

A-1865-83

A-1865-83

Attorney General of Canada (*Applicant*)

v.

Douglas A. Dunnington (*Respondent*)

Court of Appeal, Urie, Ryan and Stone JJ.—
Toronto, June 7; Ottawa, October 1, 1984.

*Unemployment insurance — Application to set aside decision of Chief Umpire — Respondent failing to apply for unemployment insurance benefits upon separation from full-time employment of 38 years because obtaining part-time employment — Resigning from part-time employment after five months and applying to antedate claim for benefits under s. 20(4) of Act and s. 39 of Regulations — Insurance officer refusing claim — Board of Referees and Chief Umpire holding part-time employment constituting good cause for delay — Umpire erring in law and application allowed — Respondent making mistake of law in assuming part-time employment disentitling him to claim benefits — *Pirotte v. Unemployment Insurance Commission et al.*, [1977] 1 F.C. 314 (C.A.) holding delay caused by claimant's misunderstanding of legal rights or duties not good cause for delay — *Unemployment Insurance Act*, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, ss. 17(1),(2) (as am. by S.C. 1978-79, c. 7, s. 4), 19 (as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 32), 20(4), 21(1), 22 (as am. *idem*, s. 34), 24 — *Unemployment Insurance Regulations*, C.R.C., c. 1576, ss. 34(1), 39 (as am. by *SOR/81-625*, s. 1), 44 — *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.*

This is an application to review and set aside a decision of the Chief Umpire. The respondent retired early from his full-time employment of thirty-eight years due to poor health. Soon after, he accepted part-time work with another employer, but after five months was forced to resign for health reasons. He filed an initial claim for benefits after separation from his part-time employment based on his separation from his full-time job, and also applied to have his claim antedated. Both the Board of Referees and the Umpire held that the fact he was working part-time constituted "good cause for his delay". Subsection 20(4) provides that "when a claimant makes an initial claim for benefit on a day later than the day he was first qualified . . . 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". Section 39 of the Regulations provides that antedating is subject to proof that "throughout the whole period between that prior day and the day he made the claim he had good cause for the delay".

The respondent gave the fact that he had hoped to avoid collecting unemployment insurance benefits as his explanation for his delay in filing his initial claim. The Board of Referees allowed the respondent's appeal from the decision of an insur-

Procureur général du Canada (*requérant*)

c.

Douglas A. Dunnington (*intimé*)

Cour d'appel, juges Urie, Ryan et Stone—
Toronto, 7 juin; Ottawa, 1^{er} octobre 1984.

*Assurance-chômage — Demande en annulation de la décision du juge-arbitre en chef — L'intimé a omis de demander des prestations d'assurance-chômage lorsqu'il a cessé, après 38 ans, de travailler à plein temps parce qu'il a obtenu un emploi à temps partiel — Il a quitté son emploi à temps partiel après cinq mois et a demandé que sa demande de prestations soit antedatée en vertu de l'art. 24 de la Loi et de l'art. 39 du Règlement — Le fonctionnaire de la Commission a refusé la demande — Le Conseil arbitral et le juge-arbitre en chef ont estimé que le travail à temps partiel constituait un motif justifiant son retard — Le juge-arbitre a commis une erreur de droit et la demande est accueillie — L'intimé a commis une erreur de droit parce qu'il pensait que son travail à temps partiel le rendait inadmissible aux prestations d'assurance-chômage — L'affaire *Pirotte c. La Commission d'assurance-chômage et autre*, [1977] 1 C.F. 314 (C.A.) a jugé qu'un retard ne pourrait être justifié s'il résulte de ce qu'un prestataire a mal compris ses droits ou obligations découlant de la Loi — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48, art. 17(1),(2) (mod. par S.C. 1978-79, chap. 7, art. 4), 19 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 32), 20(4), 21(1), 22 (mod. *idem*, art. 34), 24 — Règlement sur l'assurance-chômage, C.R.C., chap. 1576, art. 34(1), 39 (mod. par *DORS/79-348* et *DORS/81-625*, art. 1), 44 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.*

