

A-172-85

A-172-85

Attorney General of Canada (Applicant)

v.

Waldemar Albrecht (Respondent)

Court of Appeal, Urie, Marceau JJ. and Cowan D.J.—Toronto, June 6; Ottawa, June 18, 1985.

Unemployment insurance — Application to review and set aside Umpire's decision reversing Board of Referees' ruling — Board refusing to antedate claim for benefits as claimant not establishing "good cause for delay" within meaning of Act s. 20(4) — Interpretation of "good cause" — Claimant following erroneous advice of employer concerning filing of claim — Umpire considering "good cause" shown — Applicant maintaining Umpire not entitled to substitute her discretion for Referees' — Whether Umpire erring in law in finding facts constituting good cause for delay, permitting antedating of claim — Issue of mixed fact and law involving construction of statute — Pirotte v. Unemployment Insurance Commission explained and limited — Applicant arguing Pirotte case stating "good cause" not established when claimant's misunderstanding of law due to representations of third party — Pirotte only establishing ignorance of law not "good cause for delay" — Respondent fulfilling conditions as to "good cause" when able to demonstrate duty of care in satisfying requirements of Act — Respondent having duty of reasonable man placed in similar circumstances — Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, s. 20(4) — Unemployment Insurance Regulations, C.R.C., c. 1576, s. 39 (as am. by SOR/81-625).

The respondent, on being laid off, was erroneously advised by his ex-employer that he could not apply for unemployment insurance benefits until he had exhausted his severance pay. This information was confirmed by the relocation agency to which the respondent was sent. Trusting the expertise of his employer and relocation counsellor, the respondent filed his claim for benefits late. The Board of Referees refused the respondent's explanation and denied his request for antedating on the ground that he had not established "good cause for delay". The Umpire was of the opinion that the respondent acted as a reasonable person placed in similar circumstances would have and permitted antedating of the claim. The present appeal attacks the Umpire's decision on the grounds that (1) the Umpire was not entitled to substitute her discretion for that of the Referees and (2) that the Umpire erred in law in finding that the respondent's reasons for delay constituted "good cause" within the meaning of the Act.

Procureur général du Canada (requérant)

c.

a Waldemar Albrecht (intimé)

Cour d'appel, juges Urie, Marceau et le juge suppléant Cowan—Toronto, 6 juin; Ottawa, 18 juin 1985.

b Assurance-chômage — Demande d'examen et d'annulation de la décision du juge-arbitre renversant celle rendue par le conseil arbitral — Refus du conseil d'antedater la demande de prestations, le prestataire n'ayant pas fait valoir «un motif justifiant le retard» au sens de l'art. 20(4) de la Loi — c Interprétation de «motif justifiant le retard» — Le prestataire a suivi les instructions erronées que l'employeur lui a données relativement au dépôt de la demande — Le juge-arbitre a jugé que l'existence d'«un motif justifiant le retard» avait été établie — Le requérant a soutenu que le juge-arbitre ne pouvait pas substituer sa discrétion à celle des membres du conseil arbitral — Le juge-arbitre a-t-elle commis une erreur d droit en concluant que les faits constituaient un motif justifiant le retard et en permettant l'antedatation de la demande? — Question mixte de fait et de droit comportant l'interprétation d'un texte de loi — Explication du jugement Pirotte c. La Commission d'assurance-chômage et précisions e quant à la portée de celui-ci — Le requérant a fait valoir que selon l'arrêt Pirotte un «motif justifiant le retard» n'était pas établi lorsque le prestataire avait mal compris la loi à cause de renseignements erronés donnés par un tiers — L'arrêt Pirotte a seulement établi que l'ignorance de la loi ne constituait pas un «motif justifiant le retard» — L'intimé a rempli les conditions f attachées à l'existence d'un «motif justifiant le retard» lorsqu'il réussit à démontrer qu'il s'est acquitté de son devoir de prudence pour se conformer aux exigences de la Loi — L'intimé a l'obligation d'agir comme l'aurait fait une personne raisonnable dans la même situation — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48, art. 20(4) — g Règlement sur l'assurance-chômage, C.R.C., chap. 1576, art. 39 (mod. par DORS/81-625).

Au moment de sa mise à pied, l'intimé s'est fait dire par son ancien employeur qu'il ne pouvait demander des prestations d'assurance-chômage avant que son indemnité de cessation d'emploi ne lui ait été versée intégralement. Ce renseignement erroné a été confirmé par l'agence de placement auprès de laquelle l'intimé avait été envoyé. Se fiant aux connaissances de son employeur et de son conseiller en placement, l'intimé a déposé sa demande de prestations en retard. Le conseil arbitral a refusé d'accepter l'explication de l'intimé et a rejeté sa demande d'antedatation au motif qu'il n'avait pas établi un «motif justifiant le retard». Le juge-arbitre s'est dit d'avis que l'intimé avait agi comme l'aurait fait une personne raisonnable dans la même situation et a permis l'antedatation de la demande. Le présent appel qui attaque la décision du juge-arbitre se fonde sur deux motifs: (1) le juge-arbitre n'avait pas le droit de substituer sa discrétion à celle des membres du conseil arbitral; (2) le juge-arbitre a commis une erreur de droit en concluant que les motifs de retard donnés par l'intimé constituaient un «motif justifiant le retard» au sens de la Loi.

