

University of Windsor

Scholarship at UWindsor

Law Publications

Faculty of Law

2022

Examen du service d'accompagnement du Tribunal de la sécurité sociale : Accès à la justice administrative pour les communautés marginalisées

Laverne Jacobs

University of Windsor, Faculty of Law

Sule Tomkinson

Université Laval

Follow this and additional works at: <https://scholar.uwindsor.ca/lawpub>



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Civil Rights and Discrimination Commons](#), [Comparative and Foreign Law Commons](#), [Disability Law Commons](#), [Human Rights Law Commons](#), [Law and Society Commons](#), [Legislation Commons](#), [Other Law Commons](#), [Other Public Affairs](#), [Public Policy and Public Administration Commons](#), [Public Administration Commons](#), [Public Law and Legal Theory Commons](#), [Public Policy Commons](#), and the [Social Welfare Commons](#)

Recommended Citation

Jacobs, Laverne and Tomkinson, Sule. (2022). Examen du service d'accompagnement du Tribunal de la sécurité sociale : Accès à la justice administrative pour les communautés marginalisées.

<https://scholar.uwindsor.ca/lawpub/134>

This Report is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at Scholarship at UWindsor. It has been accepted for inclusion in Law Publications by an authorized administrator of Scholarship at UWindsor. For more information, please contact scholarship@uwindsor.ca.

**Examen du service d'accompagnement du
Tribunal de la sécurité sociale :
Accès à la justice administrative pour les
communautés marginalisées**



Rapport final

Laverne Jacobs, Professeure, Faculté de droit, Université de Windsor
Sule Tomkinson, Professeure agrégée, Département de science politique, Université Laval

Janvier 2022

Examen du service d'accompagnement du Tribunal de la sécurité sociale :
Accès à la justice administrative pour les communautés marginalisées

© Laverne Jacobs et Sule Tomkinson, 2022.

Cette étude de recherche a été soutenue par :

The Law, Disability & Social Change Project

The Law, Disability & Social Change Project (LDSC) est un centre de recherche et de défense des intérêts publics de la Faculté de droit de l'Université de Windsor. Le centre mène des recherches sur les questions juridiques et politiques actuelles pour soutenir les personnes en situation de handicap à réaliser pleinement leurs droits et, plus généralement, à favoriser et à développer des communautés inclusives. Le projet promeut la devise « rien sur nous sans nous ». L'équipe entreprend une variété de projets qui alimentent la recherche et la théorie fondées sur l'élaboration de politiques et la prise de décision juridique. Des informations supplémentaires sur le projet DIC sont disponibles sur le site internet <https://lawdisabilitysocialchange.com/about/>.

Le Centre d'analyse des politiques publiques

Le Centre d'analyse des politiques publiques (CAPP), fondé en 2000, contribue à l'avancement des connaissances dans le domaine de l'administration publique et de l'analyse des politiques publiques. Ses membres forment une communauté scientifique compétente et collaborent avec de nombreux ministères et organismes provinciaux, fédéraux et internationaux. Le CAPP organise des activités et fournit des services qui favorisent l'innovation scientifique, la diffusion et l'utilisation des connaissances. Le Centre est soutenu par le Département de science politique et la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval. Des informations supplémentaires sur le Centre sont disponibles sur le site internet <https://www.capp.ulaval.ca/>.

Nous tenons également à remercier le Département de science politique de l'Université Laval qui a financé la traduction du rapport.

Ce rapport peut être téléchargé gratuitement à partir du lien suivant :

<https://lawdisabilitysocialchange.com/sst-report/>.

Conception graphique par Donna Bulger.

Traduction par Layla Déry.

Table des matières

Remerciements	i
Résumé	ii
Glossaire des termes	iv
1 Introduction	1
2 Méthodologie	4
3 Résultats	6
a) Expériences des utilisateurs	6
i. Connaître la cause à défendre	8
ii. Soutien émotionnel	9
iii. Pression externe des compagnies d'assurance	10
b) Expériences des utilisateurs issus de communautés marginalisées	12
i. Être « nouvellement handicapé »	12
ii. Perceptions du handicap et du capacitisme par les utilisateurs	13
iii. Expériences d'inégalité systémique au sein du système de santé	15
iv. Méconnaissance des organismes gouvernementaux	16
c) Perspectives des accompagnateurs	17
i. Perceptions de l'accès à la justice et de la marginalisation	18
a) <i>Expliquer le processus d'appel et les critères clés</i>	18
b) <i>Autonomiser les usagers par l'information</i>	21
c) <i>Faciliter l'audience</i>	23
ii. Formation, soutien et disponibilité de la direction du tribunal	25
iii. Défis inhérents au rôle d'accompagnateur	26
4 Conclusion et Recommandations	30
5 Annexe A - Questions pour les entretiens avec les utilisateurs	31
6 Annexe B – Questions pour les entretiens avec les accompagnateurs	33
7 Bibliographie	35

Remerciements

Nous sommes reconnaissantes aux utilisateurs du Tribunal de la sécurité sociale (TSS) qui nous ont fait part de leurs expériences. Nous les remercions d'avoir pris le temps d'échanger et de partager avec nous leurs histoires personnelles au profit de cette étude qui vise à améliorer le système de justice administrative. Nous souhaitons également remercier les accompagnateurs que nous avons interrogés, ainsi que les responsables du gouvernement, qui ont été auditionnés et qui ont fourni des renseignements documentaires.

Nous remercions le TSS et en particulier son président, Paul Aterman, pour l'intérêt qu'il a porté à la réalisation de cette étude évaluative et pour l'esprit d'ouverture et de coopération dont il a fait preuve. Nous remercions également les membres du Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs et l'équipe d'évaluation du Secrétariat du Tribunal de la sécurité sociale du Canada, dirigée par Glenn Ng, pour leur aide remarquable lors du recrutement des participants.

Merci à nos assistantes de recherche, Marianne Vigneault, Lucia Chiara Limanni et Samantha Rouble, étudiantes de l'Université Laval et de la Faculté de droit de l'Université de Windsor, qui ont formé l'équipe de recherche immédiate, ainsi que les assistantes de recherche, Dalal Hjjih et Nadia Shivratan, étudiantes de la Faculté de droit de l'Université de Windsor, qui ont fait partie de l'équipe élargie. Enfin, Rachelle Prince et Meris Bray de la Faculté de droit de l'Université Windsor ont également apporté une aide précieuse.

Enfin, nous sommes reconnaissantes du soutien généreux du ministère de la Justice du Canada, du Law, Disability & Social Change Project (Faculté de droit de l'Université de Windsor) et du Centre d'analyse des politiques publiques de l'Université Laval.

Les opinions exprimées dans le présent document sont strictement celles des auteures.





Résumé



Ce rapport présente les constatations, l'analyse et les recommandations d'une étude menée sur le service d'accompagnement du Tribunal fédéral de la sécurité sociale (service d'accompagnement du TSS). Le service d'accompagnement du TSS a été créé en 2019, pour veiller à la bonne information des appelants sans représentation professionnelle ainsi qu'à leur participation sereine aux audiences. L'étude examine l'utilisation du service d'accompagnement pour le Régime de pensions du Canada – Invalidité (RPC – Invalidité) entendue par la Division générale de la sécurité du revenu du Tribunal de la sécurité sociale du Canada.

Cette recherche porte sur l'accès à la justice administrative sur le terrain. Elle examine l'action du service d'accompagnement du TSS en matière de facilitation de l'accès à la prise de décision concernant les prestations d'invalidité du RPC d'une part, ainsi que les pistes d'amélioration des activités du service d'accompagnement d'autre part. Conformément à son objectif, l'étude a examiné le soutien du service d'accompagnement en faveur des utilisateurs issus des communautés marginalisées. Le TSS dessert des usagers qui sont souvent à la croisée des personnes en situation de handicap et des personnes à faible revenu. Statistiquement, une proportion importante des personnes à faible revenu au Canada sont également des femmes, des immigrants et/ou des minorités visibles. Le service d'accompagnement du TSS offre donc l'opportunité d'examiner l'expérience des membres de ces communautés et d'autres communautés marginalisées vis-à-vis du système ainsi que les voies d'amélioration du service.

Au moyen de 36 entrevues semi-structurées et d'analyses documentaires, les chercheuses ont examiné les points de vue des parties qui ont utilisé le service d'accompagnement et ont reçu au moins une décision du tribunal entre la création du service en novembre 2019 et avril 2021. Elles se sont également entretenues avec les accompagnateurs et, pour le contexte, ont recueilli des informations auprès des responsables gouvernementaux impliqués dans la conception, la mise en place et le fonctionnement du service d'accompagnement.

Les résultats montrent, entre autres, une appréciation favorable des usagers vis-à-vis du service d'accompagnement et la valeur ajoutée de l'action des accompagnateurs en faveur des appelants du TSS qui sollicitent des prestations d'invalidité du RPC. Les accompagnateurs aident les appelants à connaître la cause à défendre, ils fournissent un soutien émotionnel, expliquent le processus d'appel et responsabilisent les utilisateurs par la mise à disposition d'informations pertinentes. Parallèlement, les accompagnateurs effectuent un travail émotionnel considérable et ont de ce fait, besoin de soutien notamment une aide psychologique continue.

Les entretiens menés montrent également que les appelants issus des communautés marginalisées pourraient bénéficier d'un meilleur service multilingue et d'un soutien pour la reconnaissance de leurs droits en tant que personnes en situation de handicap, dans le cadre du processus d'appel du TSS. Tous les appelants pourraient bénéficier de méthodes alternatives d'explication du processus (par exemple au moyen d'infographies), d'un soutien à domicile pour les aider à préparer des volumes importants de documents ainsi que des moyens supplémentaires de dépôt de ces documents.

Le rapport fournit des recommandations pour aider à maintenir l'efficacité du service d'accompagnement du TSS. Il conclut que les services d'accompagnement peuvent être avantageusement adoptés par d'autres tribunaux administratifs au niveau fédéral et dans les systèmes de justice administrative des provinces et des territoires. Les services d'accompagnement peuvent également être bénéfiques dans d'autres juridictions en dehors du Canada.

Glossaire des termes

DA	Division d'appel - Tribunal de la sécurité sociale,
RPC	<i>Régime de pensions du Canada (L.R.C. (1985), ch. C-8)</i>
RPC - Invalidité	Programme de prestation d'invalidité du Régime de pensions du Canada
AE	Assurance-emploi
EDSC	Emploi et Développement social Canada
DG	Division générale - Tribunal de la sécurité sociale,
DGSR	Division générale – sécurité du revenu - Tribunal de la sécurité sociale,
SV	Sécurité de la vieillesse
TSS	Tribunal de la sécurité sociale
Service d'accompagnement du TSS	Service d'accompagnement du Tribunal de la sécurité sociale
Le Tribunal	Tribunal de la sécurité sociale

1 Introduction

Le présent rapport fournit une synthèse des constatations, des analyses et des recommandations d'une étude indépendante menée sur le service d'accompagnement du Tribunal fédéral de la sécurité sociale (service d'accompagnement du TSS), qui a été mis en place en 2019 pour aider les appelants qui ne sont pas représentés par des professionnels¹. L'étude indépendante examine l'utilisation du service d'accompagnement pour les appels relatifs au Régime de pensions du Canada – Invalidité (RPC – Invalidité) entendue par la Sécurité du revenu – division générale du Tribunal de la sécurité sociale du Canada. Cette étude porte sur l'accès à la justice administrative sur le terrain². Elle vise à comprendre l'action du service d'accompagnement en termes de facilitation de l'accès à la prise de décision concernant les prestations d'invalidité du RPC, ainsi que les potentielles voies d'amélioration de ce service. Elle prend en compte le point de vue des appelants non représentés par des professionnels qui ont utilisé le service d'accompagnement et ont reçu au moins une décision du tribunal entre la création du service en novembre 2019 et avril 2021. Elle met également en lumière les points de vue des accompagnateurs et, à des fins de contexte, recueille des renseignements auprès des responsables gouvernementaux qui ont participé à la conception, à la mise en place et au fonctionnement du service d'accompagnement.

