre d'exemple, un prestataire fréquent est désormais tenu, après seulement six semaines de prestations d'accepter « toute occupation » à 70 % de son salaire précédent, peu importe les qualifications du prestataire. Le nouveau règlement du gouvernement fédéral est donc en violation de l'article 14.a) de la Recommandation, selon lequel un emploi ne peut être considéré comme convenable s'il ne tient pas compte des qualifications ou de l'expérience du prestataire. On relèvera par ailleurs qu'une telle définition de l'emploi convenable semble relativement unique, puisqu'une étude du Conseil de l'Europe, portant sur la définition d'« emploi convenable » dans 23 pays européens, relevait que « la plupart mentionnent que le travail proposé doit correspondre [...] avec la formation et avec la profession habituelle »¹⁸⁸.

Dans le même ordre d'idées, le *Règlement sur l'assurance-emploi* apparaît en contradiction avec l'article 14.c) de la Recommandation, selon lequel un emploi ne serait être considéré comme convenable si la rémunération proposée est « sensiblement moins favorable que celles qui sont généralement accordées » dans la profession... à moins de considérer qu'une perte de 30 % de salaire n'est pas « sensiblement moins favorable »!

Enfin, l'article 15 de la Recommandation mérite également d'être mentionné en ce qu'il prévoit qu'un chômeur qui est contraint d'accepter un emploi « non convenable », notamment parce que le salaire est sensiblement inférieur à ce qu'il touchait précédemment, ne devrait pas voir le montant et la durée de ses prestations affectés par cette perte de revenu. Or, il n'existe aucune garantie de la sorte pour les prestataires. Ceux-ci sont donc non seulement contraints d'accepter des emplois à des salaires inférieurs que ceux qu'ils touchaient précédemment, mais s'ils perdent de nouveau cet emploi, ils verront leurs prestations encore diminuer.

4. Une réforme discriminatoire

Enfin, pour conclure, l'Observation générale n° 19 sur la sécurité sociale insiste à de multiples reprises sur la nécessité de mettre en place un régime de protection sociale non discriminatoire et de tenir compte des besoins spécifiques des groupes les plus défavorisés. Or, comme mentionné précédemment, la réforme porte précisément atteinte aux droits des femmes, des jeunes et des personnes immigrantes. Ce constat est d'autant plus préoccupant que déjà en 2006, le Comité

¹⁸⁷ Service Canada, « Le guide de la détermination de l'admissibilité – Chapitre 9 9.4 Emploi convenable », section 9.4.1.2, en ligne : <http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ae/guide/9_4_0.shtml> (consulté le 1^{er} septembre 2013).

¹⁸⁸ Conseil de l'Europe, emploi convenable, *supra* note 181 à la p 15.

international chargé d'examiner le respect par le Canada des obligations découlant du PIDESC, jugeait préoccupant que « seule une proportion très faible de chômeurs reçoivent des indemnités et note que l'État partie n'a pas fourni de réponses détaillées aux préoccupations qu'il avait précédemment exprimées à ce sujet ». Il notait par ailleurs avec inquiétude que « 39 % seulement des Canadiens au chômage avaient droit en 2001 à des prestations; que, dans certaines provinces, par exemple l'Ontario, ce pourcentage est encore moins élevé; que le nombre de jeunes touchant des allocations de chômage a diminué; que des travailleurs migrants et de nombreux travailleurs à temps partiel, principalement des femmes, versent des cotisations, mais ont beaucoup de mal à percevoir des indemnités et enfin, que le taux de compensation de la perte de revenu, qui a été réduit à 55 % en 1997, n'a jamais été aussi bas¹⁸⁹ ».

Devant cette situation, il recommandait notamment au gouvernement fédéral « de prendre des mesures pour que les travailleurs exerçant des emplois précaires, à temps partiel, temporaire et faiblement rémunérés, en particulier les femmes, puissent avoir accès à des régimes d'assurance pour l'emploi¹⁹⁰ », et de « réévaluer le régime d'assurance-chômage de manière à ce que tous les chômeurs y aient davantage accès et bénéficient de meilleures prestations »¹⁹¹. Or, selon tous les rapports déposés devant la Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi, c'est précisément l'inverse qui risque de se produire¹⁹².

¹⁸⁹ CDESC, Observations finales, *supra* note 179 au para 22.

¹⁹⁰ *Ibid* au para 22.

¹⁹¹ *Ibid* au para 54.

¹⁹² Les mémoires sont tous disponibles sur le site de la [CNAEC](#).

CONCLUSION

La réforme de la *Loi sur l'assurance-emploi* poursuivait comme principal objectif de « contrôler les dépenses et éviter les abus »¹⁹³. Cet engagement, pour lequel il semble difficile d'être contre, reste cependant particulièrement troublant quand on sait que le régime est largement bénéficiaire et que les sommes versées en moyenne aux chômeurs (384 \$ par semaine¹⁹⁴) sont inférieures au salaire minimum (406 \$ par semaine pour 40 h de travail), qui est lui-même déjà en deçà du « seuil de faible revenu » de Statistique Canada¹⁹⁵. Dans ce contexte, « contrôler les dépenses » risque très concrètement d'appauvrir encore davantage des personnes privées d'emploi, en situation de grande précarité et de les contraindre à accepter n'importe quel type de travail à n'importe quel salaire. « Contrôler les dépenses », en lieu et place d'améliorer la couverture sociale des chômeurs, c'est contribuer à affaiblir encore davantage un régime de protection sociale miné par trente ans de politiques néolibérales. Car de fait, une nouvelle baisse de la protection sociale des chômeurs aura nécessairement pour effet de renforcer la mise en concurrence des travailleurs et de remettre en cause les maigres protections, acquises de hautes luttes, offertes par le droit du travail.