La Cour est saisie d'une demande en examen et en annulation de la décision du juge-arbitre en chef. En raison de son mauvais état de santé, l'intimé a pris une retraite anticipée de l'emploi qu'il a occupé à plein temps pendant trente-huit ans. Peu de temps après, il a accepté un travail à temps partiel chez un autre employeur, mais après cinq mois il a été obligé de cesser de travailler pour des raisons de santé. Après avoir quitté son emploi à temps partiel, il a rempli une demande initiale de prestations fondée sur la cessation de son emploi à plein temps et il a également demandé que cette demande soit antedatée. Le Conseil arbitral et le juge-arbitre ont estimé que le fait qu'il travaillait à temps partiel constituait «un motif justifiant son retard». Le paragraphe 20(4) prévoit que «lorsqu'un prestataire formule une demande initiale de prestations après le premier jour où il remplissait les conditions requises . . . 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». L'article 39 du Règlement prévoit que l'antedatation est assujettie à la preuve 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 justifiant le retard».

L'intimé explique son retard à formuler sa demande initiale en disant qu'il avait espéré ne pas avoir à toucher de prestations d'assurance-chômage. Le Conseil arbitral a accueilli l'appel de l'intimé de la décision du fonctionnaire de la Commission, pour

ance officer, refusing to antedate an initial claim for benefit on the ground that a prudent person would normally act in the same manner. The Chief Umpire dismissed the appeal from the decision of the Board of Referees on the ground that the Board's conclusion was justified because it was reasonable that the claimant would not claim benefits which depended on his being unemployed. He added that it is unreasonable to expect a person to present a claim for unemployment benefits while employed. The Umpire recognized that a delay caused by a claimant's misunderstanding of his legal rights or duties could not be good cause for the delay further to the decision in *Pirotte v. Unemployment Insurance Commission et al.*, [1977] 1 F.C. 314 (C.A.). The issue is whether the Umpire erred in law.

Held (Stone J. dissenting): The application should be allowed.

Per Ryan J. (Urie J. concurring): If the respondent failed to apply for benefits because he thought his part-time work disentitled him to claim benefits, his mistake was based either on unawareness or misunderstanding of the Act. Such would be a mistake of law.

A claimant, to take advantage of subsection 20(4), must show not merely that there is "good cause" to grant him relief, but that he had "good cause for his delay". The long period of full-time employment cannot be characterized as a good reason for the respondent's delay in submitting his initial claim. The Umpire erred in law. The fact of the respondent's part-time employment during the period of his delay in filing his initial claim cannot be good cause for his delay.

Per Urie J.: The Court is bound to follow the decision of the Federal Court of Appeal in *Pirotte v. Unemployment Insurance Commission et al.*, *supra*, where it was held that the principle that ignorance of the law or mistake of law does not excuse failure to comply with a statutory provision, applies to subsection 20(4) of the Act.

Per Stone J. (dissenting): The claimant was ignorant of the law as it applied to him. The *Pirotte* case is distinguishable on its facts because there the claimant, who was aware of her rights to be paid benefits, remained unemployed throughout the period of delay. The *ratio* of the *Pirotte* decision does not go as far as the applicant asserts, namely that a good cause cannot be shown where a delay rests upon a claimant's ignorance of relevant legislative provisions. Subsection 20(4) requires only that the relevant circumstances surrounding the delay be examined and a decision made as to whether good cause has been shown to exist in light of those circumstances.