Held, the application is dismissed.

The question of determining if there exists "good cause for delay" is a question of fact and characterization not involving the exercise of discretion. It is an issue of mixed fact and law. The Umpire, in reversing the Board's decision, is not disputing the facts but the meaning given by the Board to the words "good cause". It is a question appealable under section 95 of the Act.

The applicant invokes the decision of *Pirotte v. Unemployment Insurance Commission*, [1977] 1 F.C. 314 (C.A.), in submitting that "good cause for delay" is not established where the claimant seeking antedating misunderstood the law due to misrepresentations of third parties. The Commission maintains that it can only be held responsible for its own mistakes. However, the *Pirotte* case only establishes that ignorance of the law is not, in itself "good cause for delay". If the applicant is capable of demonstrating that he exercised the duty of care required of a reasonable man in similar circumstances, he must be deemed to have provided a "good cause for delay". The test applicable implies a partially subjective appreciation of the circumstances. A flexible application of subsection 20(4) is in keeping with the intentions of Parliament. In the case at bar, the Umpire's finding that the respondent's reasons for delay constituted "good cause" within the meaning of the Act, is a correct one.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

Pirotte v. Unemployment Insurance Commission, [1977] 1 F.C. 314 (C.A.).

DISTINGUISHED:

Unemployment Insurance Commission v. Howley (1984), 54 N.R. 317 (F.C.A.); *Attorney General of Canada v. Dunnington*, [1984] 2 F.C. 978 (C.A.).

REFERRED TO:

Attorney General of Canada v. Gauthier, judgment dated October 9, 1984, Federal Court, Appeal Division, A-1789-83, not yet reported.

COUNSEL:

Brian J. Roy for applicant.
No one appearing for respondent.

SOLICITOR:

Deputy Attorney General of Canada, for applicant.

Arrêt: la demande est rejetée.

La question de savoir s'il existe un «motif justifiant le retard» est une question de fait et de qualification qui n'implique pas l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Il s'agit d'une question mixte de fait et de droit. En renversant la décision du conseil, le juge-arbitre ne conteste pas les conclusions de fait, mais bien l'interprétation par le conseil des mots «motif justifiant le retard». Il s'agit d'une question pouvant faire l'objet d'un appel en vertu de l'article 95 de la Loi.

Le requérant invoque le jugement rendu dans l'affaire *Pirotte c. La Commission d'assurance-chômage*, [1977] 1 C.F. 314 (C.A.), lequel a établi que l'existence d'un «motif justifiant le retard» n'est pas démontrée lorsque le prestataire qui cherche à obtenir l'antidatation a mal compris la loi à cause de renseignements erronés donnés par des tiers. La Commission soutient qu'elle ne peut être tenue responsable que de ses propres erreurs. Toutefois, l'affaire *Pirotte* ne fait qu'établir que l'ignorance de la Loi n'est pas en soi un «motif justifiant le retard». Si le requérant peut démontrer qu'il s'est conformé au devoir de prudence exigé d'une personne raisonnable se trouvant dans la même situation, on doit présumer qu'il a donné un «motif justifiant le retard». Le critère applicable comporte une appréciation des faits en partie subjective. Une application souple du paragraphe 20(4) est conforme aux intentions du législateur. Dans le cas présent, la conclusion du juge-arbitre selon laquelle les motifs de retard donnés par l'intimé constituaient un «motif justifiant le retard» au sens de la Loi, est une bonne conclusion.

JURISPRUDENCE

DÉCISION EXMINÉE:

Pirotte c. La Commission d'assurance-chômage, [1977] 1 C.F. 314 (C.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Commission d'assurance-chômage c. Howley (1984), 54 N.R. 317 (C.F. Appel); *Procureur général du Canada c. Dunnington*, [1984] 2 C.F. 978 (C.A.).

DÉCISION CITÉE:

Procureur général du Canada c. Gauthier, jugement en date du 9 octobre 1984, Division d'appel de la Cour fédérale, A-1789-83, non encore publié.

AVOCAT:

Brian J. Roy pour le requérant.
Personne n'a comparu pour le compte de l'intimé.