Le service d'accompagnement du TSS a été créé dans le but fondamental de veiller à ce que les appelants soient bien informés et placés dans les meilleures conditions lors de leurs audiences. Le service d'accompagnement n'a pas été conçu dans un souci d'efficacité : les personnes qui ont participé à son élaboration ont clairement indiqué que son objectif n'est pas et n'a jamais été d'accélérer le traitement des dossiers ou de réaliser des économies. Le service d'accompagnement du TSS a été créé en réponse à un examen du système fédéral de sécurité sociale mené entre 2016 et 2017³. Cet examen a permis de relever plusieurs lacunes dans la procédure d'appel du TSS, notamment le fait qu'elle était légaliste et difficile à comprendre pour un profane⁴.

En tant que système conçu pour être centré sur le client et pour aider les appelants non représentés par des professionnels dans le processus d'un tribunal décisionnel, le service d'accompagnement du TSS fait partie d'une nouvelle famille d'outils d'accompagnement qui sont en train d'être mis en place dans le système de justice administrative au Canada. Cependant, le service d'accompagnement du TSS est de loin le chef de file en matière d'outils d'accompagnement. Il est actuellement l'un des

¹ Le TSS fournit de l'information sur son service d'accompagnement sur son site Web. Veuillez consulter le document intitulé : « [Votre appel – Personnel accompagnateur](#) » du Tribunal de la sécurité sociale du Canada. Pour obtenir de plus amples renseignements sur le TSS en général, veuillez consulter le [site Web du Tribunal de la sécurité sociale du Canada](#).

² Pour en savoir plus sur l'accès à la justice, veuillez consulter l'ouvrage de Trevor C. et W. Farrow, « What is Access to Justice? », *Osgoode Hall Law Journal*, 2014, vol. 51, n° 957.

³ Voir KPMG s.r.l., [Examen du Tribunal de la sécurité sociale du Canada pour Emploi et Développement social Canada](#) (2017, octobre).

⁴ *Ibid.*, p. 96.

systèmes les plus développés, sinon le système le plus développé, au sein des tribunaux administratifs au Canada.

Le service d'accompagnement du TSS a été mis en place pour la première fois à la division générale – Sécurité du revenu (DGSR) pour les appels relatifs au RPC – Invalidité. Au cours de la période couverte par la présente étude, le TSS et son secrétariat comptaient 11 accompagnateurs à temps plein, qui se consacraient exclusivement au travail individuel avec les appelants en particulier pour les appels relatifs au RPC – Invalidité de la DGSR. Par la suite, le service d'accompagnement a été étendu à tous les appels de la division d'appel du TSS, puis aux dossiers de l'assurance-emploi (AE) en lien avec la *Charte canadienne des droits et libertés*⁵, aux dossiers de la Sécurité de la vieillesse (SV) de la DGSR, aux appels relatifs au RPC – non liés à l'invalidité et aux appels collectifs relatifs à l'AE de la DG⁶.

Les accompagnateurs ont été formés pour prendre contact régulièrement avec les appelants, afin de s'assurer qu'ils sont prêts pour les audiences. Ils communiquent fréquemment avec les appelants et les aident en répondant à leurs questions concernant les pièces de leurs dossiers, les documents dont ils auront besoin pour l'audience du TSS et la nature de l'audience. Ils apprennent à bien connaître chacun de leurs appelants et s'efforcent de comprendre leur situation personnelle en rapport avec leurs dossiers. Ils sont formés pour travailler dans les limites de la mise à disposition d'information, tout en s'abstenant de fournir des conseils juridiques.

À titre d'information, le cadre législatif prévoit de nombreuses étapes pour une personne qui cherche à obtenir des prestations d'invalidité du RPC. Une personne qui souhaite recevoir une pension d'invalidité du RPC en fera la demande en remplissant un formulaire de demande et en le soumettant au ministre responsable en vertu de l'article 60 du *Régime de pensions du Canada*⁷. Dans la pratique, ce formulaire est présenté à Service Canada, qui est une branche d'Emploi et Développement social Canada⁸. En cas de refus, la personne a le droit de demander que sa demande soit réexaminée par le ministre⁹. Si cette demande de réexamen échoue, le demandeur peut interjeter appel auprès du TSS¹⁰. Les facteurs pris en compte pour l'admissibilité sont indiqués à la fois dans le RPC et dans son règlement d'application. Il faut notamment qu'une personne soit atteinte d'« une invalidité physique ou mentale grave et prolongée » et qu'elle respecte une période minimale d'admissibilité¹¹.

La demande initiale de prestations d'invalidité du RPC et la demande de réexamen sont faites par écrit. En revanche, l'appel devant le TSS se déroule au moyen d'une audience de vive voix. Les appels

⁵ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11.

⁶ Voir Tribunal de la sécurité sociale du Canada, Rapport d'étape 2021, « La justice pour toutes et tous ». <https://www.sst-tss.gc.ca/fr/notre-travail-notre-equipe/rapport-detape-2021-justice-pour-toutes-et-tous> (septembre 2021) à la page 11.

⁷ Voir *Régime de pensions du Canada* (L.R.C. (1985), ch. C-8) (RPC), art. 60.

⁸ Pour en savoir plus sur le Régime de pensions du Canada, veuillez consulter le site Web suivant : <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/ministere/coordonnees/rpc.html>.

⁹ RPC *ibid.*, art. 81.

¹⁰ RPC *ibid.*, art. 82.

¹¹ Voir RPC *ibid.*, par. 42(2). Les types de renseignements à fournir au ministre pour déterminer l'invalidité sont décrits dans le *Règlement sur le Régime de pensions du Canada* C.R.C., ch. 385, art. 68.

devant le Tribunal de la sécurité sociale sont d'abord tranchés par la division générale. Il s'agit d'un nouveau réexamen pour lequel de nouvelles preuves peuvent être apportées par l'appelant¹². Ensuite, si le demandeur de prestations souhaite interjeter appel de nouveau, parce qu'elle n'est pas satisfaite du résultat, elle peut saisir la division d'appel du TSS. Les appels devant cette division ne reposent pas sur un nouveau réexamen, mais visent uniquement à déterminer si une erreur a été commise par la division générale du TSS¹³.

La pandémie de COVID-19 a commencé quatre mois après la mise en place du service d'accompagnement. Pour les utilisateurs du tribunal interrogés, cela a impliqué la tenue des audiences par téléphone ou par visioconférence. Les personnes interrogées ont globalement déclaré qu'elles étaient satisfaites des audiences téléphoniques. Un utilisateur qui avait déjà participé à une audience orale en personne dans un autre tribunal a indiqué qu'il était moins stressé, parce qu'il n'avait pas à craindre de se retrouver face à face avec la partie adverse, même si celle-ci n'était pas présente de toute façon. Les accompagnateurs quant à eux soulignent que la pandémie, les fermetures et mesures de confinement subséquentes ont facilité la communication téléphonique avec les utilisateurs. Toutefois, elles ont accru la difficulté pour les utilisateurs à obtenir des rendez-vous médicaux et à préparer leurs dossiers.

Cette étude a été entreprise dans le but d'atteindre deux objectifs. Le premier consiste à faire le point des forces et faiblesses du service d'accompagnement du TSS pour permettre un échange plus large de connaissances sur ce nouveau service entre les tribunaux administratifs au niveau fédéral, et dans les systèmes de justice administrative provinciaux et territoriaux où il pourrait être avantageusement adopté. À notre avis, le service d'accompagnement peut également être bénéfique dans d'autres pays. Deuxièmement, l'étude vise à examiner le comportement du service d'accompagnement vis-à-vis des communautés marginalisées en particulier. Le TSS s'adresse à des utilisateurs qui sont souvent à la fois des personnes en situation de handicap et des personnes à faible revenu. Les statistiques montrent que de nombreuses personnes à faible revenu sont également des femmes, des immigrants ou des minorités visibles¹⁴. Le service d'accompagnement du TSS offre donc l'opportunité d'examiner l'utilisation du système par les personnes issues de ces communautés et d'autres communautés marginalisées ainsi que les voies d'amélioration du service.

¹² Voir le [Régime de pensions du Canada \(L.R.C. \(1985\), ch. C-8\)](#) (RPC), art. 82, et la [Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social \(L.C. 2005, ch. 34\)](#), art. 54.

¹³ [Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social \(L.C. 2005, ch. 34\)](#), par. 58(1).

¹⁴ Voir Statistique Canada, Enquête nationale auprès des ménages (ENM), 2011, « [Les résidents des quartiers à faible revenu](#) » [Statistique Canada, Enquête nationale auprès des ménages] qui montre que 36,6 % des résidents des quartiers à faible revenu étaient des immigrants et que les minorités visibles « représentaient une plus forte proportion de la population des quartiers à faible revenu que des autres quartiers », p. 8. Voir également le [Tableau 1 - Proportion de certains sous-groupes de population selon le type de quartier](#).

2 Méthodologie

Cette étude s'est appuyée sur 36 entrevues semi-structurées et sur une analyse documentaire. Des entretiens ont été menés avec 21 anciens utilisateurs du Tribunal (appelants), 11 accompagnateurs et quatre (4) représentants principaux du gouvernement qui ont participé à la conception, à la mise en place et au fonctionnement du service d'accompagnement du TSS¹⁵. Les entrevues ont été menées entre juin et septembre 2021.

Les 21 anciens appelants interrogés avaient chacun fait appel du jugement relatif à une demande de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC) devant la section de la sécurité du revenu de la division générale (DG-SR) du TSS entre 2019 et 2021. Pendant cette période, un accompagnateur, avec lequel ils ont travaillé, leur a été attribué. Au moment de leur entrevue, leur dossier d'invalidité du RPC avait été finalisée et la décision de la DG-SR avait été rendue. Une faible proportion des personnes interrogées (n=3) a fait appel d'une décision négative de la division générale auprès de la division d'appel (DA). Pour ces appelants, la décision de la DA avait également été rendue au moment où ils ont participé à l'étude. Seul l'un des appelants devant la DA a eu un second accompagnateur pendant son appel.

Les utilisateurs potentiels qui ont été interrogés ont d'abord été sollicités par le Secrétariat du TSS au sein du Service canadien d'appui aux tribunaux administratifs pour savoir s'ils souhaitaient participer à l'étude. Ceux qui ont manifesté leur intérêt ont accepté que leurs coordonnées nous soient communiquées. En sollicitant les répondants potentiels, nous leur avons expliqué que nous étions des professeures d'université, indépendantes du TSS, et que l'étude était indépendante du TSS et du gouvernement. Nous leur avons expliqué la nature de l'étude et obtenu leur consentement oral ou écrit avant d'engager l'étude.

Les utilisateurs (n=21) ont été interrogés sur leur affaire, sur l'accompagnement dont ils ont bénéficié, ainsi que sur les points forts et les points à améliorer du service d'accompagnement. Nous leur avons demandé d'indiquer s'ils se considéraient comme des personnes issues d'une communauté marginalisée et, dans l'affirmative, de fournir tout commentaire sur la manière dont le système pourrait être amélioré pour leur(s) communauté(s). La série complète de questions posées aux utilisateurs figure à l'annexe A.

Les 11 accompagnateurs constituaient l'ensemble des personnes qui ont collaboré sur les dossiers des prestations d'invalidité du RPC depuis le lancement du service d'accompagnement pour ces appels. Afin de présenter la nature de notre étude et nos objectifs de recherche, nous avons organisé une réunion de groupe avec les accompagnateurs au début du mois de juin 2021. Nous avons expliqué que nous étions des professeures d'université agissant indépendamment du gouvernement

¹⁵ Ce projet a été approuvé par le Comité d'éthique de la recherche de l'Université de Windsor (certificat n° 39161 - CER n° 21-085) et par le Comité d'éthique de la recherche de l'Université Laval (approbation n° 2021-058/26-04-2021).

et du TSS et que nous souhaitions connaître leurs expériences et leurs perceptions du service d'accompagnement. Nous les avons invités à des entrevues individuelles et avons obtenu leur consentement oral ou écrit avant de poursuivre l'étude.

Les accompagnateurs ont été interrogés sur leur parcours professionnel, sur la façon dont ils sont devenus accompagnateurs, sur les aspects de leur travail qu'ils apprécient et ceux qu'ils trouvent difficiles, ainsi que sur les types d'utilisateurs du Tribunal qu'ils accompagnent. Nous leur avons demandé d'exposer un cas mémorable où ils ont eu le sentiment d'avoir changé les choses pour l'utilisateur accompagné. Nous leur avons également donné des exemples précis de groupes marginalisés et les avons invités à transmettre leurs expériences en matière d'aide à ces groupes. Enfin, Nous leur avons demandé d'indiquer des pistes d'amélioration du service d'accompagnement qui permettraient de mieux servir les utilisateurs des communautés marginalisées et les utilisateurs en général. Les questions pour les accompagnateurs figurent à l'annexe B.