Aussi, pour conclure nous reviendrons brièvement sur les quatre éléments majeurs de la réforme qui ont chacun des impacts spécifiques sur le programme, mais dont les effets cumulatifs dépassent la somme des parties. Il y a un effet de levier qui télescope la portée de chacun des changements sur les prestataires d'assurance-emploi, mais aussi sur les rapports de travail en général dans la société canadienne et sur l'équilibre que le programme d'assurance-emploi apportait à ceux-ci. Nous reviendrons ensuite sur notre hypothèse de départ, à savoir que la réforme, loin d'améliorer l'accès à des prestations allait nécessairement renforcer le phénomène de non-recours aux droits et aux prestations.

La réforme de l'assurance-emploi et le droit du travail

Le premier pan de la réforme, c'est la transformation de la notion d'emploi convenable. Comme l'ont démontré les pages précédentes, cette nouvelle définition contribue à renforcer la compétition entre salariés et prestataires d'assurance-emploi, notamment parce qu'elle limite la prise en compte des obligations familiales ou des trajets pour se rendre au travail, pour déterminer ce qui est, ou ce qui n'est pas un *emploi convenable*.

En second lieu, la réforme c'est aussi la fin des projets pilotes numéros 15¹⁹⁶ et 16¹⁹⁷ qui avaient comme effet de faciliter l'accès aux prestations et de prolonger la durée de celles-ci dans les

¹⁹³ Chambre des communes. 2012. Deuxième lecture du projet de loi C-38, 41^e législature, 1^{re} session, le Hansard Révisé, n°118.

¹⁹⁴ CAEC. Commission de l'assurance-emploi du Canada. mars 2013. [Rapport de contrôle et d'évaluation de l'Assurance-emploi 2012](#), p 51, consulté en ligne, le 20 juillet 2013.

¹⁹⁵ Statistique Canada, [Les seuils de faibles revenus](#), 2014, consulté en le 28 juillet 2013.

¹⁹⁶ RAE para 77,92.

La réforme de la Loi sur l'assurance-emploi : l'organisation du non-recours aux droits et aux prestations

régions à haut taux de chômage. Encore une fois, cela crée une pression pour que ces populations se déplacent vers les zones où le taux de chômage est plus bas.

Le troisième palier de cette réforme s'exprime dans l'adoption d'un nouveau mécanisme de contestation des décisions. Avec l'imposition d'une révision administrative obligatoire¹⁹⁸ et la création du Tribunal de la sécurité sociale¹⁹⁹, l'accessibilité et l'effectivité des voies de recours sont réduites, privant encore plus de gens de leurs droits aux prestations et les poussant à accepter n'importe quel emploi faute d'autres sources de revenus. Aussi, la fin du paritarisme — et donc la fin la participation des représentants ouvriers — risque de contribuer à confirmer l'adage juridique : *juge unique, juge inique*.

Le quatrième axe prend la forme de l'abolition de l'Office de financement de l'assurance-emploi²⁰⁰. Avec sa suppression, le gouvernement prévoit de détourner près de 9 milliards de dollars du fonds de la caisse vers le budget consolidé au cours des quatre prochaines années²⁰¹. Cet argent devrait pourtant être consacré à offrir des prestations aux citoyens sans-emploi puisque les cotisations sont, théoriquement, perçues à cette fin.

Ces quatre axes de la réforme, qui ont tous comme effet de diminuer la qualité de la protection offerte aux sans-emploi, sont accompagnés d'un discours très agressif sur la fraude et l'abus dont le système serait la cible²⁰². En conséquence, non seulement le programme est dégradé, mais, en plus, l'application de celui-ci s'annonce plus rigoureuse, plus exigeante pour les prestataires d'assurance-emploi²⁰³.

L'assurance-emploi offrait jusqu'à maintenant une double protection aux travailleurs. D'une part, le programme offrait une protection financière à court terme qui permettait aux individus d'amortir les impacts financiers et sociaux d'une perte d'emploi, mais l'assurance-emploi offrait également à l'ensemble des salariés du pays une maigre protection, une digue, contre les pressions à la baisse sur les salaires et les conditions de travail. Force est de constater que les différents éléments de la réforme concourent tous à diminuer cette protection.

¹⁹⁷ *Ibid*, art 77.93.

¹⁹⁸ LAE, art 112

¹⁹⁹ Loi sur le ministère des ressources humaines et le développement des compétences, L.C. 2005, ch.34 partie 5 [LMRHDC].

²⁰⁰ Loi no 2 portant sur exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures, 14 décembre 2012, partie 4, section 22 [C-45], en ligne : <http://laws.justice.gc.ca/PDF/2012_31.pdf> (consulté le 23 novembre 2012).