PROCUREUR:

Le sous-procureur général du Canada pour le requérant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

URIE J.: I have had the advantage of reading the reasons for judgment of Marceau J. and am fully in agreement therewith as well as with his proposed disposition of the application.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MARCEAU J.: The decision sought to be reviewed and set aside by this section 28 [*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] application was made by Madam Justice Reed, acting as an Umpire under the *Unemployment Insurance Act, 1971* [S.C. 1970-71-72, c. 48]. It relates to a case where, once again, the issue was whether a claimant was entitled to have his claim for benefit dealt with as if it had been made on a day earlier than the day on which it was actually made. The provision of the Act involved is well known to people interested in the administration of the unemployment insurance scheme; it is subsection (4) of section 20 which reads:

20. ...

(4) When a claimant makes an initial claim for benefit on a day later than the day he was first qualified to make the claim and shows good cause for his delay, the claim may, subject to prescribed conditions, be regarded as having been made on a day earlier than the day on which it was actually made.

Subsection (1) of section 20 [as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 33] establishes the principle that the date of filing of an initial claim determines the date from which entitlement begins to run. The prompt filing of a claim was obviously seen by Parliament as a basic requirement for a proper administration of the system that was being set up by the Act. To understand why, it is sufficient to think of the investigations the Commission is called upon to make to confirm the validity of a claim. One, nevertheless, could hardly be oblivious to the fact that a strict application of the principle could impose on claimants pecuniary losses which would not always be fully justified for the sole purpose of facilitating administration. The object of subsection 20(4) is, of course, to bring in some flexibility in the application of the principle. The

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE URIE: J'ai eu le privilège de lire les motifs du juge Marceau. Je souscris entièrement à ces motifs de même qu'au dispositif qu'il propose.

* * *

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE MARCEAU: La décision qu'on cherche à faire examiner et annuler par la présente demande fondée sur l'article 28 [*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] a été prononcée par madame le juge Reed, en sa qualité de juge-arbitre nommée en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* [S.C. 1970-71-72, chap. 48]. Elle concerne une affaire soulevant, une fois de plus, la question de savoir si un prestataire a le droit de faire examiner sa demande de prestations comme si elle avait été formulée à une date antérieure à celle à laquelle elle l'a été effectivement. La disposition pertinente de la Loi est bien connue des personnes concernées par l'application du système de l'assurance-chômage: il s'agit du paragraphe (4) de l'article 20, dont voici le libellé:

20. ...

(4) Lorsqu'un prestataire formule une demande initiale de prestations après le premier jour où il remplissait les conditions requises pour la formuler et fait valoir un motif justifiant son retard, la demande peut, sous réserve des conditions prescrites, être considérée comme ayant été formulée à une date antérieure à celle à laquelle elle l'a été effectivement.

Le paragraphe 1 de l'article 20 [mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 33] établit que c'est la date du dépôt de la demande initiale de prestations qui détermine la date à laquelle le droit aux prestations commence à courir. Le dépôt rapide des demandes est manifestement considéré par le Parlement comme une condition essentielle du bon fonctionnement du système mis sur pied par la Loi. Pour le comprendre, il suffit de penser au nombre d'enquêtes que la Commission est appelée à faire pour confirmer la validité d'une demande. Néanmoins, on ne peut que difficilement être insensible au fait qu'une application stricte du principe pourrait causer au prestataire des pertes pécuniaires qui ne pourraient pas toujours se justifier en invoquant une application plus facile de la Loi. Le paragraphe 20(4) vise évidemment à apporter une

antedating of a claim for benefit is made possible if the claimant is able to show "good cause" for his delay, a condition echoed by section 39 of the Regulations [*Unemployment Insurance Regulations*, C.R.C., c. 1576 (as am. by SOR/81-625)] where the "prescribed conditions" referred to in the Act are set out as follows:

39. An initial claim for benefit may be regarded as having been made on a day prior to the day on which it was actually made if the claimant proves that

(a) on the prior day he qualified, pursuant to section 17 of the Act, to receive benefits; and

(b) throughout the whole period between that prior day and the day he made the claim he had good cause for the delay in making that claim.

But what is to be meant by the words "good cause"? "Cause" is, of course, a reason—a reason for having failed to act sooner, but what makes a reason good? What type of circumstances can give the claimant the "good cause" he needs to avoid the loss he would otherwise suffer? Those circumstances raise, on a first level, questions of fact but then, once established, they must be seen as qualifying as "good cause". What is it that constitutes "good cause"? The jurisprudence of the Umpire is replete with cases where the question is directly raised and this Court has been called upon to deal with it at various times. And yet a great deal of uncertainty remains. This case gives the Court an occasion to shed some light on the problem.