The common law maxim *ignorantia legis neminem excusat* is concerned with a person seeking to escape the consequences of failing to observe a statutory obligation on the pretext that he had no knowledge of it. By enacting subsection 20(4), Parliament provided a flexible mechanism requiring only that a person seeking relief show that the cause of his delay was a "good" one. Nothing in the statute excludes the possibility that in particular cases ignorance of the legislation may be regarded as "good cause". In each case the circumstances surrounding the cause for delay must be examined and a decision reached as to whether a "good cause" has been shown. The Chief Umpire

le motif qu'une personne prudente aurait agi de la même manière. Le juge-arbitre en chef a rejeté l'appel de la décision du Conseil arbitral pour le motif que la conclusion du Conseil était justifiée parce qu'il était raisonnable pour le prestataire de ne pas présenter de demande de prestations qu'il ne pouvait obtenir que s'il était sans emploi. Il a ajouté qu'il est déraisonnable de s'attendre à ce qu'une personne présente une demande de prestations d'assurance-chômage pendant qu'elle travaille. Le juge-arbitre a reconnu, compte tenu de la décision dans l'arrêt *Pirotte c. La Commission d'assurance-chômage et autre*, [1977] 1 C.F. 314 (C.A.), qu'un retard ne pourrait être justifié s'il résultait de ce qu'un prestataire a mal compris les droits et les obligations qui découlent de la Loi. La question est de savoir si le juge-arbitre a commis une erreur de droit.

Arrêt (le juge Stone dissident): la demande devrait être accueillie.

Le juge Ryan (avec l'appui du juge Urie): Si l'intimé a omis de demander des prestations parce qu'il pensait que son travail à temps partiel le rendait inadmissible aux prestations d'assurance-chômage, son erreur découlait soit de son ignorance, soit de son incompréhension de la Loi. Il s'agirait d'une erreur de droit.

Un réclamant qui veut se prévaloir du paragraphe 20(4) doit montrer non seulement qu'il a un «motif justifiant» qu'on lui accorde ce remède, mais qu'il a «un motif justifiant son retard». La longue période d'emploi à plein temps ne peut être considérée comme un motif justifiant le retard de l'intimé à présenter sa demande initiale. Le juge-arbitre a commis une erreur de droit. Le fait que l'intimé travaillait à temps partiel au cours de la période où il a tardé à formuler sa demande initiale ne peut être un motif justifiant son retard.

Le juge Urie: La Cour est tenue de suivre la décision de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Pirotte c. La Commission d'assurance-chômage et autre*, précité, où il a été jugé que le principe selon lequel l'ignorance de la loi ou une erreur de droit ne justifie pas le défaut de se conformer à une disposition statutaire, s'applique au paragraphe 20(4) de la Loi.

Le juge Stone (dissident): Le réclamant ne connaissait pas le droit applicable dans son cas. Les faits de l'affaire *Pirotte* sont différents de ceux de l'espèce parce que dans *Pirotte*, la prestataire, une personne bien informée de ses droits de recevoir des prestations, est restée en chômage pendant toute la période du retard. Le *ratio* de la décision *Pirotte* ne va pas aussi loin que le demandeur le prétend, c'est-à-dire qu'il est impossible de prouver un motif justifiant un retard lorsque ce retard résulte de ce que le prestataire ignore les dispositions législatives pertinentes. Le paragraphe 20(4) exige seulement d'examiner les circonstances pertinentes relatives au retard et de décider s'il y a ou non un motif le justifiant à la lumière de ces circonstances.

La maxime de *common law ignorantia legis neminem excusat* s'applique à une personne qui cherche à échapper aux conséquences de l'inobservation d'une obligation statutaire au prétexte qu'elle l'ignorait. En adoptant le paragraphe 20(4), le Parlement a prévu un mécanisme assez souple qui exige seulement d'une personne qui veut obtenir ce redressement qu'elle démontre que le motif de son retard était un motif qui le justifiait. Rien dans la Loi ne permet d'exclure dans certains cas précis la possibilité de considérer l'ignorance de la loi comme un «motif justifiant» le retard. Dans chaque cas, les circonstances entourant le motif du retard, doivent être exami-

was correct in concluding that the respondent had shown good cause for his delay. The cause was a "good" one as it had as its basis a desire to avoid collecting benefits at all. The delay did not prevent the Commission from verifying the conditions of entitlement.

nées et une décision doit être arrêtée sur la question de savoir si un «motif justifiant» le retard a été établi. Le juge-arbitre en chef a eu raison de conclure que l'intimé a démontré un motif justifiant son retard. Le motif justifiait le retard car il se fondait sur le désir d'éviter de percevoir des prestations d'assurance-chômage. Le retard n'a pas empêché la Commission de vérifier les conditions d'admissibilité.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

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

APPLIED:

Bliss v. Attorney General (Can.), [1979] 1 S.C.R. 183.