Les données ont été examinées par les deux chercheuses qui ont recensé les thèmes récurrents.

3 Résultats

a) Expériences d'utilisateurs

Dans l'ensemble, les utilisateurs du Tribunal interrogés ont déclaré avoir eu des expériences très positives auprès du service d'accompagnement du TSS. Les chercheuses ont entendu à plusieurs reprises des usagers exprimer leur gratitude pour le travail fourni par leurs accompagnateurs. Plusieurs d'entre eux ont indiqué que leur accompagnateur leur avait expliqué clairement et efficacement ce qu'il fallait faire et qu'ils étaient reconnaissants de disposer d'un service qui rendait le système moins étranger et complexe. Une métaphore a été utilisée pour décrire le travail crucial de l'accompagnateur : l'accompagnateur déblaye le chemin à l'appelant qui part d'une situation défavorable et doit franchir des barrières qu'il ne pouvait même pas prévoir en raison du caractère inédit de la situation. Les accompagnateurs ont été très appréciés, non seulement pour le travail de fond qu'ils ont effectué pour préparer avec les utilisateurs leurs audiences, mais aussi pour leur réactivité. Comme l'a déclaré une personne interrogée : « La réactivité est tout simplement exceptionnelle ».

Certaines personnes interrogées avaient divers processus juridiques en cours dans leur vie, y compris leur appel devant le TSS. Ces processus juridiques comprenaient le traitement des réclamations de prestations d'assurance privée et la quête d'un financement de leur régime administratif provincial d'aide sociale. Le processus du TSS est donc devenu un fardeau supplémentaire à surmonter, surtout s'il doit être géré par les demandeurs eux-mêmes. De même, tous les appelants s'occupaient de leur appel tout en prenant soin d'eux-mêmes et des problèmes médicaux qui les avaient amenés à demander des prestations d'invalidité du RPC. En raison de ces circonstances de vie stressantes, ils ont apprécié les services de leurs accompagnateurs.

Le volume important des formalités administratives représente une préoccupation récurrente en ce qui concerne les éléments généraux à améliorer. Plusieurs personnes interrogées ont mentionné avoir plus de 1 000 pages dans leurs dossiers. Bien qu'ils aient apprécié les efforts d'organisation de leurs accompagnateurs, y compris la numérotation de chacun des documents avant leur transmission aux appelants, ils ont déclaré qu'il était très pénible de passer en revue tous les documents pour s'assurer que le dossier était prêt. Les utilisateurs ont éprouvé de nombreuses difficultés liées à des problèmes physiques et d'alphabétisation. Sur le plan physique, pour certains, avoir la capacité et le temps de s'acquitter de toutes les formalités administratives constituait un obstacle souvent mais pas exclusivement, en raison de leur état de santé. D'autres ont indiqué qu'il était psychologiquement perturbant de voir les commentaires des médecins à leur sujet, surtout s'ils ne partageaient pas les diagnostics ou la manière dont ils avaient été établis. Pour bon nombre d'entre eux, il était également difficile de devoir imprimer ces documents pour des raisons financières et logistiques; la plupart d'entre eux ne disposant pas d'imprimantes.



Le fait pour les appelants de devoir compter sur les amis et la famille pour être épaulé dans le cadre de la collaboration avec le service d'accompagnement est une question importante qui a été relevée lors des entrevues. Cette question a émergé en rapport avec les appelants rencontrant des difficultés liées à l'alphabétisation. Un certain nombre de personnes interrogées ont indiqué qu'elles n'avaient pas de proches, de travailleurs de soutien ou d'autres personnes à la maison qui pouvaient les aider à trier les papiers, à remplir des documents administratifs, etc. Un problème semblable se posait pour les personnes ne parlant couramment ni l'anglais ni le français. Pour ces utilisateurs, la qualité du service reçu dépendait du bénéfice d'une assistance à domicile avec une interprétation linguistique lors des entretiens téléphoniques avec les accompagnateurs. De l'avis des chercheuses, il serait judicieux de fournir des services d'accompagnement dans d'autres langues, y compris l'interprétation en langue des signes, et d'envisager une collaboration avec des organisations communautaires susceptibles de fournir une aide supplémentaire à domicile pour le traitement des documents administratifs et exécuter d'autres tâches liées à la prestation de services.

Lors des discussions avec les personnes interrogées, ces dernières ont également suggéré que dans leur présentation, les accompagnateurs insistent d'abord sur le fait que leur rôle primordial est d'aider les utilisateurs avant de souligner les limites juridiques de leurs missions. Les usagers ou les appelants réalisent bien que le service fourni par les accompagnateurs est limité. Toutefois, la relation utilisateur-accompagnateur pourrait commencer sur une note plus empathique dans certains cas, si l'accompagnateur insiste davantage sur l'aide qu'il peut apporter avant de parler de ce qu'il ne peut pas faire.

En plus de ces propositions générales d'amélioration, nous soulignons ci-dessous des thèmes notables qui ont émergé des entretiens avec les appelants accompagnés. Nous avons constaté que ces thèmes reflètent certaines des expériences les plus importantes vécues par les usagers du Tribunal et susceptibles d'être utilisées pour aider à façonner la future architecture institutionnelle du service d'accompagnement. Les thèmes abordés comprennent l'aide apportée aux utilisateurs pour connaître la preuve à réfuter, le soutien émotionnel et la pression perçue de la part des compagnies d'assurance. En ce qui concerne les utilisateurs issus des communautés marginalisées, les thèmes soulevés portaient sur l'expérience récente d'invalidité, la perception de l'incapacité par les utilisateurs, l'expérience de l'inégalité systémique perçue au sein du système de santé et le manque de connaissance au sujet des ministères gouvernementaux.

i. Connaître la cause à défendre

Connaître les motifs des décisions rendues à son égard est un principe fondamental du droit administratif¹⁶. Pourtant, pour un demandeur de prestations d'invalidité du RPC, un appel à la division générale du TSS représente souvent la première fois où elle voit toutes les preuves médicales et autres qui ont été considérées lors des décisions antérieures de refus de prestations. En effet, un appel auprès de la division générale du TSS ouvre la porte à un réexamen de la preuve contenue dans le dossier ainsi qu'à la possibilité de présenter de nouvelles preuves pertinentes. L'appelant a un meilleur accès à son dossier grâce à l'accompagnateur qui le guide. Il peut prendre connaissance du contenu du dossier et rassembler de ce fait les documents supplémentaires qu'il juge nécessaires pour faire valoir ses droits aux prestations. Plusieurs personnes interrogées ont indiqué, qu'avant d'entamer leur appel au TSS, elles ne savaient pas sur quels éléments de preuve ou documents le ministre s'était appuyé dans leur cas. Si une note du médecin avait été fournie, les appelants ignoraient souvent l'avis du médecin sur leur situation.

Certains utilisateurs du tribunal ont exprimé leur surprise et leur consternation face aux preuves utilisées pour construire leurs récits au niveau ministériel ou à la manière dont les documents ont été rassemblés. La plupart d'entre eux ont estimé que les preuves étaient « choisies à la carte » et que les notes des médecins avaient été rassemblées de manière à soutenir un dossier inadéquat pour leur demande. Dans certains cas, les appelants s'étonnaient du fait que les témoignages de certains médecins qui ne connaissaient pas leur état de santé et d'autres aspects, aient été préférés au détriment de ceux qui connaissaient bien leurs dossiers.

Avant de travailler avec leurs accompagnateurs, qui ont passé en revue les preuves utilisées et se sont assurés qu'ils disposaient de tous les éléments dans leurs dossiers, les personnes interrogées ne connaissaient ni ne pouvaient répondre aux accusations portées contre elles. celles-ci étaient donc reconnaissantes d'avoir la possibilité de connaître, d'identifier et, si possible, de corriger les erreurs identifiées dans leurs dossiers. De même, de nombreuses personnes interrogées étaient gravement préoccupées par le manque d'informations partagées avec elles lors de la prise de décision en première instance ainsi qu'à l'étape du réexamen avant leur appel au TSS.

« [L]es accompagnateurs... sont les personnes qui guident les gens, sinon ce ne serait pas un appel juste...[J]uste pour dire à quel point... je le ressens fortement, ils ne sont pas seulement un ingrédient dans le processus... ils sont carrément de l'oxygène dans le processus. ... [I] c'est comme si un feu avait besoin d'oxygène, de carburant et... d'une étincelle. »

¹⁶ Voir par ex. l'une des premières affaires contemporaines de la Cour suprême du Canada concernant ce principe, *Cardinal v Director of Kent Institution*, [1985] 2 SCR 643.

Une personne interrogée, qui a eu gain de cause au Tribunal, a fait la réflexion suivante sur son expérience : « [C]'était la première chance que j'avais... d'expliquer réellement l'expérience que je vivais ».

Cette personne a exprimé sa gratitude pour le travail de son accompagnateur et considère le service d'accompagnement comme un élément clé pour assurer l'équité dans le processus global de demande de prestations d'invalidité. Selon cet ancien appelant :

« [L]es accompagnateurs... sont les personnes qui guident les gens, sinon ce ne serait pas un appel juste...[J]uste pour dire à quel point... je le ressens fortement, ils ne sont pas seulement un ingrédient dans le processus... ils sont carrément de l'oxygène dans le processus. ... [c]'est comme si un feu avait besoin d'oxygène, de carburant et... d'une étincelle ».

ii. Soutien émotionnel

Le soutien émotionnel est de loin l'un des aspects du service d'accompagnement que les appelants accompagnés ont le plus apprécié. Les personnes interrogées ont décrit le soutien émotionnel qu'elles ont reçu de diverses manières positives. De nombreuses personnes interrogées ont expliqué comment les accompagnateurs avaient renforcé leur confiance, assuré une présence calme, validé leurs sentiments et procuré une paix d'esprit, en particulier après avoir subi un refus antérieur de l'EDSC.

Le soutien émotionnel d'un accompagnateur peut avoir une signification fondamentale pour les demandeurs de prestations d'invalidité du RPC. Dans certains cas, le travail de l'accompagnateur a eu un impact particulier. Par exemple, une personne interrogée a relevé que la compassion de l'accompagnateur et son aide pour la compréhension et l'utilisation du processus l'ont littéralement maintenu en vie. Cette personne ressentait une douleur physique extrême en raison de son état de santé mal diagnostiqué. « Je me serais suicidé », a-t-elle déclaré, « je serais probablement mort si je n'avais pas eu l'aide [de l'accompagnateur]... j'aurais abandonné ».

Dans certains cas, un soutien affectif est nécessaire en raison d'une méconnaissance du système de justice administrative. Un appelant a décrit l'expérience qu'il a vécue en apprenant qu'il devrait s'adresser au tribunal comme étant :

« ...très stressant. Dans mon cerveau quand j'entends le mot tribunal je vois... comme à la télé où c'est toi et tu marches et ils te regardent tous... tu sais... je ne savais vraiment pas de quoi il s'agissait... j'ai dit tu sais et si [mon conjoint] et moi devons vivre de *Kraft dinner* pour le reste de notre vie, je ne vais pas faire ça. J'ai fini. J'ai fini de me battre. Je ne suis pas un combattant ».

Dans d'autres situations, un soutien émotionnel est nécessaire pour les aspects psychologiques de l'audience du tribunal lui-même. Par exemple, comme l'a déclaré un utilisateur : « [L'accompagnateur] m'a vraiment préparé pour l'émotion qui allait se produire ».

D'autres ont fait face à plusieurs expériences de vie difficiles et simultanées. Par exemple, une personne interrogée a indiqué devoir rembourser sa dette, ses cartes de crédit et manquer d'argent tout en s'occupant de son appel devant le TSS. Elle a déclaré que le soutien de l'accompagnateur pour parcourir en urgence une quantité de paperasse qu'elle a trouvée écrasante « l'a gardée saine d'esprit ».

Enfin, une personne interrogée a relevé de manière générale tout en soulignant son importance, la compassion dont a fait preuve son accompagnateur lors du processus d'appel du TSS. Pour illustrer cette compassion, elle a indiqué la flexibilité et l'ouverture de l'accompagnateur qui en présentant les aspects techniques du processus, laissait la possibilité d'être interrompu à tout moment pour de plus amples explications. On pouvait également compter sur l'accompagnateur pour apprécier, avec bienveillance et humainement, le vécu de l'appelant.