The circumstances which had led the respondent here to delay the filing of his claim can be very quickly set out. On being laid off, the respondent was advised by his ex-employer that he could not apply for insurance benefits until his severance pay was exhausted and that the record of employment he was requesting and which indeed he needed to file his claim would be mailed to him when the time to proceed arose. The respondent received the same information from the relocation agency to which he had been sent by his ex-employer so that he could get some assistance in his effort to find a new job. Since he had never had anything to do with unemployment insurance in thirty-three years

certainne souplesse dans l'application du principe. La Loi permet d'antidater la demande de prestations si le prestataire réussit à faire valoir «un motif justifiant son retard», une condition trouvant un écho à l'article 39 du Règlement [*Règlement sur l'assurance-chômage*, C.R.C., chap. 1576 (mod. par DORS/81-625)], qui expose comme suit les «conditions prescrites» requises par la Loi:

39. Une demande initiale de prestations peut être considérée comme ayant été formulée à une date antérieure à celle à laquelle elle l'a été effectivement, si le prestataire prouve

a) qu'à cette date antérieure, il remplissait les conditions requises à l'article 17 de la Loi pour recevoir des prestations; et

b) que, durant toute la période comprise entre cette date antérieure et la date à laquelle il a effectivement formulé sa demande, il avait un motif valable de tarder à formuler sa demande.

Mais que faut-il entendre par «motif justifiant le retard»? Un «motif» est évidemment une raison—une raison pour avoir omis d'agir plus tôt; mais, qu'est ce qui fait qu'une raison est une raison valable? Quel genre de circonstances donnent au prestataire le «motif justifiant son retard» dont il a besoin pour éviter la perte qu'il subirait autrement? Ces circonstances font, dans un premier temps, appel à des questions de fait. Mais, une fois qu'elles ont été établies en preuve, encore faut-il qu'on puisse les considérer comme un «motif justifiant le retard». Qu'est ce qui constitue un motif justificatif? La jurisprudence du juge-arbitre abonde de cas où la question a été directement soulevée et notre Cour a été appelée à plusieurs reprises à se prononcer sur cette question. Malgré cela, l'incertitude demeure. La présente espèce donne à la Cour l'occasion de jeter un peu de lumière sur le problème.

Les faits qui ont amené, en l'espèce, l'intimé à tarder à déposer sa demande de prestations peuvent être rapidement exposés. Au moment de sa mise à pied, l'intimé se fit dire par son ancien employeur qu'il ne pouvait demander des prestations d'assurance-chômage avant que son indemnité de cessation d'emploi ne lui ait été versée intégralement, et que le relevé d'emploi qu'il demandait et dont il avait effectivement besoin pour formuler sa demande lui serait envoyé lorsque le moment de procéder serait venu. L'intimé reçut les mêmes renseignements de l'agence de placement où son ancien employeur l'avait envoyé pour l'aider à trouver un nouvel emploi. Comme il

of employment and had not, as he put it, the expertise of either his employer or his relocation counsellors, he did not think of doing otherwise than to accept their instructions.

The Board of Referees refused to see in the explanation of the respondent the "good cause for delay" required by subsection 20(4), and it simply upheld the Commission's ruling denying the request for antedating. The Umpire disagreed. In her understanding of the statutory requirement, a test as strict as the one applied by the Board was not justified; she was of the opinion that "no higher conduct should be expected of a claimant than would be expected of a reasonable person". Her conclusion was that, in the circumstances, the respondent had shown "good cause".

The attack against the learned Umpire's decision is based on two grounds. The first is that the Umpire was simply not entitled to interfere with the decision of the Board and "substitute her discretion for that of the referees"; none of the possible grounds of attack established by section 95 [as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 56; 1984, c. 40, s. 79(1)] was present.¹ The other one is that, in any event, the Umpire erred in law in finding that the facts as established constituted the good cause for delay required by the Act to allow the antedating of a claim.

¹ Section 95 reads thus:

95. An appeal lies as of right to an umpire in the manner prescribed from any decision or order of a board of referees at the instance of the Commission, a claimant, an employer or an association of which the claimant or employer is a member, on the grounds that

- (a) the board of referees failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;
- (b) the board of referees erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or
- (c) the board of referees based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse and capricious manner or without regard for the material before it.

n'avait jamais eu affaire à l'assurance-chômage au cours de ses trente-trois années d'emploi et qu'il ne possédait pas, selon son expression, «l'expertise» ni de son employeur ni de ses conseillers en placement, il ne pensa pas faire autre chose que de suivre leurs instructions.

Le conseil arbitral refusa de considérer l'explication fournie par l'intimé comme un «motif justifiant son retard» au sens du paragraphe 20(4) et se contenta de confirmer la décision par laquelle la Commission avait refusé d'antedater la demande du prestataire. Le juge-arbitre ne fut pas d'accord. Selon sa compréhension des exigences de la Loi, on ne pouvait justifier l'imposition d'un critère aussi strict que celui qui avait été appliqué par la Commission. À son avis, «il ne fallait pas attendre du prestataire qu'il se conduise mieux qu'une personne censée». Sa conclusion fut que, eu égard aux circonstances, l'intimé avait démontré l'existence d'un «motif justifiant son retard».