²⁰¹ *Ibid*, art 435.

²⁰² Marie Vastel, « Assurance-emploi - Harper défend sa réforme » (1 mars 2013), en ligne : Le Devoir [de Montréal] <<http://www.ledevoir.com/politique/canada/372229/harper-defend-sa-reforme>> (consulté le 26 août 2013) [Vastel].

²⁰³ Fannie Olivier, « Assurance-emploi : des « objectifs », mais pas de quotas » (25 février 2013), en ligne : La Presse [de Montréal] <<http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-canadienne/201302/25/01-4625324-assurance-emploi-des-objectifs-mais-pas-de-quotas.php>> (consulté le 7 avril 2013).

En bref, la réforme ne vise pas à corriger des dysfonctionnements administratifs du système, elle vise à modifier l'impact du programme de l'assurance-emploi sur le marché du travail pour que celui-ci soit plus *flexible*, pour reprendre les termes du premier ministre Harper²⁰⁴. Or un marché du travail plus *flexible* c'est très clairement un marché du travail qui n'est plus entravé par la prétendue *rigidité* des normes du travail et au sein duquel les travailleurs et les travailleuses, privés de protection sociale, sont contraints d'accepter n'importe quel type de travail dans n'importe quelle condition. Le cas travailleurs saisonniers temporaires mexicains et guatémaltèques, auquel recours le patronat canadien fourni un bel exemple de cette *flexibilité* tant recherchée par le patronat. « Beau temps, mauvais temps, le producteur sait qu'il peut compter sur ses travailleurs » (FERME, 2011) flexibles, qui ne disposent d'aucune protection sociale et qui sont prêts à travailler 80 heures par semaine, au salaire minimum, éloignés de leurs familles pendant plus de la moitié de l'année. Ce type de *flexibilité* s'accorde cependant très mal avec le respect des normes *minimales* contractées par l'État canadien en matière de droit du travail ou de droits humains.

L'organisation du non-recours aux droits et aux prestations

Nous l'avons vu, pour réduire la dépense et lutter contre les abus, le gouvernement a principalement choisi de s'attaquer à deux pans du régime de l'assurance-emploi, la procédure contentieuse d'une part et les conditions d'admissibilité au régime d'assurance-emploi. Aussi, au regard des conséquences de ces modifications, il nous semble que notre hypothèse de recherche est validée : la réforme institue de nouveaux obstacles à l'exercice des droits et à l'accès aux prestations.

Concernant le contentieux, toutes les causes seront désormais entendues devant le nouveau *Tribunal de la sécurité sociale*. Or, loin de simplifier une procédure contentieuse qui, malgré d'importants défauts, était considérée comme relativement simple et accessible, la réforme complexifie tout à la fois les mécanismes de recours et le déroulement du procès. Parmi ces obstacles on peut notamment mentionner l'obligation de présenter des observations écrites, la multiplication des instances, l'établissement de la permission d'appeler, le recours quasi systématique à la visioconférence, la fin du régime paritaire... Toutes ces mesures exigent davantage encore d'expertise de la part des prestataires et rendront la tâche de contester une décision de la CAEC plus coûteuse en temps, en argent et en équipement. Bref, comme nous l'avons mentionné, ces éléments risquent de décourager encore davantage les prestataires de contester une décision de la CAEC. Aujourd'hui, selon les données disponibles, moins de 15 % des chômeurs ayant reçu une décision défavorable à l'étape de la révision administrative décident de poursuivre leurs démarches au TSS, tandis que les demandes d'appel, après 8 mois d'existence du TSS, ont chuté de 85 %²⁰⁵. Ces données sont d'autant plus problématiques que les employés de la CAEC sont soumis à d'intenses pressions pour écarter le plus grand nombre de prestataires, ce qui tend à favoriser des exclusions arbitraires.

²⁰⁴ Vastel, *supra* note 202.

²⁰⁵ Guillaume Bourgault-Côté, « Assurance-emploi – Le nombre de demandes d'appel est en chute libre » (7 janvier 2014), en ligne : Le Devoir [de Montréal] <<http://www.ledevoir.com/politique/canada/396669/le-nombre-de-demandes-d-appel-est-en-chute-libre>> (consulté le 7 janvier 2014).

Aussi, en modifiant la définition d'un « emploi convenable », la réforme risque également d'augmenter le taux de non-recours aux prestations elles-mêmes. En catégorisant les prestataires selon la fréquence à laquelle ils ont eu recours, ou non, aux prestations de l'assurance-emploi, la réforme invite les prestataires à faire de savants calculs avant de déposer une demande. En effet, comme le montant des prestations et comme les obligations en termes de recherche d'emploi varient fortement selon que l'on est « travailleur de longue date », « prestataire occasionnel » ou « prestataire fréquent », on peut penser que le nouveau chômeur hésitera à postuler à des prestations d'assurance-emploi de peur d'être classifié comme prestataire fréquent et d'être rapidement contraint à accepter un emploi à 70 % de son salaire précédent.