Les accompagnateurs du TSS assument clairement un lourd fardeau de travail émotionnel pour fournir ce soutien émotionnel aux utilisateurs du tribunal. Une assistance appropriée pour les accompagnateurs est capitale pour maintenir leur santé mentale. Au moment de cette étude, des soutiens en santé mentale pour les accompagnateurs avaient été mis en place. Il sera important de poursuivre et de développer cet accompagnement et cette formation. L'orientation vers des soutiens externes supplémentaires pour les utilisateurs ont également été établis et, de même, devraient être maintenus.

iii. Pression externe des compagnies d'assurance

Certains utilisateurs du TSS ont expliqué que leur appel avait été généré par leurs compagnies d'assurance. Ils n'étaient pas particulièrement motivés à présenter une nouvelle demande après s'être vu refuser le RPC-Invalidité la première fois. Certains n'auraient peut-être pas été motivés à présenter une demande de prestations d'invalidité du RPC si leur compagnie d'assurance ne les avait pas incités à le faire notamment dans le cadre de leurs contrats d'assurance. Une personne interrogée a décrit la pression de cette façon :

« J'ai dit que je ne comprenais pas cela. J'ai dit... Je vis ma vie. Je fais tout ce que je peux. J'écris des trucs... J'ai fait tout ce que je pense pouvoir faire moi-même. Je marche, je fais de l'exercice, je perds du poids... je fais toutes les bonnes choses... rien n'a changé si ce n'est que j'essaie de vivre avec ça. Non, postulez à nouveau. Donc, de retour à la planche à dessin, je retourne... de retour chez le médecin, je retourne.

Maintenant [ma compagnie d'assurance] a dit que je devais présenter une nouvelle demande ou me battre et j'ai dit que je ne comprenais pas cela... Je dois me battre à nouveau... d'accord, je repars. Alors je reçois un autre « vous avez été refusé » à nouveau.

J'ai dit oh voilà une grosse surprise, ils m'ont encore refusé. Je ne suis pas surpris du tout parce que ce n'est pas différent de la première fois. Alors il a dit d'accord, d'accord, nous avons été refusés deux fois et j'ai dit que c'était correct. Alors, je reçois un autre courriel, un autre appel téléphonique disant que vous devez maintenant vous rendre au tribunal... Je n'ai pas menti sur une fichue chose et ils continuent de me mettre dans ce coin en disant essentiellement que vous mentez... ou j'avais l'impression qu'ils disaient que je mentais sur ma vie ».

Une autre personne interrogée a exprimé son indifférence à l'égard de l'obtention du RPC-Invalidité au regard de la pression exercée par sa compagnie d'assurance pour qu'elle l'obtienne: « Qu'elle ait ou non le RPC, cela nous était égal. Peu nous importe qu'elle bénéficie du RPC ».

La pression des compagnies d'assurances implique que les usagers ne se présentent pas nécessairement devant le TSS en appel de leur plein gré. Ils peuvent avoir des émotions mitigées quant à la poursuite de l'appel et cette approche s'écarte considérablement du désir de réparer un tort ou d'être vengé qui est généralement associé aux appels. Les accompagnateurs, dans le contexte des prestations ou d'autres régimes administratifs, doivent être conscients de ce que les pressions externes peuvent faire partie de ce qui motive un utilisateur du tribunal. Ils pourraient songer à développer des moyens de soutenir les usagers du tribunal dans de telles circonstances.

Les accompagnateurs interrogés se sentaient plus à l'aise dans un rôle d'intermédiaire. En tant qu'intermédiaire, l'accompagnateur ne pousse pas l'utilisateur à agir d'une manière particulière ou à suivre une voie particulière ; au contraire, l'accompagnateur soutient l'utilisateur dans le travail d'appel qu'il veut ou qu'il est obligé de faire.

b) Expériences des utilisateurs issus des communautés marginalisées

Lors de la réalisation de l'étude, nous n'avons pas cherché à interroger des personnes issues des communautés marginalisées spécifiques préidentifiées. Au lieu de cela, nous avons demandé à chaque personne interrogée si elle s'identifiait comme membre d'une communauté marginalisée ou de communautés marginalisées et, le cas échéant, de partager ses réflexions sur la manière dont le service d'accompagnement pourrait être amélioré pour elle, à la lumière de ses caractéristiques démographiques¹⁷. Nous avons fourni des exemples de communautés qui ont été marginalisées (par exemple, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les personnes à faible revenu, les personnes de couleur, etc.) lors de la formulation de la question pour les aider à réfléchir à la manière d'y répondre. Les personnes interrogées ont partagé leurs expériences et leurs réflexions sur la vie avec un handicap, les inégalités dans le système de santé et les relations avec les organismes publics.

i. Être « nouvellement handicapé »

Un certain nombre de personnes interrogées se sont décrites comme des personnes nouvellement en situation de handicap. En tant que nouveau membre de ce groupe minoritaire, ils ont constaté qu'ils avaient besoin que les prestataires de services soient très patients avec eux alors qu'ils s'adaptait à leur nouveau mode de vie. Comme l'a dit un utilisateur :

«[L]orsque vous avez affaire à quelqu'un qui a comme un nouveau handicap, ce qui est fondamentalement, probablement le cas de beaucoup de gens. Euh, ils passent d'une vie normale... à tout d'un coup, cela leur est lancé et c'est une grosse échappatoire. C'est une grande boucle pour eux. [I]l suffit d'être patient et d'essayer de comprendre d'où ils viennent parce qu'ils ne veulent pas du tout faire ça. Mais, ils n'ont pas vraiment le choix, ils ont besoin de revenus ».

Les accompagnateurs qui ont fait preuve de patience ont été très appréciés lors de cette transition. Comme le décrit la personne interrogée citée ci-dessus, la patience signifie reconnaître le changement brusque des circonstances de la vie et offrir du temps et de la compréhension à l'appelant au fur et à mesure qu'il s'adapte. La patience signifie également reconnaître que les prestations d'invalidité du RPC sont souvent une forme de revenu qui place une personne dans une situation inconfortable, mais une réalité nécessaire pour de nombreuses personnes nouvellement en situation de handicap.

Le fait d'être nouvellement en situation de handicap s'est accompagné d'un triomphe et d'une validation pour ceux qui avaient le sentiment de souffrir de handicaps ou de maladies qui les rendaient incapables de travailler, mais qu'on ne croyait pas. Par exemple, une personne interrogée a déclaré que suite au succès de son appel, elle avait maintenant des preuves documentées de sa

¹⁷ À moins qu'il ne ressorte clairement des réponses précédentes de la personne interrogée qu'elle ne s'est pas identifiée comme faisant partie d'un groupe marginalisé, auquel cas cette question n'a pas été posée.

maladie et « n'avait plus à avoir honte » de ne pas pouvoir conserver son emploi. Ils estiment qu'ils peuvent désormais légitimement dire qu'ils font face des obstacles.

Bien qu'il s'agisse de réflexions authentiques d'utilisateurs du tribunal, comme nous le verrons dans la prochaine section, elles soulèvent également des inquiétudes quant au capacitisme.

ii. Perceptions des usagers du handicap et du capacitisme

Même si certains des utilisateurs interrogés avaient des problèmes de santé préexistants susceptibles d'être considérés comme une invalidité en vertu du RPC ou de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹⁸, la plupart des personnes interrogées se considéraient comme nouvellement en situation de handicap. Cette transition a apporté une certaine confusion quant au moment où l'on devrait choisir à faire une demande pour les prestations d'invalidité. La plupart se sont trouvés dans une situation où ils devaient demander le RPC-Invalidité en toute dernière option. Un des utilisateurs interrogés avait attendu la rupture familiale pour faire une demande pour des incapacités qui existaient depuis un certain temps ; certains tenaient à se distinguer des « escrocs », et un soulignait qu'il n'avait pris les prestations que parce qu'il en avait besoin et qu'il n'envisageait pas de rester une fois de retour à la « normale » et qu'il pourrait fonctionner à nouveau. D'autres utilisateurs considéraient que le RPC - Invalidité n'était pas conçu pour les personnes instruites et voyaient cela comme une partie de la raison de leur refus de prestations.

La plupart de ces idées reflètent des stéréotypes sur la vie des personnes en situation de handicap. Bien que le handicap fasse partie du spectre des variations humaines et soit une situation à laquelle nous serons tous confrontés, en particulier à mesure que nous vieillissons, un thème fort a émergé de nombreux entretiens à savoir éviter la vie de « l'autre en situation de handicap », parfois considéré comme désespéré, tragique, sans instruction, improductif et possiblement malhonnête.

Ces stéréotypes perpétuent le capacitisme. Le capacitisme est le fait de privilégier la vie et les expériences des personnes valides par rapport à la vie et aux expériences des personnes en situation de handicap. Il a été abordé par les tribunaux canadiens à quelques reprises. Dans une décision de 2017, par exemple, la Cour de justice de l'Ontario a dénoncé le capacitisme en déclarant inconstitutionnel un article de la *Loi sur le droit de la famille* de l'Ontario¹⁹ qui avait pour effet de refuser une pension alimentaire aux enfants de plus de 18 ans vivant à la maison, parce que leur handicap les empêchait d'obtenir un emploi rémunéré²⁰. La Cour suprême du Canada a également rejeté le capacitisme dans un certain nombre de décisions clés²¹. L'un des aspects néfastes du capacitisme, lorsqu'il prend la forme de stéréotypes, est qu'il perpétue la stigmatisation des membres de la communauté des personnes en situation de handicap.

¹⁸ [Loi canadienne sur les droits de la personne \(L.R.C., 1985, ch. H-6\)](#).

¹⁹ RSO 1990, c F3, s 31.

²⁰ *Coates v Watson*, 2017 ONCJ 454 at para 110.

²¹ Voir par ex. *Eaton v Brant County Board of Education*, [1997] 1 SCR 241, *Eldridge v British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 SCR 624 and *Council of Canadians with Disabilities v VIA Rail Canada Inc*, [2007] 1 SCR 650.

La confusion des utilisateurs au sujet de l'éligibilité a été aggravée par un manque de connaissance des droits à l'égalité des personnes en situation de handicap. Certains utilisateurs ne savaient pas que les conditions médicales pouvaient être adaptées, même dans le cadre du processus du Tribunal du TSS. Une personne interrogée, par exemple, s'est reprochée de l'échec de son appel, indiquant que son handicap ne lui permettait tout simplement pas de bien répondre au service d'accompagnement, mais indiquant également qu'elle n'avait pas demandé d'adaptations. Un autre répondant a parlé des adaptations reçues généralement en termes de charité imméritée.

Le TSS est en excellente position pour dénoncer les stéréotypes capacitistes. Il devrait le faire en veillant à ce que le langage de toutes les communications, y compris ses décisions, ne perpétue pas les stéréotypes du capacitisme et du handicap. Il devrait faire appel à un consultant pour examiner ses décisions et sa correspondance publique et pour fournir des conseils sur la manière d'assurer un langage inclusif des personnes en situation de handicap. Il serait également avantageux de veiller à ce que les personnes en situation de handicap et les organisations dédiées aux droits des personnes en situation de handicap soient impliquées dans son groupe de consultation régulier des parties prenantes.

Le TSS devrait également aider les utilisateurs des tribunaux à reconnaître leurs droits à l'égalité pour les personnes handicapées en vertu de la législation sur les droits de la personne, de la Charte²² et de la *Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées*²³ et des documents connexes des Nations Unies sur l'accès à la justice pour les personnes handicapées²⁴. Il peut le faire par l'intermédiaire du service d'accompagnement, car les accompagnateurs sont bien placés pour partager des informations avec les utilisateurs du tribunal sur les adaptations, tant au sein du service d'accompagnement lui-même qu'à l'audience du tribunal.

²² *Charte supra* note 5, art. 15.

²³ Nations Unies [Convention relative aux droits des personnes handicapées](#), 30 mars 2007, 44910 UNTS 2515 (entré en vigueur le 3 mai 2008).