L'attaque portée contre la décision du juge-arbitre repose sur deux motifs. On prétend, en premier lieu, que le juge-arbitre n'avait tout simplement pas le droit de modifier la décision du conseil et de [TRADUCTION] «substituer sa discrétion à celle des membres du conseil arbitral» car aucun des motifs de contestation prévus à l'article 95 [mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 56; 1984, chap. 40, art. 79(1)] n'aurait été présent¹. En deuxième lieu, on allègue que, en tout état de cause, le juge-arbitre a commis une erreur de droit en concluant que les faits avérés révélaient le motif justifiant le retard qu'exigeait la Loi pour permettre d'antedater une demande.

¹ Voici le libellé de l'article 95:

95. Toute décision ou ordonnance d'un conseil arbitral peut, de plein droit, être portée en appel de la manière prescrite, devant un juge-arbitre par la Commission, un prestataire, un employeur ou une association dont le prestataire ou l'employeur est membre, au motif que

- a) le conseil arbitral n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;
- b) le conseil arbitral a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou
- c) le conseil arbitral a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

I feel I can dispose of the first ground without lengthy comments. As I see it, the decision as to whether there was “good cause” is not a question of fact and discretion but a question of fact and characterization. The issue is one of mixed fact and law. Nowhere does the Umpire disagree with the pure findings of fact of the Board, she accepts all of them; what she disputes, in effect, is the meaning given by the Board to the words “good cause” as used in the Act. The construction of a statute is involved and this, of course, is a question of law.

The second ground of attack is much more serious, and it will be somewhat more arduous to show satisfactorily why I think it too must fail. As could be expected, the argument is advanced as being based on the leading and always cited decision in cases of antedating of *Pirotte v. Unemployment Insurance Commission*, [1977] 1 F.C. 314 (C.A.). It is said that the *Pirotte* decision and a long series of decisions rendered afterwards under its authority stand for the proposition that “good cause” is not established where the person seeking to have his claim antedated “asserts either that he misunderstood the law as it applied to him or was misinformed by a source or sources other than the Commission” (page 8 of the applicant’s memorandum). The Commission, it is explained, cannot “be held responsible for any mistake induced by the representations” of a third party. “There is a duty of care required of the claimant that would only be satisfied by application to the Commission itself for information.”

I am aware that there are several rulings and decisions which seem to have adopted the view here advanced by the applicant, the authority for which has purported to be the *Pirotte* judgment. But these rulings and decisions, so far as I have been able to ascertain, are mostly by the Commission itself and boards of referees. A few may have come from umpires, but I do not think that this Court has, as yet, clearly subscribed to such a rigid view. It was argued that the recent decision of this Court in *Unemployment Insurance Commission v. Howley* (1984), 54 N.R. 317, points in that direction, as does the decision of this Court in *Attorney*

J’estime pouvoir disposer du premier moyen en peu de mots. À mon sens, la question de savoir s’il existe un «motif justifiant le retard» n’est pas une question de fait et de pouvoir discrétionnaire mais bien une question de fait et de qualification. La question est une question mixte de fait et de droit. Le juge-arbitre ne conteste nullement les simples conclusions de fait qu’a tirées le conseil; au contraire, elle les accepte toutes. Ce qu’elle conteste, c’est le sens que le conseil donne aux mots «motif justifiant son retard» tels qu’employés dans la Loi. L’interprétation d’un texte législatif est impliqué ce qui constitue évidemment une question de droit.

Le deuxième motif de contestation est beaucoup plus sérieux et il me sera plus difficile de démontrer de façon satisfaisante pourquoi j’estime qu’il doit, lui aussi, être rejeté. Comme on pouvait s’y attendre, l’argument est formulé en faisant appel à l’arrêt de principe invariablement cité en matière d’antedatation, l’arrêt *Pirotte c. La Commission d’assurance-chômage*, [1977] 1 C.F. 314 (C.A.). L’on prétend que l’arrêt *Pirotte* et la longue série de décisions rendues par la suite en vertu de son autorité appuient le principe qu’un «motif justifiant le retard» n’est pas établi lorsque la personne qui cherche à faire antedater sa demande [TRADUCTION] «fait valoir qu’elle a mal compris les règles de droit qui lui étaient applicables ou qu’elle a reçu des renseignements erronés d’une source autre que la Commission» (page 8 du mémoire du requérant). On explique que la Commission ne saurait [TRADUCTION] «être tenue responsable des erreurs attribuables à des renseignements erronés» donnés par un tiers. «Il existe un devoir de prudence qui [TRADUCTION] impose à tout réclamant l’obligation de s’informer auprès de la Commission elle-même des exigences légales.»