Enfin, force est de constater que cette réforme s'inscrit en violation des engagements internationaux du Canada et des normes minimales en matière de protection sociale internationale. On relèvera en particulier que les rapports successifs de l'ONU demandent au Canada de prendre des mesures spécifiques pour des catégories sociales particulièrement vulnérables comme les femmes, les migrants ou les jeunes qui restent peu protégés et qui ont peu recours au régime d'assurance-emploi. La situation de ces catégories sociales, dénoncée comme discriminatoire par les Nations Unies, n'est pourtant pas prise en compte par la réforme.

La réforme apparaît également en violation des normes internationales quand on examine la nouvelle définition de l'« emploi convenable » au regard des normes minimales internationales. Nous l'avons vu, un prestataire fréquent peut désormais être contraint d'accepter « toute occupation » à 70 % de son salaire précédent, peu importe les qualifications du prestataire. Or, les normes minimales internationales stipulent qu'un emploi ne peut être considéré comme convenable s'il ne tient pas compte des qualifications ou de l'expérience du prestataire. On relèvera par ailleurs qu'une telle définition de l'emploi convenable semble pour le moins exceptionnelle dans le monde occidental, puisqu'une étude du Conseil de l'Europe, portant sur la définition d'« emploi convenable » dans 23 pays européens, relevait que « la plupart mentionnent que le travail proposé doit correspondre [...] avec la formation et avec la profession habituelle »²⁰⁶.

Bref, toutes ces restrictions constituent autant d'obstacles à l'accès aux prestations d'assurance-emploi, alors même que près de 60 % des personnes sans-emploi ne perçoivent aucune prestation. Compte tenu de ces éléments, il ne nous semble pas exagéré de prétendre que par cette réforme le gouvernement fédéral organise le non-recours aux droits et aux prestations. Les normes minimales adoptées par les Nations Unies, applicables au Canada comme dans n'importe quels pays, exigent pourtant des États qu'ils garantissent à chacun « de droit et de fait » une protection sociale en portant une attention particulière pour les « personnes qui appartiennent aux groupes les plus défavorisés et marginalisés sans discrimination »²⁰⁷. Or, en prétendant vouloir « contrôler la dépense » et « inciter les chômeurs à travailler », le gouvernement renforce au

²⁰⁶ Conseil de l'Europe, Guide sur la notion d'emploi convenable dans le cadre des prestations de chômage, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2009 à la p 15.

²⁰⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no 19: Le droit à la sécurité sociale (art. 9 du Pacte), para 23 et 24, E/C12/GC/19, Genève, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 2008 au para 6, en ligne : <<http://goo.gl/HD5Gfd>>.

La réforme de la Loi sur l'assurance-emploi : l'organisation du non-recours aux droits et aux prestations

contraire l'insécurité sociale²⁰⁸, notamment des groupes sociaux les plus précaires comme les femmes et les migrants, afin de s'assurer que les travailleurs canadiens soient compétitifs sur le marché du travail, c'est-à-dire peu et mal protégés socialement.

²⁰⁸ Adrian Sinfiel, « Renforcer la prévention de l'insécurité sociale », *Revue internationale de sécurité sociale*, 2013, vol.65, n°4, pp 103-123, p 107.

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTATION GOUVERNEMENTALE

Chambre des communes. 2012. Deuxième lecture du projet de loi C-38, 41^e lég, 1^{re} sess, le Hansard Révisé, n° 118.

Chambre des Communes, *Débats de la Chambre des communes*, 41^e législature, 1^{re} session, n° 213, 2013

Citoyenneté et Immigration Canada, « Faits et chiffres 2012 – Aperçu de l’immigration : Résidents permanents et temporaires » (16 octobre 2012), en ligne : Citoyenneté et Immigration Canada <<http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/statistiques/faits2012/index.asp>>.

Commission de l’assurance-emploi du Canada, *assurance-emploi, Rapport de contrôle et d’évaluation 2011*, Gatineau (Québec), Commission de l’assurance-emploi du Canada, 2012, en ligne : <http://www.rhdcc.gc.ca/fra/emploi/ae/rapports/aerce_2011/PDF/EIMAR2011fra.pdf>.

Commission de l’assurance-emploi du Canada, *Rapport de contrôle et d’évaluation de l’assurance-emploi 2012*, 2013, en ligne : <http://www.esdc.gc.ca/fra/emplois/ae/rapports/rce2012/chapitre2_2.shtml>.

Commission nationale d’examen sur l’assurance-emploi, *Réforme de l’assurance-emploi : des correctifs pressants et des perspectives d’avenir*, 2013 en ligne : <http://www.cneae.gouv.qc.ca/publications/PDF/CNEAE_Rapport.pdf>.

Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Rapport d’activité 2012*, 2013, en ligne : <<http://www.cgplp.fr/2013/publication-du-rapport-dactivite-2012-2/>>.

Directeur parlementaire du budget. 2013. *Perspectives révisées du DPB et évaluation de la Mise à jour des projections économiques et budgétaires de 2013*, en ligne : http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Revised_EFOU_2013_fr.pdf.

Finances Canada, *Emplois, croissance et prospérité à long terme : le plan d’action économique de 2012*, 2012, consulté en ligne, le 22 décembre 2013, en ligne : <<http://www.budget.gc.ca/2012/plan/pdf/Plan2012-fra.pdf>>

Flaherty, James, « Emplois, croissance, et prospérité à long terme, Le plan d’action économique de 2012 », Le discours du budget (29 mars 2012), en ligne : <<http://www.budget.gc.ca/2012/rd-dc/speech-discours-fra.html>>.