CONSIDERED:

Kiriri Cotton Co. Ltd. v. Dewani, [1960] A.C. 192 (P.C.).

REFERRED TO:

Murray v. Minister of Employment and Immigration, [1979] 1 F.C. 518 (C.A.); *Perry v. Public Service Commission Appeal Board*, [1979] 2 F.C. 57 (C.A.); *Armstrong Cork Canada Limited, et al. v. Domco Industries Limited, et al.*, [1981] 2 F.C. 510 (C.A.); *Rex v. Bailey (Richard)*, [1800] Russ. & Ry. 1; 168 E.R. 651; *Mihm v. Minister of Manpower and Immigration*, [1970] S.C.R. 348.

COUNSEL:

M. Duffy for applicant.
D. R. Cooke for respondent.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.
David R. Cooke, Kitchener, for respondent.

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 both of my brothers, Ryan and Stone. Because of the sympathy for the respondent which the rather unusual circumstances of this case engender, it is with some reluctance that I have concluded that, for the reasons given by Ryan J., the section 28 application must be allowed. Le Dain J., on behalf of the Court in *Pirotte v. Unemployment Insurance Commission et al.*, [1977] 1 F.C. 314 (C.A.), at page 317, had this to say as to whether or not the

JURISPRUDENCE

DÉCISION SUIVIE:

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

DÉCISION APPLIQUÉE:

Bliss c. Procureur général (Can.), [1979] 1 R.C.S. 183.

DÉCISION EXAMINÉE:

Kiriri Cotton Co. Ltd. v. Dewani, [1960] A.C. 192 (P.C.).

DÉCISIONS CITÉES:

Murray c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, [1979] 1 C.F. 518 (C.A.); *Perry c. Le Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique*, [1979] 2 C.F. 57 (C.A.); *Armstrong Cork Canada Limited, et autres c. Domco Industries Limited, et autres*, [1981] 2 C.F. 510 (C.A.); *Rex v. Bailey (Richard)*, [1800] Russ. & Ry. 1; 168 E.R. 651; *Mihm c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1970] R.C.S. 348.

AVOCATS:

M. Duffy pour le requérant.
D. R. Cooke pour l'intimé.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour le requérant.
David R. Cooke, Kitchener, pour l'intimé.

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 de jugement de mes collègues, les juges Ryan et Stone. En raison de la compassion que suscitent envers l'intimé les circonstances plutôt inhabituelles de cette affaire, c'est avec regret que j'ai conclu que, pour les motifs donnés par le juge Ryan, la demande fondée sur l'article 28 doit être accueillie. Dans l'arrêt *Pirotte c. La Commission d'assurance-chômage et autre*, [1977] 1 C.F. 314 (C.A.), à la page 317, le juge Le Dain a dit ce qui suit, au nom de la Cour, concernant l'applicabilité

principe that ignorance of law or mistake of law does not excuse failure to comply with a statutory provision, is applicable in showing "good cause" under subsection 20(4) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* [S.C. 1970-71-72, c. 48]:

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.

I am of the opinion that if that passage expresses a proper view of the application of the principle to subsection 20(4) of the Act, this Court should, in the interests of sound administration of justice, accept it and follow it.¹ I am unable to conclude that it does not. It is only in an exceptional case, where a panel of the Court is convinced that a decision of an earlier panel is wrong, that the earlier decision ought not to be followed. I am not convinced that the decision in *Pirotte* is wrong in law or that it should not apply in this case where, it is clear that Mr. Dunnington, as Ryan J. has observed, failed to apply for benefits because he thought that his part-time work disentitled him to claim them. That failure was based on his lack of understanding of or unawareness of, the requirements of the Act—clearly a mistake in law. Such an error places him squarely within the principle expressed in *Pirotte*, *supra*, and, therefore, as I see it, he is deprived of the possibility of using his mistake in law as a "good cause for his delay" in making his claim.