Je sais qu’il existe plusieurs décisions et jugements qui semblent avoir adopté l’opinion avancée par le requérant en se réclamant de l’arrêt *Pirotte*. Cependant, autant que mes vérifications m’ont permis de constater, ces décisions et jugements proviennent pour la plupart de la Commission elle-même et de différents conseils arbitraux. Certains émanent peut-être de juges-arbitres mais je ne crois pas que notre Cour ait clairement adopté une manière de voir aussi rigide. On a soutenu que notre Cour se serait récemment ralliée à cette façon de voir, dans les arrêts *Commission d’assurance-chômage c. Howley* (1984), 54 N.R. 317 et

General of Canada v. Dunnington, [1984] 2 F.C. 978. Counsel conceded during argument, however, that the facts in the latter case were so different that it could be easily distinguished, and I am of the opinion that the *Howley* judgment should likewise be confined to its own facts which differ somewhat from those in the case at bar. There appears to be confirmation of this in the fact that an even more recent judgment of this Court in *Attorney General of Canada v. Gauthier*, (A-1789-83, dated October 9, 1984, not yet reported) seems clearly to take an opposite view. In so far as *Howley* and *Dunnington* are concerned, therefore, I do not feel that the principles of *stare decisis*, judicial comity or sound administration of justice whichever may be applicable in this Court require them to be followed in this case.

As for the *Pirotte* decision itself, I suggest that some boards of referees and umpires have given it a scope of authority and an extension of principle which a close reading of the reasons for judgment do not permit. As I read the reasons for judgment of Mr. Justice Le Dain (then of this Court) who wrote the judgment of the Court, the *ratio decidendi* of the decision was fully contained in this passage at page 317:

What Parliament contemplated by good cause in section 20(4) of the Act must be determined in the light of general principles of law. It is presumed that Parliament did not intend to depart from such principles unless the intention to do so is clear. (Maxwell, *On Interpretation of Statutes*, 12th ed., p. 116.) It is a fundamental principle that ignorance of law does not excuse failure to comply with a statutory provision. (*Mihm v. Minister of Manpower and Immigration* [1970] S.C.R. 348 at p. 353.) The principle is sometimes criticized as implying an unreasonable imputation of knowledge but it has long been recognized as essential to the maintenance and operation of the legal order. Because of its very fundamental character I am unable to conclude, without more specific indication, that Parliament intended that "good cause" in section 20(4) should include ignorance of law.

This, of course, stands for the firm proposition that ignorance of the law is not a good cause for delay within the meaning of subsection 20(4) of the Act, and I would certainly not dare depart therefrom. But it does not stand for any other proposition. It is true that Mr. Justice Le Dain did not limit his comments to that statement. In the last paragraph of his reasons he wrote [at pages 317-318]:

Procureur général du Canada c. Dunnington, [1984] 2 C.F. 978. L'avocat du requérant a toutefois admis, au cours des débats, que les faits de cette dernière affaire étaient tellement différents de ceux des autres affaires qu'on pouvait facilement établir une distinction entre cet arrêt et les autres, et je suis d'avis que le jugement *Howley* doit de même être vu comme un arrêt d'espèce confiné à ses propres faits qui diffèrent sensiblement de ceux qui nous intéressent. Ceci semble être confirmé par le fait qu'un jugement encore plus récent de notre Cour, l'arrêt *Procureur général du Canada c. Gauthier* (A-1789-83, rendu le 9 octobre 1984 et non encore publié) semble avoir manifestement adopté un point de vue opposé. Pour ce qui concerne donc les arrêts *Howley* et *Dunnington*, je ne crois pas que le principe du *stare decisis*, ou ceux de la courtoisie judiciaire, ou de la saine administration de la justice, peu importe lequel de ces principes peut s'appliquer à notre Cour, nous force à les suivre.

Quant à l'arrêt *Pirotte*, j'estime que certains conseils arbitraux et certains juges-arbitres lui ont donné une portée et un élargissement de principe qu'une lecture attentive des motifs du jugement ne justifie pas. La raison déterminante de la décision du juge Le Dain (alors juge à la Cour d'appel) est entièrement contenue dans le passage suivant, cité à la page 317:

Ce que le Parlement a voulu dire, dans l'article 20(4), par «motif justifiant» le retard doit être déterminé à la lumière des principes généraux du droit. Il faut présumer que le Parlement n'a pas voulu s'écarter de ces principes à moins qu'il n'ait manifesté clairement son intention de le faire. (Maxwell, *On Interpretation of Statutes*, 12^e éd., p. 116.) C'est un principe fondamental que l'ignorance de la loi n'excuse pas le défaut de se conformer à une prescription législative. (*Mihm c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration* [1970] R.C.S. 348 à la page 353.) Ce principe, parfois critiqué parce qu'il serait fondé sur la présomption peu réaliste que la loi est connue de tous, a depuis longtemps été reconnu comme essentiel à l'ordre juridique. C'est un principe si fondamental que je ne puis croire, en l'absence d'indications claires au contraire, que le Parlement a voulu que l'expression «motif justifiant son retard» dans l'article 20(4) comprenne l'ignorance de la loi.