Garant, Patrice et Garant, Philippe, « Le paritarisme » (décembre 2001), en ligne : La justice arbitrale en assurance-emploi <http://www.ae-ei.gc.ca/fra/conseil/tribunal/chapitre_1-2-1.shtml>.

Langlois, Marie-Claude, *Analphabétisme et littératie au Canada*, Publications de recherche de la Bibliothèque du Parlement, coll Notes de la Colline, Ottawa, Bibliothèque du Parlement du Canada,

Division des affaires sociales, 2012, en ligne : <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2012-46-f.htm>

Léonard, André (2013) *L'assurance-emploi : dix changements apportés en 2012-2013*, Parlement du Canada — division des affaires sociales, Étude générale n° 2013-03-F, en ligne : <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/2013-03-f.html>.

Office de financement de l'assurance-emploi du Canada, *Rapport actuariel sur le taux de cotisation d'assurance-emploi 2012-2013*, 2013 en ligne : http://www.ceifb-foaec.ca/fr/PDF_Reports/Taux%20de%20cotisation/Report_de_l_actuaire_en_chef_%202013%20FINAL.pdf.

Ressources humaines et développement des compétences Canada, Communiqué, « *Jumeler les Canadiens et les Canadiennes aux emplois disponibles* » (13 décembre 2012), en ligne : [Plan d'action.gc.ca](http://www.plandaction.gc.ca/fr/nouvelles/jumeler-les-canadiens-et-les-canadiennes-aux) <http://www.plandaction.gc.ca/fr/nouvelles/jumeler-les-canadiens-et-les-canadiennes-aux>.

« Résumé de l'étude d'impact de la réglementation » 147:8 Gazette du Canada Partie II 859 , en ligne : Gazette du Canada Partie II <http://gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2013/2013-04-10/pdf/g2-14708.pdf>.

Service Canada, « Le guide de la détermination de l'admissibilité — Chapitre 9 9.4 Emploi convenable », en ligne : http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ae/guide/9_4_0.shtml.

Service Canada, *Rapport annuel du Régime de pensions du Canada 2011-2012*, 2012, en ligne : http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/rhdcc-hrsdc/HS1-6-2012-fra.pdf.

Service Canada, *Régime de pensions du Canada – Sécurité de la vieillesse, Rapport trimestriel des montants mensuels et données d'avril à juin 2012*, Ottawa, Service Canada, 2012 en ligne : http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/servcan/SG3-2-2012-2-fra.pdf.

Statistique Canada, « CANSIM — 282-0103 — Enquête sur la population active (EPA), estimations selon le statut d'immigrant, le sexe et le groupe d'âge détaillé, Canada, moyennes mobiles de 3 mois, non désaisonnalisées », 2013), en ligne : Statistique Canada <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a47>.

Statistique Canada, *L'économie souterraine au Canada, 2011*, Le Quotidien, 2014, en ligne : <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/140130/dq140130c-fra.htm>.

Vérificateur général du Canada, *Rapport printemps 2013*, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 2013, en ligne : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201304_09_f_38194.html#ex2.

DOCUMENTATION INTERNATIONALE*LÉGISLATION ÉTRANGÈRE*

National Insurance Act, 1911, (R-U) 1 & 2 Geo V, c 55 art 86(4), en ligne :
 <<http://www.sochealth.co.uk/health-law/national-insurance-act-1911/>>

RAPPORTS, OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Canada*, E/C12/CAN/CO/4, E/C12/CAN/CO/5, Genève, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 2006.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale No 3 : La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte)*, E/C12/1990/8, E/1991/123 (SUPP), Genève, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 1990.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale no 19 : Le droit à la sécurité sociale (art. 9 du Pacte)*, E/C12/GC/19, Genève, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 2008.

Conseil de l'Europe, *Guide sur la notion d'emploi convenable dans le cadre des prestations de chômage*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2009.

Hernanz, Virginia, Malherbet, Franck et Pellizari, Michele, « Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence », OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2004, n° 17.

Recommandation (n° 1) sur le chômage, Adoption : Washington, 1^{ère} sess CIT (28 novembre 1919).

Recommandation n° 44, concernant l'assurance-chômage et les diverses formes d'assistance aux chômeurs, Adoption : Genève, 18^e sess CIT (23 juin 1934).

Recommandation (no 176) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, Adoption : Genève, 75^{ième} sess CIT (21 juin 1988).

TRAITÉS

act e international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 3 janvier 1976, (Entrée en vigueur : le 3 janvier 1976).

Organisation Internationale du Travail, *Convention (n° 2) sur le chômage*, Adoption : Washington, 1^{ère} sess CIT, 1919, entrée en vigueur le 14 juillet 1921.

Organisation internationale du travail, *Convention (n° 44) du chômage*, 1934, Adoption : Genève 18^{ième} sess CIT, 1934, entrée en vigueur le 10 juin 1938,.

Organisation internationale du travail, *Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum)*, Adoption : Genève, 35^{ème} sess CIT 1952, entrée en vigueur le 27 avril 1955.