¹ *Murray v. Minister of Employment and Immigration*, [1979] 1 F.C. 518 (C.A.), at pp. 519-520; *Perry v. Public Service Commission Appeal Board*, [1979] 2 F.C. 57 (C.A.); *Armstrong Cork Canada Limited, et al. v. Domco Industries Limited, et al.*, [1981] 2 F.C. 510 (C.A.), at pp. 517-518.

du principe selon lequel l'ignorance de la loi ou une erreur de droit ne justifie pas le défaut de se conformer à une disposition statutaire pour établir le «motif justifiant» le retard prévu par le paragraphe 20(4) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* [S.C. 1970-71-72, chap. 48]:

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.

Je suis d'avis que si cet extrait constitue une interprétation juste de l'application du principe au paragraphe 20(4) de la Loi, la Cour doit, dans l'intérêt d'une saine administration de la justice, l'accepter et le suivre¹. Il m'est impossible de conclure que ce n'est pas une interprétation juste. C'est uniquement dans un cas exceptionnel, si une formation de la Cour est convaincue qu'une décision antérieure de la Cour est erronée, que cette décision ne doit pas être suivie. Je ne suis pas convaincu que la décision prise dans *Pirotte* est erronée en droit ou qu'elle ne devrait pas s'appliquer dans le cas qui nous occupe où il est clair que M. Dunnington, comme le juge Ryan l'a fait remarquer, a omis de demander des prestations parce qu'il pensait que son travail à temps partiel le rendait non admissible. Cette omission découle du fait qu'il ne comprenait pas ou qu'il ne connaissait pas les exigences de la Loi, ce qui constitue manifestement une erreur de droit. Ce genre d'erreur l'expose carrément au principe établi dans l'arrêt *Pirotte*, précité, ce qui selon moi, lui ôte par conséquent toute possibilité d'invoquer son erreur de droit comme un «motif justifiant son retard» à formuler sa demande.

¹ *Murray c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1979] 1 C.F. 518 (C.A.), aux pp. 519 et 520; *Perry c. Le Comité d'appel de la Commission de la Fonction publique*, [1979] 2 C.F. 57 (C.A.); *Armstrong Cork Canada Limited, et autres c. Domco Industries Limited, et autres*, [1981] 2 C.F. 510 (C.A.), aux pp. 517 et 518.

The section 28 application should be granted and the decision of the Chief Umpire set aside. I would dispose of the matter in the manner suggested by my brother Ryan.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

RYAN J.: This is a section 28 application to review and set aside a decision of the Chief Umpire, acting under the *Unemployment Insurance Act, 1971* ("the Act"), dismissing an appeal from a decision of a Board of Referees. The Board had allowed an appeal brought by the respondent, Mr. Dunnington, from the decision of an insurance officer who had refused to antedate an initial claim for benefit filed by Mr. Dunnington.

Mr. Dunnington, after a lengthy period of employment, separated from his job. Either soon before or soon after (depending on one's view of the facts) his separation, he accepted part-time work with another employer. He did not claim unemployment benefits when he was first qualified to do so after his separation from his full-time employment for reasons of health. After some months working part-time, he was once again separated from his work. He then filed an initial claim for benefits based on his separation from his full-time job, and also applied to have his claim antedated; he submitted that he had good cause for his delay. Both the Board of Referees and the Umpire held that the fact he was working, though only part-time, constituted "good cause for his delay". It is the decision of the Chief Umpire which is under review, and the issue is whether, in deciding as he did, the Umpire erred in law: did the Umpire misconstrue the words "good cause for [his] delay" as they are used in subsection 20(4) of the Act?

Subsection 20(4) of the Act 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

La demande fondée sur l'article 28 doit être accueillie et la décision du juge-arbitre annulée. Je réglerais la question de la manière que le propose mon collègue le juge Ryan.