Cela signifie évidemment que l'ignorance de la loi ne constitue pas un motif justifiant le retard au sens du paragraphe 20(4) de la Loi, et je n'oserai m'écarter de ce principe. Mais cela ne signifie rien d'autre. Il est vrai que le juge Le Dain n'a pas limité ses observations à cette déclaration. Au dernier paragraphe de ses motifs, il écrit [aux pages 317 et 318]:

The admission of ignorance of the law as good cause for delay would, as the umpire has said, introduce considerable uncertainty into the administration of the Act without the possibility of any clear and reliable criteria to determine when it should apply in particular cases. I do not understand any one to contend that ignorance of the law should be good cause for delay in any and all circumstances. If not, then when, in principle, would it be considered to be justification? I cannot conceive of any workable criterion short of a duty of care that would be satisfied only by application to the Commission itself for information as to the precise requirements of the law and regulations. In such a case we would be dealing not so much with ignorance of law as with mistake induced by representations on behalf of the Commission. Such a case might be regarded as good cause for delay because it would be a cause imputable to the Commission rather than to the claimant. It is not necessary, however, for purposes of the present case to express an opinion on this point.

It is obviously this statement that has sustained the line of jurisprudence invoked by the applicant. But the learned Justice was then expressing a thought as to what he could then “conceive” and he took great care to note that he was speaking *obiter*. It is for this reason that I refuse to accept the applicant’s statement that the Court is compelled by the existence of the clear precedent in *Pirotte* and the rule of judicial comity if not of *stare decisis* to adopt the interpretation of the words “good cause” urged by him.

It seems to me that logic alone does not permit one to pass from the proposition that ignorance of the law does not constitute good cause—the only proposition for which the *Pirotte* decision strictly stands—to a proposition that ignorance of the law excludes good cause. This second proposition does in no way derive from the first. It is, it must be realized, the second proposition that is behind the interpretation defended by the applicant, so much so that the explanation given as to why ignorance induced by the Commission would be treated differently is that it would then be superseded by the principle that the Commission must be held responsible for its own fault (an explanation incidentally somewhat surprising when it is considered that we are dealing with a rule in no way related to administrative liability). To say, as the applicant does in effect, that ignorance of the law excludes good cause seems to me to defeat the whole purpose of the legislation since, apart from instances of physical incapacity and leaving aside possible cases of indifference or lack of concern, ignorance of the law is necessarily involved in the failure of a claimant to exercise his rights in due time. The

Admettre que l’ignorance de la loi soit un motif justifiant le retard d’un prestataire ce serait, comme l’a dit le juge-arbitre, introduire beaucoup d’incertitude dans l’administration de la Loi à moins qu’on ne puisse formuler un critère clair et sûr permettant de dire dans quel cas il en doit être ainsi. Personne, à ce que je sache, ne prétend que l’ignorance de la loi doit toujours être considérée comme une excuse justifiant le retard. Alors, dans quel cas devra-t-elle être ainsi considérée? A mon avis, le seul critère qui permette de répondre à cette question est celui qui résulte du devoir de prudence qui impose à tout réclamant l’obligation de s’informer auprès de la Commission elle-même des exigences de la loi et des règlements. Mais alors ce qui expliquerait le retard du réclamant ne serait pas tant son ignorance de la loi que les fausses représentations faites au nom de la Commission. On pourrait alors considérer le retard comme étant justifié parce qu’il serait attribuable à la Commission plutôt qu’au réclamant. Il n’est pas nécessaire cependant d’exprimer une opinion sur ce point.

C’est manifestement cette déclaration qui a donné lieu à la jurisprudence invoquée par le requérant. Mais le juge ne faisait qu’exprimer sa pensée sur ce qu’il pouvait alors concevoir et il a d’ailleurs bien pris soin de souligner qu’il formulait une opinion incidente. Voilà pourquoi je refuse d’accepter l’argument du requérant suivant lequel la Cour est forcée, en raison de l’existence d’un précédent aussi clair, l’arrêt *Pirotte*, de même que par la règle de la courtoisie judiciaire sinon par l’autorité de la chose jugée, d’adopter l’interprétation qu’il accorde à l’expression «motif justifiant le retard».