²⁴ Nations Unies, [Principes et directives internationaux sur l'accès à la justice des personnes handicapées](#) (2020).

iii. Expériences d'inégalité systémique au sein du système de santé

Certains utilisateurs du Tribunal ont déclaré avoir rencontré des problèmes récurrents au sein du système de santé ; problèmes pouvant être considérés comme des inégalités systémiques. Ces utilisateurs avaient généralement des problèmes de santé chroniques difficiles à diagnostiquer. Pendant des années, des médecins leur ont fait comprendre qu'ils n'avaient aucun problème de santé, ou leur ont servi des diagnostics erronés.

« Je ne demande pas des milliers de dollars, je demande juste à exister ».

Dans les deux cas, ces utilisateurs ont passé une période prolongée sans certitude et ont éprouvé beaucoup de frustration, de douleur physique et de stress émotionnel à cause des problèmes de diagnostic. De plus, pour ces personnes, les difficultés rencontrées dans le système de santé les ont rendues encore plus marginalisées que la moyenne des demandeurs de prestations d'invalidité du RPC.

La marginalisation liée aux problèmes de diagnostic est une situation qui devrait être prise en compte par les accompagnateurs, car ils fournissent un soutien lié au processus et émotionnel aux utilisateurs du Tribunal.

La situation financière de nombreux utilisateurs du Tribunal interjetant appel pour le RPC – Prestations d'invalidité est généralement préoccupante. Cependant, les problèmes de délai prolongé pour diagnostiquer ou d'erreurs de diagnostic ont souvent accentué les difficultés financières éprouvées par les utilisateurs du Tribunal. Souvent, ceux-ci ne pouvaient pas travailler à cause de leurs problèmes médicaux, mais en même temps, ils étaient incapables d'obtenir un diagnostic. Deux personnes interrogées ont fait part de leurs préoccupations financières de la manière suivante :

« Je ne demande pas des milliers de dollars, je demande juste à exister ».

« Je suis allé à 30 000 \$ par an; Je ne peux même pas payer les factures avec cela ».

Ces citations sont un rappel important et utile du fait que la plupart des appelants du RPC-Invalidité essaient de vivre dans des tranches de revenu très faibles par rapport au coût de la vie. Ils sont souvent dans une situation financière précaire et stressante lorsqu'ils engagent une demande de prestations d'invalidité du RPC auprès du TSS. La situation s'avère encore plus grave pour les appelants qui ont été confrontés à des inégalités systémiques prolongées dans le système de santé qui prend en charge leur diagnostic. Les accompagnateurs qui prennent conscience de cette situation et trouvent des moyens d'en tenir compte dans le service qu'ils fournissent sont appréciés. Cela pourrait inclure l'élargissement de la gamme de ressources auxquelles les accompagnateurs peuvent renvoyer les utilisateurs du Tribunal.

iv. Méconnaissance des organismes gouvernementaux

Statistique Canada nous apprend que plus de 36 % des personnes à faible revenu au Canada viennent d'un autre pays²⁵. Le fait d'intégrer une nouvelle société s'accompagne souvent d'une méconnaissance de son appareil gouvernemental. Une personne interrogée a exprimé la peur qu'elle avait eue lorsque son accompagnateur avait établi le premier contact avec elle. Ce contact les a rendus nerveux, car ils se sont demandé pourquoi le gouvernement se ferait un devoir de leur tendre la main. La personne interrogée s'est inquiétée de faire une erreur en déclarant ses informations à cet employé du gouvernement et a été de ce fait assez réservée avec son accompagnateur dans un premier temps. Comme l'a dit avec justesse cet interlocuteur :

« Dans la vie quotidienne, personne ne connaît les règles du gouvernement et les règlements ».

« Dans la vie quotidienne, personne ne connaît les règles et réglementations gouvernementales ».

Une autre personne interrogée devait compter sur un parent à son domicile pour communiquer avec son accompagnateur. Il ressortait clairement de l'entretien qu'ils avaient rencontré des difficultés avec le processus ainsi qu'avec l'accompagnateur. Ils ont comparé le processus du TSS à un processus de prestations provinciales, qui comportait moins d'étapes et qu'ils ont trouvé plus facile à comprendre pour quelqu'un qui ne parlait pas couramment l'anglais ou le français. Ils ont suggéré la mise à disposition d'interprètes pour quelques langues communes dans le cadre du service d'accompagnement du TSS.

Une autre personne interrogée a souligné le côté décourageant de l'ensemble du processus. Elle a indiqué qu'elle avait été dissuadée de faire appel par des fonctionnaires. Bien que cette personne interrogée ne soit pas issue d'une communauté marginalisée, elle s'est dit préoccupée par le fait que ceux qui sont nouveaux dans le pays et dans le système n'aient peut-être pas d'autres personnes autour d'eux qui connaissent mieux le système et qui pourraient les encourager à aller de l'avant. Leurs commentaires étaient liés à une indication que nous avons reçue d'un certain nombre de personnes interrogées qui ont affirmé qu'il était de notoriété publique que les demandeurs de prestations d'invalidité du RPC essayaient des refus au moins deux fois, mais avaient tendance à obtenir gain de cause par la suite.

²⁵ Statistique Canada, Enquête nationale auprès des ménages *supra* note 14 et texte d'accompagnement.

Enfin, il faudrait souligner l'ampleur du besoin d'éducation en général sur la législation et les processus du TSS car certaines personnes interrogées qui n'étaient pas des nouveaux arrivants au Canada, ont fait montre d'une méconnaissance profonde du fonctionnement du système RPC – Invalidité. Un locuteur natif de l'anglais a déclaré que « le langage [statutaire] prête à confusion ou nous ne le comprenons pas », confirmant la nécessité pour les accompagnateurs d'aider à interpréter les exigences et les processus statutaires en langage clair, en particulier pour ceux qui sont issus de communautés marginalisées, mais aussi pour tous les utilisateurs du service d'accompagnement.

c) Points de vue des accompagnateurs

Tous les accompagnateurs avec lesquels nous avons communiqué ont exprimé leur passion et leur enthousiasme pour le travail qu'ils effectuent. Ils ont estimé que leur rôle était utile et important et qu'il change les choses relativement à l'accès à la procédure d'appel. Ils ont décrit l'objectif du service d'accompagnement dans les termes suivants : expliquer la procédure d'appel, fournir les bons renseignements et conseils, éduquer les appelants, être leur personne-ressource, renforcer leur confiance et les aider à prendre le contrôle de leurs dossiers. Même si, pendant la pandémie, les accompagnateurs ont effectué leur travail à distance, ils ont souligné la valeur d'un réseau de soutien par les pairs et la disponibilité de la direction du Tribunal. S'ils ont donné de nombreux exemples gratifiants de leurs expériences avec les utilisateurs, ils ont également décrit les aspects émotionnellement éprouvants de leur travail.

Alors que certains accompagnateurs ont fait part de leurs expériences de soutien aux utilisateurs issus des communautés marginalisées, d'autres ont vu la marginalisation comme une situation commune à tous les appelants qu'ils ont rencontrés plutôt qu'un fait propre à certains groupes. Cette perception concorde avec les intentions des responsables gouvernementaux qui ont été chargés de la création du service d'accompagnement afin d'aider tous les appelants, qui ne sont pas représentés par des professionnels.

Les trois principaux thèmes abordés par les accompagnateurs au cours des entretiens portent sur leurs perceptions en ce qui concerne l'accès à la justice et la marginalisation, leurs relations avec leurs pairs ainsi que la gestion et les défis de la fonction d'accompagnateur.

i. Perceptions de l'accès à la justice et de la marginalisation par les accompagnateurs

Dans cette section, nous examinons ce qu'implique le service d'accompagnement, comment se manifeste la marginalisation des utilisateurs dans le processus d'appel ainsi que l'action des accompagnateurs y remédier. Des recherches antérieures sur l'accès à la justice indiquent qu'un large éventail d'attributs, dont beaucoup ne sont pas identifiables de manière prospective, peuvent potentiellement entraver la capacité d'un utilisateur à s'engager pleinement et à participer au système judiciaire (Jacobson et Cooper 2020). Les entrevues avec les accompagnateurs nous ont permis d'identifier trois principaux moyens par lesquels ils aident les usagers des tribunaux à accéder à la justice et à lutter contre la marginalisation : a) expliquer le processus d'appel et les critères clés, b) autonomiser les usagers par l'information et c) faciliter le processus d'audience.

a) Expliquer le processus d'appel et les critères clés

Les accompagnateurs ont décrit les étapes qu'ils suivent avec un fichier type :

Accompagnateur 1^{er} appel (Appel de confirmation) : Lorsque des usagers qui ne sont pas représentés par un professionnel rémunéré déposent un recours auprès du TSS, les accompagnateurs effectuent un premier appel dans la semaine pour décrire leur rôle lors du processus d'appel. Au cours de cet appel, ils présentent le service d'accompagnement, confirment les coordonnées de l'utilisateur, fournissent un numéro de centre d'appel et précisent les modalités par lesquelles l'utilisateur peut le contacter à l'avenir. Ils décrivent les rôles d'EDSC, de Service Canada (SC) et la différence entre EDSC, SC et le TSS. Par la suite, les accompagnateurs demandent le dossier EDSC qui a donné lieu à l'appel en vertu de l'article 26 du *Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale* (DORS/2013-60). Ils répondent aux questions de l'utilisateur et établissent leur deuxième appel après avoir partagé le fichier de l'article 26 avec l'utilisateur.

Accompagnateur 2^{ème} appel (après l'art. 26) : L'objectif de cet appel est d'expliquer les principaux aspects du critère juridique en référence aux documents de l'article 26. Cela comprend le concept de « prêt à procéder » (PAP), la signification de critères clés tels que la « période minimale d'éligibilité » et l'« invalidité grave et prolongée ». Avant cet appel, les accompagnateurs passent en revue le dossier de l'article 26 et demandent à l'utilisateur de l'examiner également. Lors de cet appel, les accompagnateurs décrivent également la différence entre la preuve et les soumissions, le type d'information dont le membre du Tribunal aura besoin pour prendre une décision, les types de documents non encore inclus au dossier que l'utilisateur peut soumettre. De plus, les accompagnateurs expliquent les différents formats d'audience et confirment le format choisi par l'utilisateur.

Après avoir déterminé si l'utilisateur est PAP, les accompagnateurs passent en revue les délais possibles pour une date d'audience, décrivent ce à quoi les utilisateurs peuvent s'attendre lors de l'audience et les éventuels témoins qu'ils peuvent présenter. Ils concluent le deuxième appel en relevant à l'attention de l'utilisateur qu'il recevra les soumissions d'EDSC et en organisant le troisième appel. À ce stade, l'accompagnateur génère et envoie la lettre à EDSC demandant les observations du ministre dans les 6 semaines. Cette lettre est également partagée avec l'utilisateur.

Accompagnateur 3^{ème} appel (après la soumission d'EDSC) : Les accompagnateurs font le troisième appel à l'utilisateur 14 jours après que l'EDSC a envoyé ses soumissions. L'objectif de cet appel est de s'assurer que l'utilisateur est toujours PAP et de lui fournir les informations relatives à son projet d'audience. Les accompagnateurs ont expliqué que la plupart des utilisateurs supposaient qu'il s'agissait d'une décision négative concernant leur appel et avaient davantage besoin de soutien émotionnel pendant cet appel. En examinant le contenu de la soumission d'EDSC, les accompagnateurs précisent qu'il s'agit du point de vue d'EDSC et qu'il ne s'agit pas d'une preuve ou d'une décision du TSS. Ils informent l'utilisateur de son droit de déposer des réponses à la soumission d'EDSC dans les 30 jours suivants la réception de la soumission. Ils expliquent à l'utilisateur qu'il se rendra à l'audience et rappellent l'objet de l'audience. Si la date d'audience est confirmée, ils fixent le prochain appel pour 5 jours ouvrables avant l'audience.

Accompagnateur 4^{ème} appel (Rappel téléphonique) : Lors de cet appel, les accompagnateurs confirment si l'utilisateur sera présent à son audience, expliquent la logistique de l'audience, confirment la liste des documents au dossier et s'assurent que l'utilisateur sait comment se référer à ces documents lors de l'audience. En somme, le but de cet appel est de s'assurer que l'utilisateur est prêt pour son audition.