* * *

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

LE JUGE RYAN: La Cour est saisie d'une demande, fondée sur l'article 28, en examen et en annulation de la décision par laquelle le juge-arbitre en chef, agissant en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* («la Loi»), a rejeté l'appel d'une décision d'un conseil arbitral. Le conseil avait accueilli l'appel formé par l'intimé, M. Dunnington, contre une décision d'un fonctionnaire qui avait refusé d'antedater une demande initiale de prestations remplie par M. Dunnington.

Après avoir travaillé pendant longtemps, M. Dunnington a laissé son emploi. Peu de temps avant ou peu de temps après sa cessation d'emploi (selon l'interprétation que l'on donne aux faits), il a accepté un travail à temps partiel chez un autre employeur. Il n'a pas demandé de prestations d'assurance-chômage la première fois où il y était admissible, c'est-à-dire après avoir cessé de travailler à plein temps pour des motifs de santé. Il a travaillé pendant quelques mois à temps partiel, puis il a dû encore une fois cesser de travailler. C'est alors qu'il a rempli une demande initiale de prestations fondée sur la cessation de son emploi à plein temps et il a demandé que cette demande soit antedatée; il a prétendu qu'il avait un motif justifiant le retard à formuler sa demande. Le conseil arbitral et le juge-arbitre ont tous deux estimé que le fait qu'il travaillait, même si c'était à temps partiel, constituait «un motif justifiant son retard». La décision à examiner en l'espèce est celle du juge-arbitre en chef, et il s'agit de savoir si cette décision est entachée d'une erreur de droit: le juge-arbitre a-t-il mal interprété l'expression «motif justifiant son retard» qui se trouve au paragraphe 20(4) de la Loi?

Le paragraphe 20(4) de la Loi est ainsi conçu:

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

prescribed conditions, be regarded as having been made on a day earlier than the day on which it was actually made.

The subsection refers to "prescribed conditions".

Section 39 of the *Unemployment Insurance Regulations* [C.R.C., c. 1576 (as am. by SOR/81-625, s. 1)] ("the Regulations") provides:

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.

In his initial claim for unemployment insurance benefit dated July 23, 1982, Mr. Dunnington stated that the last day he had worked for his full-time employer, Burns Meats Ltd., was January 15, 1982. The record of employment form filed by Burns Meats Ltd. indicates that Mr. Dunnington was on vacation from January 18 to February 27, 1982, and that he took early retirement on that date. The insurance officer who refused to antedate Mr. Dunnington's claim treated the application as an application to have the claim antedated to January 17, 1982, although the application itself mentions no specific date. The Umpire treated Mr. Dunnington's application as being an application to antedate to February 27, 1982; in my view he was justified in doing so.

In a letter to the Canada Employment Centre, dated October 1, 1982, in which he gave notice of his appeal to the Board of Referees, Mr. Dunnington stated:

I would like to clarify the time period listed in your letter. I certainly do not expect my claim to go back to January 17 as I received six weeks holiday pay from Burns. I expected my Unemployment Insurance Benefits to commence after March 1.

And in its submissions to the Umpire, the Commission stated:

The Commission considers that the claimant was not qualified to receive benefit on January 17, 1982, as he had not had an interruption of earnings from his employment. The Record of Employment (Exhibit 3) issued to the claimant indicates that he received \$2,403.60 vacation pay on termination and that he

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.

Ce paragraphe renvoie aux «conditions prescrites».

L'article 39 du *Règlement sur l'assurance-chômage* [C.R.C., chap. 1576 (mod. par DORS/79-348 et DORS/81-625)] («le Règlement») dispose:

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 justifiant le retard de sa demande.