Organisation internationale du travail, *Convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage*, Adoption : Genève, 75^{ème} sess CIT 1988, entrée en vigueur le 17 octobre 1991.

JOURNAUX

Bélair-Cirino, Marco, « Assurance-emploi — Maxime Bernier heurte les agriculteurs », *Le Devoir* [de Montréal] (6 décembre 2013), en ligne : *Le Devoir.com* < <http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/394515/maxime-bernier-heurte-les-agriculteurs>>.

Bourgault-Coté, Guillaume, « Assurance-emploi – Ottawa se méfie des travailleurs saisonniers. Un document révèle la liste de ceux qui présenteraient un « risque élevé de fraude », *Le Devoir* [de Montréal] (22 avril 2013), en ligne : *Le Devoir.com* <<http://www.ledevoir.com/politique/canada/376304/guide-d-emploi-des-enquetes>>.

Bourgault-Coté, Guillaume, « Assurance-emploi – Le nombre de demandes d'appel est en chute libre », *Le Devoir* [de Montréal] (7 janvier 2014), en ligne : *Le Devoir.com* <<http://www.ledevoir.com/politique/canada/396669/le-nombre-de-demandes-d-appel-est-en-chute-libre>>.

Bourgault-Coté, Guillaume, « Assurance-emploi — Le Tribunal de la sécurité sociale recrute chez les conservateurs » *Le Devoir* [de Montréal] (15 mars 2013), en ligne : *Le Devoir.com* <<http://www.ledevoir.com/politique/canada/373358/le-tribunal-de-la-securite-sociale-recrute-chez-les-conservateurs>>.

Bourgault-Coté, Guillaume et Vastel Marie, « Réforme de l'assurance-emploi — Service Canada espionne — Les inspecteurs peuvent surveiller les prestataires, embusqués dans leur voiture », *Le Devoir* [de Montréal] (5 mars 2013), en ligne : *Le Devoir.com* < <http://www.ledevoir.com/politique/canada/372486/service-canada-espionne>>.

Buzetti, Hélène, « Assurance-emploi — Flaherty gèle les cotisations durant trois ans » *Le Devoir* [de Montréal] (10 septembre 2013), en ligne : *Le Devoir.com* <<http://media2.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/387044/flaherty-gele-les-cotisations-durant-trois-ans>>.

Buzetti, Hélène et Vastel, Marie, « Tous les emplois sont de bons emplois, affirme Flaherty » *Le Devoir* [de Montréal] (15 mai 2012), en ligne : *Le Devoir.com* <<http://www.ledevoir.com/politique/canada/350081/tous-les-emplois-sont-de-bons-emplois-affirme-flaherty>>.

Caron, David, « Cinq mois plus tard elle attend toujours de savoir pourquoi elle n'a pas le droit au chômage », *Acadie nouvelle* (12 janvier 2014), en ligne : *Acadie nouvelle.com*

<<http://www.acadienouvelle.com/actualites/2014/01/12/cinq-mois-plus-tard-elle-attend-toujours-de-savoir-pourquoi-elle-na-pas-droit-au-chomage/>>.

Francoeur, Martin, « Délais de traitement des demandes d'assurance-emploi : _C est une catastrophe' », *Le Nouvelliste* (28 janvier 2012), en ligne : La Presse.ca < <http://www.lapresse.ca/le-nouveliste/201201/27/01-4490300-delais-de-traitement-des-demandes-dassurance-emploi-cest-une-catastrophe.php>>.

Goodman, Lee-Anne, « Social Security Tribunal saving money, but hearing fewer appeals », *La Presse canadienne* (22 septembre 2014) en ligne: http://www.thestar.com/news/canada/2014/09/22/social_security_tribunal_saving_money_but_hearing_fewer_appeals.html (consulté en ligne le 22 septembre 2014).

Olivier, Fannie, « Assurance-emploi : des « objectifs », mais pas de quotas », *La Presse [de Montréal]* (25 février 2013), en ligne : La Presse.ca <<http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-canadienne/201302/25/01-4625324-assurance-emploi-des-objectifs-mais-pas-de-quotas.php>>.

Radio-Canada, « Réforme de l'assurance-emploi : Maltais rentre bredouille », 28 février 2013, en ligne : Radio-Canada.ca <<http://m.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2013/02/27/001-assurance-emploi-ottawa.shtml>>.

Radio-Canada, « Visites imprévisibles aux chômeurs : Harper assume, le syndicat inquiet », 21 février 2013, en ligne : <<http://m.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2013/02/21/003-assurance-emploi-harper-visite.shtml>>.

Sansfaçons, Jean-Robert, « Assurance-emploi – Des chiffres qui parlent », *Le Devoir [de Montréal]* (5 décembre 2013), en ligne : Le Devoir.com < <http://www.ledevoir.com/politique/canada/394366/des-chiffres-qui-parlent>>.

Vastel, Marie, « Assurance-emploi — Harper défend sa réforme » *Le Devoir [de Montréal]* (1 mars 2013), en ligne : Le Devoir.com <<http://www.ledevoir.com/politique/canada/372229/harper-defend-sa-reforme>>.