Ces étapes étaient conformes aux instructions opérationnelles officielles de la division générale²⁶. Pour certains accompagnateurs, le script officiel des appels était très long, car ils devaient couvrir beaucoup d'informations. Ils ont affirmé que certains usagers étaient incapables de se concentrer et de suivre l'appel. Ils se sont concentrés sur la fourniture des informations nécessaires sans être accablants. Un accompagnateur a décrit son approche comme suit :

« J'aime juste avoir une conversation organique avec la personne. Et je ne sais pas si vous êtes déjà allé à un dîner et qu'ils distribuent des cartes de mission, et c'est comme « vous devez aborder ce sujet et en parler ». Et je passe mon appel et j'ai ces cinq cartes de mission, et je me dis « Je dois les glisser quelque part » et essayer de le rendre naturel ».

²⁶ Tribunal de la sécurité sociale du Canada. *Navigator Program General Division – Income Security: Operational Instructions*, Director Registry Operations, 2019, pp. 1-12 (Document du Tribunal interne partagé avec les chercheurs).

Les accompagnateurs ont également exprimé un sentiment d'autonomie dans leur travail pour ajuster leur approche en fonction des besoins de l'utilisateur. Par exemple, les accompagnateurs consultent régulièrement les utilisateurs qui ont besoin d'orientation et de planification pour obtenir des documents pour leur appel. Ils soulignent qu'ils peuvent être contactés directement si les utilisateurs ont des questions. Comme l'ont si bien dit deux accompagnateurs :

« Il suffit de leur donner un coup de pouce supplémentaire ».

« Nous sommes toujours là. Ils ont notre numéro ».

Enfin, les accompagnateurs aident les utilisateurs à désigner un représentant personnel tels qu'un membre de la famille ou un ami. Tous les accompagnateurs ont décrit des cas où ils ne pouvaient pas communiquer avec les utilisateurs, en particulier ceux ayant des problèmes de santé mentale et ceux étiquetés avec une déficience intellectuelle, ainsi que ceux qui ne pouvaient pas communiquer en anglais ou en français. Ils indiquent que le processus s'est déroulé sans heurts une fois qu'ils ont confirmé un représentant personnel auprès de l'utilisateur. Un accompagnateur a donné la réponse suivante lorsqu'on lui a demandé ce qu'il faisait lorsqu'un utilisateur était incapable de répondre au téléphone ou de communiquer :

« Je demande sur le coup s'il y a quelqu'un d'autre à qui je peux parler. C'est juste le moyen le plus simple. Je veux m'assurer qu'ils obtiennent l'information ou, la plupart du temps, qu'ils accompagnent cette personne à l'audience. Sur nos forums, quand ils demandent s'ils vont avoir un représentant, la plupart du temps, ils pensent automatiquement à un avocat, alors ils disent non. Ensuite, si je leur explique « non, le représentant peut être un membre de la famille, ça peut être un ami, n'importe qui comme ça », alors ils se disent « oh, ma femme sera là, c'est elle qui s'occupe de toute cette paperasse », ou mon mari, ma fille, etc. ».

Cependant, tous les utilisateurs ne pourraient pas pleinement bénéficier de cette solution. Comme l'a expliqué un accompagnateur, ils devaient parfois parler à l'enfant mineur de l'utilisateur « qui a peut-être douze ans et ne comprend pas tout à fait ce qui se passe au téléphone pour expliquer ces concepts ». La personne interrogée a ajouté qu'elle avait accompagné des utilisateurs qui avaient besoin d'aide, mais « ils ne veulent pas déranger leur famille et leurs amis qui pourraient être utiles parce qu'ils travaillent et qu'ils n'ont pas le choix de prendre des congés ».

b) Autonomiser les utilisateurs par l'information

En plus d'expliquer et de fournir des conseils tout au long du processus d'appel et de soutenir l'utilisateur sans donner de conseils juridiques, le rôle des accompagnateurs dans le processus d'appel peut être décrit comme l'autonomisation des utilisateurs par la mise à disposition de l'information. À l'écoute des problématiques des usagers et comme point de contact, les accompagnateurs ont décrit plusieurs

« Le plus grand défi auquel je suis confronté est de voir à quel point ils ont le sentiment d'avoir été traités injustement... le manque d'informations... Ou la désinformation qu'ils ont reçue d'autres organisations ou... d'essayer de les remettre sur la bonne voie... »

situations où ils ont aidé les usagers à prendre confiance et à faire valoir leurs arguments. Tous les accompagnateurs que nous avons interrogés ont souligné, qu'avant de déposer leur recours pour les prestations d'invalidité du RPC, les usagers manquaient d'information, avaient une vision très négative du gouvernement et n'avaient jamais eu l'occasion de voir l'intégralité de leur dossier. Quatre accompagnateurs ont expliqué leurs expériences avec les utilisateurs lors du premier appel :

« Le plus grand défi auquel je suis confronté est de voir à quel point ils ont le sentiment d'avoir été traités injustement. Le manque d'informations... ou de la désinformation qu'ils ont reçue d'autres organisations ou il s'agit simplement d'essayer de les remettre sur la bonne voie ou de leur donner les bonnes informations ».

« Dans l'esprit de certains de nos appelants, je suis handicapé, le gouvernement devrait savoir ».

« Avec Service Canada, vous savez, parfois ils n'étaient pas au courant de la décision ou parfois la décision n'était pas envoyée par la poste et vous savez qu'ils ont l'impression qu'ils n'ont pas été guidés et qu'au moment où ils viennent nous voir, c'est comme s'ils avaient été battus. Ils sont comme « Je fais juste appel parce qu'on m'a dit de faire appel » ».

« [I]ls deviennent très émotifs. Très émouvant que quelqu'un se soucie enfin, que quelqu'un écoute enfin, que quelqu'un tende enfin la main, qu'il puisse parler à une vraie personne ».

En offrant aux utilisateurs la possibilité de « parler à une personne réelle » qui connaît les rouages du processus d'appel, les accompagnateurs jouent un rôle éducatif et inspirent confiance aux utilisateurs quant à leur capacité à contester une décision gouvernementale. L'accent mis sur le fait de placer l'utilisateur aux commandes de son dossier est un thème constant qui est ressorti des entrevues avec les accompagnateurs. Un accompagnateur a expliqué qu'il dit ouvertement à l'utilisateur que son rôle est l'accompagnement : « Je ne suis pas là pour te dire quoi faire, c'est toi qui me le dis ». Un autre accompagnateur a souligné l'importance des conseils qu'ils offrent aux utilisateurs :

« Vous leur dites quoi, ce qu'ils peuvent soumettre : des rapports médicaux, des évaluations, des rapports d'évaluation des capacités, des trucs comme ça. Mais, ce n'est pas vous qui irez les chercher mais au moins vous leur faites savoir ».

Un accompagnateur a expliqué que la meilleure partie de leur travail consistait à « voir quelqu'un passer de « je ne vois pas l'intérêt de vivre » à s'autonomiser lentement mais sûrement ». D'autres accompagnateurs ont également réitéré l'accent mis sur la responsabilisation des utilisateurs. Comme il a été dit avec justesse :

« Je ne suis pas leur avocat, comme je leur explique, n'est-ce pas. Mais, je leur dis aussi : Vous savez, le rôle d'accompagnateur, pourquoi j'ai ce métier et pourquoi je vous appelle, c'est parce que, vous savez, vous faites appel d'une décision du département. Le ministère connaît très bien les règles, la *Loi sur le Régime de pensions du Canada*, la législation, et donc, vous savez, nous essayons simplement d'uniformiser les choses afin que vous puissiez également comprendre toutes ces choses, en tant que citoyen ordinaire qui n'a jamais vécu ce processus. Vous savez, pour que vous puissiez avoir l'information, la même information que le ministère a ».

Les accompagnateurs ont souligné les expériences négatives des utilisateurs avec EDSC ; la perte de confiance vis-à-vis du gouvernement, le sentiment que leurs demandes n'avaient pas été examinées de manière adéquate. Comme l'a souligné un accompagnateur :

« Beaucoup de gens sont comme, « nos informations sont arrivées et ils ont déjà soumis une décision ». Maintenant, nous pouvons leur dire : « vous avez un an ». Nous leur donnons donc un délai, d'un an, certains ne sont pas contents d'un an, mais en leur disant qu'ils ont ce laps de temps, et que nous ne ferons rien tant que cette année ne sera pas passée ou ils nous disent qu'ils sont prêts à aller de l'avant, ça les rassure de savoir que « d'accord, aucune décision ne sera prise sans moi », et ils seront présents à l'audience ce qu'ils n'avaient pas aux autres niveaux ».

Les utilisateurs manifestent à nouveau de la méfiance envers EDSC lorsqu'ils reçoivent les soumissions du Ministère. Les accompagnateurs ont expliqué que même si EDSC n'assiste généralement pas à l'audience, le langage utilisé dans les soumissions suscite chez les utilisateurs le sentiment d'être incompris et discrédités. Les notes de formation de l'accompagnateur comportent une section sur les réponses appropriées aux sentiments des utilisateurs à propos de la soumission du Ministère et les moyens de les aider à se recentrer sur leur audience. « L'une des choses qui contrarient beaucoup les appelants est le langage dur, par ex. « Il n'est pas pertinent que leur état se soit détérioré »²⁷. Dans cette situation, les accompagnateurs sont priés de mettre l'utilisateur à l'aise en expliquant que les soumissions sont simplement le point de vue d'EDSC ; le Ministère n'a aucun pouvoir sur la décision du membre du TSS et les usagers peuvent expliquer par écrit les points sur lesquels ils ne sont pas d'accord ou le soulever auprès du membre lors de l'audience. Il semble que la réception des soumissions d'EDSC soit un moment très stressant pour les utilisateurs selon les entrevues avec les accompagnateurs. Ils ont expliqué que de nombreux utilisateurs s'effondraient à ce stade et qu'ils ont dû rappeler les rôles des acteurs institutionnels clés et le processus décisionnel du Tribunal.

c) Faciliter l'audience

Nous avons identifié trois principales façons dont les accompagnateurs aident les usagers qui sont membres des communautés marginalisées à préparer leur audience. Compte tenu des difficultés financières et de santé auxquelles sont confrontés les usagers, les accompagnateurs accélèrent l'appel et organisent l'audience le plus tôt possible. Ils informent également le membre du Tribunal et le vice-président des difficultés particulières rencontrées par l'utilisateur avant son audition.

Les accompagnateurs ont expliqué qu'ils peuvent accélérer les audiences pour deux raisons : lorsque l'utilisateur fait face à des difficultés financières ou lorsqu'il est en phase terminale. Un accompagnateur a élaboré :

« [S'ils mentionnent l'une ou l'autre de ces [difficultés financières ou maladie en phase terminale], je suis en mesure d'obtenir l'approbation pour l'accélérer. Donc, cela signifie que le Tribunal fera tout son possible pour s'assurer qu'ils se rendent à l'audience le plus tôt possible. Nous envoyons une lettre à EDSC, alors j'espère qu'ils pourront également accélérer leur démarche, mais nous sommes un ministère distinct, nous ne pouvons donc pas les contrôler. Mais, nous faisons tout ce dont le tribunal a besoin pour les amener à une audience ».

²⁷ Notes de formation de l'accompagnateur, non datées. (Document du Tribunal interne partagé avec les chercheurs)

Les accompagnateurs ont partagé plusieurs exemples d'audiences accélérées pour les utilisateurs vivant avec une maladie en phase terminale comme un cancer avancé. Ils ont également décrit les difficultés financières extrêmes que certains appelants ont traversées : certains n'ont eu aucun revenu au cours des dernières années, certains ont fait face à une expulsion, tandis que d'autres ont manqué à leur hypothèque ou ont perdu leur maison. Un accompagnateur explique :

« Pour en revenir à l'un de mes dossiers accélérés, l'appelant, nous avons eu une petite relation, puis, tout d'un coup, il a complètement disparu de la circulation. Son téléphone allait sur la messagerie vocale, alors j'ai essayé de l'appeler plusieurs fois. Je lui ai finalement envoyé une lettre disant que je ne pouvais pas le joindre et lui ai demandé de nous appeler. Alors, il m'a appelé quelques jours plus tard après avoir reçu la lettre, disant qu'il ne pouvait plus se permettre... il avait perdu son téléphone et il ne pouvait pas se permettre de le remplacer. C'est pourquoi il a continué à aller sur la messagerie vocale, et qu'il... a été expulsé, donc il n'avait nulle part où aller. C'était une toute nouvelle information pour moi. Et il m'a dit d'appeler le numéro de son ami, mais il ne serait pas toujours avec son ami. J'ai donc pu accélérer son dossier. Nous l'avons convoqué à une audience dès que possible. Avec sa situation téléphonique et sa situation de vie, il a consenti à avoir une décision officielle. Donc, cela signifie qu'il n'a pas eu à se rendre à l'audience parce qu'il n'avait pas de téléphone pour l'amener à l'audience. C'était peu orthodoxe. En règle générale, les membres du Tribunal aiment avoir l'appelant à l'audience, mais, en raison de sa situation, j'ai pu parler au membre du Tribunal et il a finalement obtenu une approbation pour une invalidité du RPC. »

Le témoignage de cet accompagnateur illustre la contribution transformatrice que le service d'accompagnement offre aux utilisateurs issus des communautés marginalisées. Il montre que les accompagnateurs peuvent faciliter le processus d'appel de manière importante en jouant un rôle de coordination entre les différents acteurs institutionnels clés.