Dans sa demande initiale d'assurance-chômage du 23 juillet 1982, M. Dunnington a déclaré que le 15 janvier 1982 était la dernière journée où il avait travaillé à plein temps chez son employeur, Burns Meats Ltd. La formule de relevé d'emploi remplie par Burns Meats Ltd. indique que M. Dunnington était en vacances du 18 janvier au 27 février 1982, date à laquelle il a pris une retraite anticipée. Le fonctionnaire de la Commission qui a refusé d'antedater la demande de prestations de M. Dunnington a estimé que celui-ci voulait que sa demande soit antedatée au 17 janvier 1982 même si M. Dunnington n'a, en fait, mentionné aucune date précise. Pour sa part, le juge-arbitre a considéré que M. Dunnington voulait faire antedater sa demande au 27 février 1982; à mon avis c'est lui qui a raison.

Dans une lettre en date du 1^{er} octobre 1982 adressée au Centre d'emploi du Canada dans laquelle il donne avis de son appel au conseil arbitral, M. Dunnington souligne:

[TRADUCTION] J'aimerais éclaircir la question de la période mentionnée dans votre lettre. Je ne m'attends certainement pas à ce que ma demande remonte au 17 janvier puisque j'ai reçu de Burns une paye de vacances de six semaines. Je voudrais que mes prestations d'assurance-chômage commencent après le 1^{er} mars.

Dans ses présentations au juge-arbitre, la Commission a précisé:

[TRADUCTION] La Commission considère que le prestataire ne remplissait pas les conditions requises pour recevoir des prestations le 17 janvier 1982, puisqu'il n'y avait pas eu d'arrêt de la rémunération provenant de son emploi. Le relevé d'emploi (pièce 3) délivré au prestataire indique qu'il a reçu 2 403,60 \$

was on vacation from January 18 to February 27, 1982. Since the claimant did not suffer an interruption of earnings prior to February 27, 1982, the Board of Referees, in the opinion of the Commission, erred in law in contravention of Regulation 39 by allowing the claim to be antedated to January 17, 1982.

The Umpire stated with respect to February 27, 1982: "There is no dispute about the correctness of the date . . .".

I would make these observations concerning Mr. Dunnington's part-time employment: During Mr. Dunnington's period of paid vacation from mid-January to February 27, 1982, he accepted a part-time position as a custodian with the 404 Air Force Association ("the Association") in Waterloo, Ontario, on February 7, 1982 (he had been a shipper/receiver with Burns), and continued to work part-time until July 16, 1982; his working conditions were, however, such that he left this job, again for reasons of health. In his submission to the Board of Referees, he says that he was paid \$300 a month for two days of work per week; the details of his earnings appear on the Record of Employment filed by the Association. It is clear from Mr. Dunnington's application to antedate that he recognized that his work with the Association was part-time. He filed his initial claim for benefit about a week after his separation from his part-time job.

In his application to have his initial claim for benefit antedated, Mr. Dunnington explained his delay in filing his initial claim: he said that he had hoped to avoid collecting unemployment insurance benefits on retiring from his job with Burns by securing other full-time employment. He said that unfortunately he had been unable to locate anything but part-time work, and had found this work too hard on his health. He explained that he wanted to have his claim antedated so as to have his insurance benefits based on his contributory earnings during his thirty-eight and a half years of employment with Burns.

His application to antedate was rejected.

In his formal notice of appeal to the Board of Referees, Mr. Dunnington wrote:

d'indemnité de vacances à la cessation de son emploi et qu'il était en vacances du 18 janvier au 27 février 1982. Puisque le prestataire n'a pas subi un arrêt de la rémunération avant le 27 février 1982, le conseil arbitral, de l'avis de la Commission, a commis une erreur de droit et a dérogé à l'article 39 du Règlement en accueillant la demande d'antedatation au 17 janvier 1982.

Le juge-arbitre a déclaré en ce qui concerne le 27 février 1982: [TRADUCTION] «Il n'y a pas de contestation quant à l'exactitude de la date . . .»