Il me semble que la seule logique ne nous permet pas de passer du principe selon lequel l’ignorance de la loi ne constitue pas un motif valable (le seul principe que l’arrêt *Pirotte* admet réellement) à cet autre que l’ignorance de la loi exclut tout motif valable. Le deuxième principe ne découle aucunement du premier. C’est, il convient de le bien saisir, sur ce deuxième principe que repose l’interprétation avancée par le requérant, tellement que l’on explique l’optique différente dans laquelle est considérée l’ignorance imputable à la Commission en affirmant que, dans ce cas, le principe serait supplanté par celui selon lequel la Commission doit être tenue responsable de ses propres erreurs (une explication, incidemment, quelque peu surprenante eu égard au fait que la règle dont nous traitons n’a rien à voir avec la responsabilité administrative). Dire, comme le fait en réalité le requérant, que l’ignorance de la loi ne peut constituer un motif justificatif va à l’encontre du but poursuivi par la Loi puisque, à part les cas d’incapacité physique et ceux possibles d’indifférence ou d’incurie, l’ignorance de la loi entre nécessairement en jeu lorsqu’un prestataire néglige

submission of the applicant appears to me unacceptable.

The Umpire in her reasons for judgment correctly reminds us that "it is to the claimant's conduct that the requirement of showing good cause for delay is directed". There is, indeed, an obligation which imports a duty of care required of a claimant and I readily agree that, to assure the prompt filing of claims, so important in the eyes of Parliament, that obligation and duty must be seen as being very demanding and strict. Of course, I have no doubt that it would be illusory for a claimant to cite "good cause" if his conduct could be attributed only to indifference or lack of concern. I readily agree, too, that it is not enough for him simply to rely on his good faith and his total unfamiliarity with the law. But an obligation, with its concomitant duty of care, can be demanding only to a point at which the requirements for its fulfillment become unreasonable. In my view, when a claimant has failed to file his claim in a timely way and his ignorance of the law is ultimately the reason for his failure, he ought to be able to satisfy the requirement of having "good cause", when he is able to show that he did what a reasonable person in his situation would have done to satisfy himself as to his rights and obligations under the Act. This means that each case must be judged on its own facts and to this extent no clear and easily applicable principle exists; a partially subjective appreciation of the circumstances is involved which excludes the possibility of any exclusively objective test. I think, however, that this is what Parliament had in mind and, in my opinion, this is what justice requires.

The second ground of attack advanced by the applicant, is, in my view, no more valid than the first one. The test substituted by the Umpire for the one applied by the Board and then used by her to conclude that the claimant had shown "good cause" was the correct one.

I therefore see no merit in this application and think that it must be denied.

COWAN D.J.: I concur.

d'exercer ses droits en temps utile. La thèse du requérant me semble inacceptable.

Dans ses motifs de jugement, le juge-arbitre nous rappelle à juste titre que «le motif valable de retard vise la manière d'agir du prestataire». Le prestataire est, en effet, soumis à une obligation impliquant un devoir de prudence et j'admets sans peine que pour garantir le dépôt rapide des demandes de prestations, ce que le législateur considère comme très important, il faut interpréter cette obligation et ce devoir comme étant très sévères et très stricts. Évidemment, je ne doute pas qu'il serait illusoire pour un prestataire d'invoquer un «motif justifiant son retard» lorsque sa conduite ne peut être imputée qu'à son indifférence ou à son incurie. J'admets également sans peine qu'il ne suffit pas pour le prestataire d'invoquer simplement sa bonne foi et son ignorance totale de la loi. Mais le respect d'une obligation et du devoir de prudence qui l'accompagne n'exige pas des actes qui vont au-delà des limites raisonnables. À mon avis, lorsqu'un prestataire a omis de formuler sa demande dans le délai imparti et qu'en dernière analyse, l'ignorance de la loi est le motif de cette omission, on devrait considérer qu'il a prouvé l'existence d'un «motif valable» s'il réussit à démontrer qu'il a agi comme l'aurait fait une personne raisonnable dans la même situation pour s'assurer des droits et obligations que lui impose la Loi. Cela signifie que chaque cas doit être jugé suivant ses faits propres et, à cet égard, il n'existe pas de principe clair et facilement applicable; une appréciation en partie subjective des faits est requise, ce qui exclut toute possibilité d'un critère exclusivement objectif. Je crois, cependant, que c'est là ce que le législateur avait en vue et c'est, à mon avis, ce que la justice commande.

Le deuxième motif de contestation avancé par le requérant n'a, à mon sens, pas plus de valeur que le premier. Le critère que le juge-arbitre a substitué à celui qu'a appliqué le Conseil et qu'elle a ensuite appliqué pour conclure que le prestataire avait établi un «motif justifiant son retard» était le bon.

La présente demande me semble par conséquent mal fondée et j'estime qu'elle doit être rejetée.

LE JUGE SUPPLÉANT COWAN: Je suis du même avis.