Les accompagnateurs ont également décrit des situations où ils ont informé le membre du Tribunal des défis auxquels l'utilisateur fait face et qui auraient une incidence sur son témoignage concernant les difficultés de mémoire et d'alphabétisation. Un accompagnateur a exprimé :

« Chaque fois que j'ai quelqu'un... qui est analphabète, je m'assure toujours d'informer le membre, parce que normalement, à l'audience, il dirait « oh, va à G-D-2-4, et dis-moi ce que tu penses du paragraphe A ». Alors... ils sont toujours prévenus à l'avance, du moins de ma part, et je sais que je le fais pour leur donner cette information afin qu'ils puissent le lire. »

Malgré ces exemples d'adaptations des usagers par le membre du Tribunal, un accompagnateur a souligné que certains membres du Tribunal avaient de la difficulté à saisir les expériences difficiles vécues des usagers des communautés marginalisées.

Enfin, un accompagnateur explique qu'on lui demande de recommander les usagers qu'il juge incapables de se représenter au vice-président (VC) du Tribunal. Bien qu'ils n'aient pas précisé le rôle exact du VC dans ces dossiers ou le résultat de la décision, ils ont expliqué :

« J'ai eu un cas, il était assez avancé. Il était évident pour moi que la personne ne pouvait pas se représenter parce qu'elle était, euh, gravement déprimée et qu'elle ne se souciait pas de vivre ou de mourir. Peu importait le processus, peu importait s'il réussissait ou non. Euh, suicidaire. Il a dit que la seule raison pour laquelle il était resté en vie était pour sa fille de 21 ans. Donc, c'est arrivé au point, c'était déjà prévu donc, ce n'est pas avant quelques semaines. Mais, le VC m'a conseillé de tendre la main au membre et de parler au membre ».

Par conséquent, les accompagnateurs utilisent plusieurs outils et pratiques pour rendre le processus d'appel plus accessible aux utilisateurs qui font face à des défis particuliers.

ii. Formation, soutien par les pairs et disponibilité de la direction du tribunal

Alors que les accompagnateurs viennent de différents horizons éducatifs et professionnels, la majorité avait une expérience antérieure dans le service à la clientèle et interagissait régulièrement avec des personnes occupant un poste en contact avec le public. En tant qu'accompagnateurs, ils passent la plupart de leurs heures de travail au téléphone avec des utilisateurs expliquant le processus d'appel et fournissant des conseils. Malgré leurs conditions de travail à distance, ils ont expliqué avoir reçu une formation satisfaisante et avoir eu des opportunités d'échanges réguliers avec leurs pairs et la direction.

Les accompagnateurs ont exprimé des opinions très positives concernant la formation qu'ils ont reçue. Ils ont expliqué l'apport du modèle de formation entre pairs, ainsi que des discussions en petits groupes pour la préparation de leur rôle. Ils ont souligné que ce modèle facilitait leur apprentissage et contribuait aux échanges entre accompagnateurs.

Il est important d'indiquer que les notions de marginalisation ou de marginalisé n'apparaissent pas dans les consignes d'utilisation des accompagnateurs ni dans leurs notes de formation. Les responsables qui ont conçu le service ont réfléchi à la manière dont les accompagnateurs pourraient fournir un soutien à tous les appelants du RPC-invalidité qui ne sont pas représentés par un professionnel, plutôt qu'à la manière dont les utilisateurs réputés appartenir à des communautés marginalisées pourraient être mieux soutenus. Néanmoins, les accompagnateurs ont décrit des discussions de groupe régulières sur la manière dont ils pourraient mieux soutenir des groupes spécifiques d'utilisateurs. Ils ont expliqué qu'ils se sentaient très à l'aise pour poser des questions et offrir leurs points de vue.

Un point clé qui a été régulièrement mentionné dans les entrevues était la disponibilité de la direction du Tribunal pour les questions et les commentaires des accompagnateurs. Collectivement, les accompagnateurs croyaient que les occasions d'échanges harmonieux entre pairs et la direction leur permettaient de parler de leurs expériences avec leurs pairs et de discuter de différentes possibilités d'amélioration. Un accompagnateur a élaboré :

« Le département a été incroyable, à peu près, à tous égards, en ce qui concerne l'adaptation et l'amélioration des procédures. La partie informatique est excellente. Le service juridique est très réactif. Les politiques et les procédures, ils vont... ils vont le faire, parfois il faut attendre l'approbation, mais ça prend, cette partie, c'est la seule partie qui prend du temps, mais... ouais, tout le monde est très réactif, et ils travailler ensemble. Oui, j'adore travailler ici ».

iii. Défis du rôle de l'accompagnateur

Cette section documente les défis auxquels les accompagnateurs sont confrontés dans leurs communications avec les utilisateurs. Ces difficultés sont liées à l'engagement dans le travail émotionnel dans la fonction publique. Le travail émotionnel est un aspect nécessaire du travail de service et comprend les efforts déployés par les travailleurs des services pour créer les états émotionnels souhaités en eux-mêmes et chez leurs clients²⁸. Pour les travailleurs des services, l'interaction de personne à personne est au cœur de leur travail. Les accompagnateurs correspondent à cette description. Leur travail nécessite des contacts avec des usagers qui peuvent être peu coopératifs ou hostiles et dont les besoins et l'évolution de la situation sont rarement conformes au dossier type. Bien que le travail émotionnel soit un aspect nécessaire du travail de service, l'engagement et la gestion persistants des émotions peuvent avoir des conséquences néfastes pour les travailleurs de service tels que le stress psychologique, une faible satisfaction au travail et l'épuisement professionnel, à moins qu'ils ne disposent du système de soutien nécessaire²⁹.

Dans l'ensemble, tous les accompagnateurs ont fourni des exemples de difficultés rencontrées pour gagner la confiance de certains utilisateurs. Ils ont expliqué que le TSS envoie une lettre d'accusé de réception aux utilisateurs qui indique le nom de leur accompagnateur assigné, mais certains utilisateurs ont été surpris de recevoir le tout premier appel. Ils ont expliqué que certains utilisateurs étaient frustrés de postuler, de se voir refuser et d'attendre leurs prestations. Ils ont attribué l'aversion de certains utilisateurs à leur parler aux craintes d'appels indésirables ou d'usurpation d'identité. Dans ces situations, les accompagnateurs ont précisé aux utilisateurs qu'ils avaient lancé

²⁸ Sloan, Melissa M. 2014. « The Consequences of Emotional Labor for Public Sector Workers and the Mitigating Role of Self-Efficacy. » *The American Review of Public Administration* 44 (3):274-290.

²⁹ Guy, Mary E., Meredith A. Newman, Sharon H. Mastracci, et Steven Maynard-Moody. 2009. « Emotional Labor in Human Service Organizations » dans *Human Services as Complex Organizations*, édité par Yeheskel Hasenfeld, 291-310. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. Mastracci, Sharon H. 2021. « Dirty Work and Emotional Labor in Public Service: Why Government Employers Should Adopt an Ethic of Care. » *Review of Public Personnel Administration* 0 (0): doi: 10.1177/0734371x21997548.

le processus d'appel et que le rôle de l'accompagnateur était de les aider à faire valoir leur cause. Ils ont également donné quelques exemples de quelques utilisateurs qui n'ont pas voulu bénéficier du service de l'accompagnement malgré leurs explications.

Certains accompagnateurs ont également expliqué que même après quelques appels, plusieurs usagers avaient de la difficulté à comprendre quel rôle concret jouait l'accompagnateur lors du processus d'appel. Ils étaient souvent confondus avec l'un des trois fonctionnaires suivants : fonctionnaire de l'EDSC, conseiller juridique ou avocat, ou membre du tribunal. Dans ces situations, ils ont précisé aux utilisateurs que les accompagnateurs ne prennent pas parti, ils ne peuvent pas enregistrer de preuves et ne peuvent pas prendre de décision.

Les défis des accompagnateurs les plus couramment mentionnés concernaient les utilisateurs qui refusaient d'écouter et n'étaient pas coopératifs pendant l'appel. Même s'ils se sentaient mal à l'aise lors de ces appels, ils ont expliqué que leur formation les préparait à gérer ces situations. Un accompagnateur expliqué :

« J'ai eu une expérience où j'ai dû raccrocher quelqu'un parce qu'il était très violent verbalement. Mais ensuite, vous savez, vous vous rappelez juste qu'ils sont en colère contre la situation et pas contre vous. Et je dois me protéger d'abord et avant tout, donc si ça atteint un point où je ne suis plus à l'aise, alors je, je suis confiant que je peux le couper. Mais, encore une fois, vous, vous êtes capable, en quelque sorte, de ne pas atteindre ce point en, en les dirigeant et en disant, comme, « vous savez, je comprends ». Vous savez, une fois qu'ils savent que vous ne travaillez pas pour Service Canada, ils ont tendance à dire « oh, ok », et ils baissent leur garde. Vous savez, vous leur dites qu'ils obtiennent une nouvelle décision sur leur appel, et ensuite, vous pouvez voir qu'ils deviennent plus détendus. Et, oui, donc, j'ai l'impression que nous avons eu une bonne formation pour, en quelque sorte, désamorcer cet aspect du travail. »

Un autre accompagnateur a réfléchi aux défis de la communication par téléphone :

Je ne suis pas sûr de m'en être vraiment rendu compte avant d'accepter le poste. Donc, c'est beaucoup plus de temps au téléphone, et nous contactons les gens beaucoup plus tôt dans le processus d'appel, donc... ce dont je pensais que les gens seraient plus heureux. Mais, je veux dire parfois ils le sont, mais je pense qu'ils ne savent pas ce que cette expérience aurait pu être si nous ne les avions pas contactés, bien sûr. Donc, ils n'ont rien à comparer, ils vivent cela pour la première fois, mais je pense que... De façon inattendue, pour moi, les gens sont plus en colère et agressifs au téléphone que je ne m'y attendais au début.

Alors que les utilisateurs expliquaient comment ils bénéficiaient du soutien émotionnel offert par les accompagnateurs, les accompagnateurs ont également souligné l'importance de fournir un espace aux utilisateurs qui ont besoin d'exprimer leurs émotions. Un accompagnateur a élaboré :

« [Il] y a des gens qui viennent, quelquefois, il y a des gens qui vous disent, il y a des appelants qui pleurent, et vous êtes là pour les écouter, vous ne les jugez pas, vous les écoutez, vous les laissez parler... »

En fin de compte, les accompagnateurs ont décrit le défi le plus important auquel ils sont confrontés comme étant l'élément émotionnellement éprouvant de leur travail, en particulier dans leur travail avec des utilisateurs confrontés à des problèmes de santé importants et/ou à de graves difficultés financières. Un accompagnateur a noté que dans les six mois suivant l'offre du service d'accompagnement :

« J'ai déjà eu deux cas de quelqu'un qui, vous savez, nous aimerions les signaler au début de l'appel de quelqu'un déclarant à peu près qu'il traverse de graves problèmes de santé mentale et qu'il y a eu une tentative de vous savez, un avertissement de déclenchement, du droit au suicide et des trucs comme ça. Donc, la plupart du temps, je le signale à mon responsable et c'est à ce moment-là qu'il m'appelle pour le recommander ou essayer de lui offrir les services que nous avons. S'ils ont besoin de quelqu'un à qui parler en dehors du Tribunal, c'est privé, confidentiel. Vous savez par Santé Canada, le Programme d'aide aux employés où vous savez qu'ils peuvent parler à quelqu'un de leur santé mentale parce que nous ne pouvons pas faire grand-chose. Vous savez, nous ne sommes pas des professionnels de la santé mentale. »

Ce témoignage offre un bon exemple de la façon dont le travail émotionnel peut être partagé entre la direction et les travailleurs. Plutôt que de faire peser le fardeau émotionnel sur l'accompagnement individuel, leur offrir un soutien officiel peut prévenir l'épuisement, l'aliénation et le burn-out³⁰. D'autre part, nous avons entendu des accompagnateurs qui, de leur propre initiative, ont fourni un effort supplémentaire pour aider les utilisateurs. Un accompagnateur explique :

« [N]ous avons une liste sur notre site Web sur l'aide juridique, et euh nous avons aussi une liste de banques alimentaires. Et quand je parle aux appelants et qu'ils n'ont presque pas d'argent, je prends sur moi d'effectuer des recherches sur les programmes et les avantages dans leur province particulière et je leur enverrai un lien... Je fournis une ligne d'assistance aux femmes. Parce que nous avons des gens, surtout pendant le COVID, la violence domestique a augmenté. Donc, quelles que soient les ressources que je peux donner, qui sont disponibles pour tout le monde au Canada, je les donnerai ».