Vastel, Marie, « Assurance-emploi — Les objectifs de coupes sont plus élevés pour le Québec » *Le Devoir [de Montréal]* (7 février 2013), en ligne : Le Devoir.com <<http://www.ledevoir.com/politique/canada/370291/les-objectifs-de-coupes-sont-plus-eleves-pour-le-quebec>>.

LÉGISLATION

LOIS

Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures, LC 2012, c 19.

Loi no 2 portant sur exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures, 14 décembre 2012.

Loi sur le ministère des Ressources humaines et le développement des compétences, L.C. 2005.

Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable, L.C. 2012, ch. 19.

Loi sur l'assurance-emploi, 20 juin 1996, LC 1996, c 23 art 28(1).

PROJETS DE LOI

PL C-38, *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures*, 1^{re} sess, 41^e lég, 2012.

PL C-45, *Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures*, 1^{re} sess, 41^e lég, 2012.

RÈGLEMENTS

Règlement sur l'assurance-emploi, DORS/96-332.

Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale, dans *Gazette du Canada, Partie I : Avis et règlements projetés* vol. 146, n° 51, 22 décembre 2012.

MONOGRAPHIES

Campeau, George, *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi*, Montréal, Boréal, 2001..

Ellis, Ronald, *Unjust by design: Canada's administrative justice system*, Vancouver, UBC Press, 2013.

ODENORE. *L'envers de la « fraude sociale » — Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Paris, La découverte, 2012.

PÉRIODIQUES

Brodkin, Evelyn Z et Majmundar, Malay, « Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming » (2010) 20:4 *Journal of Public Administration Research and Theory* 827.

Damon, Julien, « Droits et fraudes » (2011) no 5 *Droit social* 540.

LeBel, Louis, « Notes for an Address: Reflections on Natural Justice and Procedural Fairness in Canadian Administrative Law » (2013) 26:1 *Can J Admin L & Prac* 51.

Lens, Vicki, « Judge or Bureaucrat? How Administrative Law Judges Exercise Discretion in Welfare Bureaucracies » (2012) 86:2 *Social Service Review* 269.

McGregor, Gaile, « Anti-Claimant Bias in the Employment Insurance Appeals System : Causes, Consequences and Public Law Remedies » (2011) 15 Can J Admin L & Prac 229.

Sinfiel, Adrian, « Renforcer la prévention de l'insécurité sociale » (2013) 65 : 4 Revue internationale de sécurité sociale 103.

Storer, Paul et Audenrode, Marc Van, « Unemployment Insurance Take Up Rates in Canada: Facts, Determinants and Implications » (1995) XXVIII:4a *Canadian Journal of Economics* 822.

Warin, Philippe, « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux », La Vie des idées, 2010.

RAPPORTS

Barreau du Québec, *Observation et commentaires du Barreau du Québec sur l'assurance-emploi*, 2013, en ligne : <<http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2013/20131010-assurance-emploi.pdf>>.

Conseil du patronat du Québec, *Commentaire du Conseil du patronat du Québec sur le régime d'assurance-emploi*, 2013, en ligne : <<https://www.cpq.qc.ca/assets/files/memoires/2013/lettre110713.pdf>>.

FERME. 2011. Mémoire présenté dans le cadre de la Consultation générale sur le Livre vert pour une politique bioalimentaire : Donner le goût du Québec. CAPERN – O14M C.G. – Livre vert Politique bioalimentaire.

Mouvement Action-Chômage, *Conseils pratiques aux chômeurs et chômeuses 2013-2014*, 2013

Mouvement autonome et solidaire des sans-emploi, *Mémoire présenté dans le cadre de la Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi*, 2013 en ligne : <http://www.cneae.gouv.qc.ca/publications/PDF/memoires/mouvement_autonome_solidaire_sans_emploi_memoire.pdf>.

Rapport de la Fédération des femmes du Québec, « Les réformes de l'assurance emploi : les femme écopent », septembre 2013, en ligne : <http://www.cneae.gouv.qc.ca/publications/PDF/memoires/ffq_mem.pdf>.

SITES WEB

Dorval, Yves-Thomas, « Réforme de l'assurance-emploi : des objectifs louables, mais des impacts imprévisibles pour certains employeurs », Magazine 49e Parallèle, 1er septembre 2013, en ligne : <<https://www.cpq.qc.ca/page/1333-reforme-de-l-assurance-emploi>>.

Lippel, Katherine et al, Traiter la réclamation ou traiter la personne? Les effets du processus sur la santé des personnes victimes de lésions professionnelles, Montréal, UQAM, Service aux collectivités, 2005.

Pouliot, Jean, « Loi spéciale : lettre du président de l'ACQ à la Première ministre Pauline Marois », 29 juin 2013, en ligne : <<http://www.acq.org/nego/1000-loi-speciale-lettre-du-president-de-l-acq-a-la-premiere-ministre-pauline-marois.html>>.

Sondage Leger, « Commandité par la Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi », 2013, en ligne : <<http://www.ledevoir.com/documents/pdf/sondageleger30octobre2013.pdf>>.

Statistique Canada. 2012. *Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi*, en ligne : <<http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0002m/2012002/lico-sfr-fra.htm>>.

ANNEXE I DISCOURS DE KARYNE PRIGENT FORUM SOCIAL DES PEUPLES



Uniquement au Québec, l'industrie de la construction c'est 165 000 emplois, sans compter tous les emplois indirects, ce qui fait environ 1 emploi sur 20.

C'est 13% du PIB.

Ce sont des emplois saisonniers et on ne peut négliger cette réalité.

Ne pas tenir compte d'un tel pourcentage de travailleuses et de travailleurs et de leurs réalités est complètement irresponsable et inacceptable.

Ne pas tenir compte du fait que c'est un milieu contractuel, souvent de courte durée, où l'on change souvent d'employeurs dans une année et qu'il n'y a ni sécurité d'emploi, ni d'ancienneté. Tout cela doit aussi faire partie de la réflexion.

Les changements climatiques qu'on le veuille ou non jouent un rôle sur les mises en chantier et le nombre d'heures que les travailleuses et les travailleurs effectuent dans une année.

Parmi les 26 métiers et la trentaine d'occupations, environ 3 à 5 sont susceptibles de travailler à longueur d'année et encore, s'il y a des mises en chantier. Parce que la réalité c'est que tous les autres corps de métier ne peuvent pas, donc les mises en chantier sont plutôt rares en période hivernale...

On n'en fait pas de routes ou de ponts en hiver, on ne refait pas une toiture, ni de briques ou de revêtements extérieurs. On ne coule pas de fondations, on ne délimite pas un terrain, on ne change généralement pas de fenêtres ou de portes dans cette période.

On peut donc dire que de façon générale : les couvreurs, les menuisiers, les opérateurs de pelle et de grue, les arpenteurs, les briqueteurs, les ferrailleurs, les cimentiers, les manœuvres, les monteurs d'aciers et j'en passe ne travaillent pas en période hivernale.

Est-ce un choix? NON!

La moyenne d'heures effectuées dans une année est entre 950 et 1 000 heures.

Auront-ils besoin de combler le restant avec des prestations d'assurance-emploi pour vivre et faire vivre leurs familles? BIEN SÛR!

Devront-ils redemander des prestations d'assurance-emploi l'hiver suivant? BIEN SÛR!

Est-ce de la paresse? NON! C'est une réalité!

La réalité de l'industrie de la construction au Québec. Est-ce que cette réalité existe aussi dans les grands centres? BIEN SÛR, nous aussi on doit vivre avec le climat hivernal.

Est-ce qu'elles ou ils vont aller travailler pour un autre employeur pendant 2 mois et ne plus être disponibles pour retourner sur les chantiers lorsque le temps le permettra? Parce que, ne l'oublions pas, s'ils quittent volontairement un emploi leurs prestations ne compteront pas l'hiver prochain...

Pouvons-nous nous permettre de perdre des gens compétents qui font un travail difficile et dangereux?

Surtout dans un contexte où il y a un besoin de main-d'œuvre d'environ 10 000 personnes par année?

Les grands centres sont d'autant plus atteints que c'est à ces endroits qu'il y a le plus grand nombre de chantiers.

M. Harper,

Pensez-vous que je crie « *Youpie!* Je suis en vacances! » quand les chantiers ferment?

Eh bien non. Je me dis que je devrai faire vivre ma famille avec uniquement 55% de mon salaire.

Je me dis que j'aurai aimé profiter du temps avec mes enfants durant l'été, mais puisque que je devais travailler 10 à 12 heures par jour afin d'arriver à avoir le nombre d'heures minimal requis pour m'assurer que ma famille puisse passer l'hiver, je n'ai pas pu.

Je me dis qu'il aurait fallu que je fasse ceci ou cela sur ma maison, mon terrain ou dans mon appartement, mais que je n'avais pas le temps et maintenant avec cette diminution de mon salaire je n'en ai pas les moyens.

M. Harper,

Croyez-vous que je n'aimerais pas mieux avoir un horaire et un salaire stable à l'année?

M. Harper,

Pensez-vous que parce que vous me mettez de la pression psychologique en me répétant constamment aux deux semaines lorsque je remplis mes prestations que je suis considérée comme une prestataire fréquente, qu'il me sera plus facile de trouver un chantier l'hiver?

Eh bien non M. Harper!

Je ne partirai pas dans le Sud avec un *pina colada* à me prélasser au soleil, les deux pieds dans le sable. Je ne me lèverai pas à midi parce que mon horloge à moi est habituée de me réveiller à 4 h 30 du matin. Je vais soigner mon corps blessé et fatigué d'avoir fait un travail si dur, de longues heures intense et espérer que le printemps ne tardera pas pour que je recommence à travailler, parce que j'ai besoin de l'assurance-emploi pour survivre, parce qu'on ne vit pas de l'assurance-emploi, on survit avec!

Parce que, M. Harper, si vous pouvez être fier de votre réseau routier, de vos ponts, de vos écoles, de vos hôpitaux, de vos grands bureaux; c'est en partie grâce à nous, qui les avons construits à la sueur de notre front et avec nos compétences et qui, contrairement à ce que vous croyez, voulons travailler.

Alors, réfléchissez donc à votre belle réforme et soyez réaliste!

Mettez en place une réforme qui tient compte des travailleuses et des travailleurs saisonniers!

Karyne Prigent, charpentière-menuisère

Secrétaire générale Fédération de la CSN-Construction et responsable nationale condition féminine.