³⁰ Mastracci, *ibid.*

Tous les accompagnateurs à qui nous avons parlé ont souligné que leur définition de travail avait des limites « nous ne sommes pas des travailleurs en santé mentale », ainsi que la nécessité de protéger leur propre santé. Le soutien émotionnel qu'ils apportent aux usagers les oblige à s'engager dans un travail émotionnel important. Pour consolider et maintenir le service des accompagnateurs, le Tribunal doit investir dans un programme solide de soutien en santé mentale pour les accompagnateurs.

En conclusion, si la majorité des accompagnateurs ont souligné que le service qu'ils offrent est adéquat, quelques-uns ont fait les suggestions suivantes pour améliorer accéder :

- 1 Diversifier et améliorer les services de santé mentale pour les accompagnateurs
- 2 Disposer d'accompagnateurs bilingues qui parlent des langues autres que l'anglais ou le français
- 3 Créer une infographie qui explique les étapes et la durée de la procédure d'appel
- 4 Fournir aux utilisateurs d'autres moyens pour déposer leurs documents (comme un enregistrement vidéo)
- 5 Favoriser le programme de formation des membres du Tribunal pour éliminer les préjugés.

4 Conclusion et Recommandations

En conclusion, le service d'accompagnement du TSS est un point culminant des services fournis aux utilisateurs des tribunaux non représentés par des avocats au Canada. Il a reçu, à juste titre, les éloges des utilisateurs et fait la fierté des accompagnateurs. Après avoir interrogé des utilisateurs et des accompagnateurs, et après avoir analysé de nombreux documents, les chercheuses ont formulé les recommandations suivantes afin de poursuivre et de renforcer ce service crucial:

- 1) Fournir des services d'accompagnement dans d'autres langues et envisager de collaborer avec des organisations communautaires qui pourraient être en mesure de fournir une assistance supplémentaire à domicile.
- 2) Les accompagnateurs assument manifestement une lourde charge individuelle de travail émotionnel afin de fournir un soutien émotionnel aux utilisateurs. Il est important qu'ils bénéficient d'une assistance appropriée pour préserver leur santé mentale. Il sera important de poursuivre et de développer le soutien et la formation en matière de santé mentale. Des soutiens extérieurs supplémentaires pour les utilisateurs ont été établis et devraient être maintenus.
- 3) Faire appel à un expert conseil pour examiner les décisions du TSS et le langage de toutes les communications, et pour fournir des conseils sur un langage qui garantit une optique d'inclusion des personnes en situation de handicap. De plus, le TSS devrait s'assurer que les personnes ayant une expérience vécue de l'invalidité ainsi que les organisations qui défendent les droits des personnes en situation de handicap fassent partie de son groupe de consultation régulière des parties prenantes. Bien que la détermination des problèmes liés aux droits de personnes handicapées ne doive pas relever de la seule responsabilité de ces personnes et organisations, elles peuvent apporter un éclairage précieux sur le travail du service d'accompagnement (et du Tribunal) sous le prisme de l'inclusion des personnes en situation de handicap.
- 4) Envisager de fournir aux utilisateurs qui sollicitent des prestations d'invalidité du RPC, des infographies et d'autres moyens de déposer leurs documents.

5 Annexe A

Questions pour les entretiens avec les utilisateurs

Questions préliminaires

- **Consentement à participer et à être enregistré.**
- **Contexte de l'étude** – (Les chercheuses sont indépendantes et ne sont pas en position de poursuivre ou d'arrêter le service d'accompagnement. Elles ne font pas partie du gouvernement ou du TSS. Elles sont des professeures d'université indépendantes qui s'intéressent à la manière dont ce service peut être étendu à d'autres tribunaux, à ses aspects positifs et à la manière dont il peut être amélioré).
- **Aperçu des types de questions**
 - o Une première série de questions porte sur les autres expériences que vous avez eues avec un tribunal (p. ex., la Commission de la location immobilière, l'indemnisation des accidents du travail, les prestations ailleurs, voire les assurances) ou la bureaucratie gouvernementale. Notre intérêt porte sur les expériences des gens à l'égard du processus, et nous souhaitons effectuer une comparaison avec le service d'accompagnement du TSS.
 - o La seconde série de questions porte sur la manière dont le service d'accompagnement pourrait être amélioré en faveur des personnes issues de communautés marginalisées. Nous nous intéressons au fonctionnement du TSS en général, ainsi qu'au service en faveur des communautés marginalisées en particulier. Les communautés dont il s'agit comprennent les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les personnes à faible revenu et les personnes de couleur. Si vous vous identifiez à l'une de ces communautés marginalisées ou à d'autres, nous aimerions connaître votre point de vue.
- **Avez-vous des questions avant de commencer?**

Questions d'entretiens semi-structurées

Les chercheuses ont développé chaque question posée.

Renseignement sur le cas

- Parlez-moi de votre affaire. Sur quoi portait-elle?
- Qu'est-ce qui vous a incité à interjeter appel?
- Avez-vous lu la décision? Est-ce qu'elle rend bien compte de votre situation? Souscrivez-vous à la décision?

Expérience du service d'accompagnement du TSS

- Comment avez-vous entendu parler du service d'accompagnement?
- Quelles étaient vos attentes à l'égard du service d'accompagnement et de l'accompagnateur?
- Comment l'accompagnateur vous a-t-il aidé à préparer et à présenter votre affaire?
- Avez-vous déjà eu affaire à un tribunal administratif ou à la bureaucratie gouvernementale dans le passé? Dans l'affirmative, comment compareriez-vous votre expérience du service d'accompagnement à cette expérience-là?
- Si vous pouviez échanger avec des responsables de ce service, que leur diriez-vous?
- Compte tenu de votre âge, de votre handicap, de votre niveau de revenu ou d'autres facteurs démographiques, le service d'accompagnement aurait-il pu agir d'une manière plus pertinente? Si oui, comment?
- Avez-vous autre chose que vous souhaiteriez nous dire/partager avec nous?

6 Annexe B

Questions pour les entretiens avec les accompagnateurs

Parcours et expériences professionnels

- Pouvez-vous nous parler un peu de vous? Avez-vous eu auparavant des expériences semblables au travail d'accompagnateur?
- Comment êtes-vous devenu accompagnateur?
- Qu'est-ce qui vous plaît dans votre travail d'accompagnateur?
- Quels sont les plus grands défis auxquels vous avez été confronté dans le cadre de votre travail?
- Avez-vous déjà eu le sentiment que votre travail fait une réelle différence en faveur d'un usager du tribunal? Pouvez-vous partager cette expérience avec nous? Y a-t-il d'autres cas mémorables que vous souhaitez partager avec nous?

Utilisateurs du Tribunal

- Pouvez-vous nous parler des utilisateurs du Tribunal qui ont bénéficié du service d'accompagnement? Quelles étaient leurs attentes lorsque vous avez communiqué avec eux pour la première fois?
- Avez-vous rencontré des utilisateurs du Tribunal qui ont eu des difficultés à utiliser le service d'accompagnement? Comment avez-vous été au courant de ces difficultés?
- De votre point de vue d'accompagnateur, avez-vous connaissance de cas d'utilisateurs ayant éprouvé des difficultés dans leur expérience auprès du TSS en raison de leur appartenance à une communauté marginalisée³¹?
- À votre avis, quels groupes sont les plus susceptibles de tirer profit de ce service? Quels sont ceux qui sont confronté à des difficultés?

³¹ Nous avons précisé notre intérêt de la manière suivante : Les groupes et communautés marginalisés qui nous intéressent particulièrement sont les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les personnes issues de milieux racialisés et les personnes à faible revenu. Toutefois, cette énumération n'est pas exclusive. Si vous pensez avoir des expériences liées à d'autres types de marginalisation, n'hésitez pas à nous en faire part.



- Comment le service d'accompagnement pourrait-il être amélioré en faveur des personnes marginalisées?
- Enfin, comment pourrait-on globalement améliorer le service d'accompagnement ?
- Avez-vous autre chose que vous souhaiteriez nous dire/partager avec nous?

7 Bibliographie

Cardinal v Director of Kent Institution, [1985] 2 SCR 643.

Charte canadienne des droits et libertés, partie 1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11.

Coates v Watson, 2017 ONCJ 454 at para 110.

Council of Canadians with Disabilities v VIA Rail Canada Inc, [2007] 1 SCR 650.

Eaton v Brant County Board of Education [1997] 1 SCR 241.

Eldridge v British Columbia (Attorney General) [1997] 3 SCR 624.

Family Law Act RSO 1990, c F3, s. 31.

Farrow, Trevor C. W. 2014. « What is Access to Justice? » 51(3) *Osgoode Hall Law Journal* 957.

Gouvernement du Canada, pour en savoir plus sur le Régime de pensions du Canada, consulter le site Web suivant : <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/ministere/coordonnees/rpc.html>.

Guy, Mary E., Meredith A. Newman, Sharon H. Mastracci, et Steven Maynard-Moody. 2009. « Emotional Labor in Human Service Organizations. » dans *Human Services as Complex Organizations*, edited by Yeheskel Hasenfeld, 291-310. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

KPMG s.r.l., [Examen du Tribunal de la sécurité sociale du Canada pour Emploi et Développement social Canada](#) (2017, octobre).

[Loi canadienne sur les droits de la personne](#) (L.R.C., 1985, ch. H-6).

[Loi sur le ministère de l'Emploi et du Développement social](#) (L.C. 2005, ch. 34).

Mastracci, Sharon H. 2021. « Dirty Work and Emotional Labor in Public Service: Why Government Employers Should Adopt an Ethic of Care. » *Review of Public Personnel Administration* 0 (0): doi: 10.1177/0734371x21997548.

Navigator Training Notes, s.d. (document tribunal interne transmis aux chercheurs)

[Régime de pensions du Canada](#) (L.R.C., 1985, ch. C-8).

[Régime de pensions du Canada](#) L.R.C., ch. 385.

Trevor C. et W. Farrow, « What is Access to Justice? », *Osgoode Hall Law Journal*, 2014, vol. 51, n° 957.

[Règlement sur le Tribunal de la sécurité sociale](#) (DORS/2013-60)

Sloan, Melissa M. 2014. « The Consequences of Emotional Labor for Public Sector Workers and the Mitigating Role of Self-Efficacy. » *The American Review of Public Administration* 44 (3):274-290.

Statistique Canada. National Household Survey, 2011, « [Les résidents des quartiers à faible revenu](#) »; voir aussi [Tableau 1 – Proportion de certains sous-groupes de population selon le type de quartier](#).

Tribunal de la sécurité sociale, <https://www.sst-tss.gc.ca/fr>.

Tribunal de la sécurité sociale du Canada. *Navigator Program General Division – Income Security: Operational Instructions*, Director Registry Operations, 2019, p. 1-12.

Tribunal de la sécurité sociale du Canada. Rapport d'étape 2021, « [La justice pour toutes et tous](#) », (2021, septembre).

Tribunal de la sécurité sociale du Canada. « [Personnel accompagnateur](#) ».

Nations Unies [Convention relative aux droits des personnes handicapées](#), 30 mars 2007, 44910 UNTS 2515 (entré en vigueur le 3 mai 2008).

Nations Unies, [Principes et directives internationaux sur l'accès à la justice des personnes handicapées](#) (2020).