J'aimerais faire quelques observations en ce qui concerne l'emploi à temps partiel de M. Dunnington: Durant la période de congés annuels payés de M. Dunnington, de la mi-janvier au 27 février 1982, il a accepté le 7 février 1982, un poste à temps partiel comme gardien pour la 404 Air Force Association («l'Association») à Waterloo (Ontario) (il était commis à l'expédition et à la réception chez Burns). Il a continué à travailler à temps partiel jusqu'au 16 juillet 1982. Les conditions de travail, toutefois, étaient telles qu'il a dû laisser son emploi encore une fois pour des raisons de santé. Dans sa présentation au conseil arbitral, il a dit qu'il était payé 300 \$ par mois pour deux jours de travail par semaine; les détails de sa rémunération se trouvent sur le relevé d'emploi rempli par l'Association. Il ressort de la demande d'antedatation présentée par M. Dunnington qu'il admet que son travail pour l'Association était un travail à temps partiel. Il a rempli sa demande initiale de prestations environ une semaine après avoir cessé de travailler à temps partiel.

Dans la demande d'antedatation de sa demande initiale de prestations, M. Dunnington explique son retard à formuler sa demande initiale en disant qu'il avait espéré trouver un autre emploi à plein temps et ainsi ne pas avoir à toucher des prestations d'assurance-chômage après avoir laissé son emploi chez Burns. Il ajoute que, malheureusement, il n'a pu trouver qu'un travail à temps partiel et que ce travail s'est révélé trop éprouvant pour sa santé. Il explique qu'il voulait faire antedater sa demande de sorte que ses prestations d'assurance-chômage soient calculées en fonction des rémunérations assurables qu'il a eues pendant les trente-huit ans et demi où il a travaillé chez Burns.

Sa demande d'antedatation a été rejetée.

Dans son avis d'appel en bonne et due forme au conseil arbitral, M. Dunnington précise:

I have never collected Unemployment Insurance Benefits in all my 38 years at Burns and did not intend to do so. My efforts were directed in finding another job, not in obtaining Unemployment Insurance Benefits. I only applied when the new job adversely affected my health.

In Mr. Dunnington's submission to the Board of Referees, it is stated:

By the end of 1981, Mr. Dunnington realized that he could no longer take the rigors of the cold and dampness at Burns Meats and gave his formal notice to retire early. His efforts to locate alternative employment now intensified to the point when he eventually was able to obtain a part-time position as a Custodian of Wing 404 R.C.A.F. Association in Waterloo at \$300 per month for two days per week.

At the time, his principles and work ethic made Unemployment Insurance an anathema. He had worked all his life, wanted to work now and knew Unemployment Insurance was for people who could not or sometimes would not work. He was not one of them.

Mr. Dunnington started working at the 404 one week after he left Burns but after several months, realized his arthritis, rheumatism and aching joints were really not much better than at Burns. Reluctantly, he came to the conclusion that he may not be able to continue working at the Wing, and as there were no other jobs open to him may have to apply for Unemployment Insurance Benefits. Finally, as his health had not improved by early July, he gave his notice and filed for Unemployment Insurance.

It was then that he was first advised that his Benefits would be based not on his 38 and one half years at Burns Meats, but on the five months at Wing 404. He was informed by the Insurance Officer he should have applied for Unemployment Insurance Benefits upon leaving Burns Meats rather than finding alternative employment.

In his response to observations submitted by the Commission to the Board of Referees, it was stated:

Mr. Dunnington had never applied for Unemployment Insurance Benefits since he started working at age 16, 47 years ago. He knew that before collecting, he would have to make every effort to find alternate employment, but did not think he would, in effect, be penalized for doing so. As indicated in our formal submission, the first time he was advised or envisaged that his Benefit would be based on his earnings at 404 Wing rather than Burns Meats, was when he made his formal application in July. Had he known of that rule previously, he would have accepted only a job of comparable earnings to protect his maximum Unemployment Insurance Benefits.

[TRADUCTION] Je n'ai jamais reçu de prestations d'assurance-chômage au cours de mes trente-huit années de travail chez Burns et je n'avais pas l'intention d'en recevoir. Mes efforts visaient à me trouver un autre emploi et non à essayer de recevoir des prestations d'assurance-chômage. Je ne me suis résolu à en demander que lorsque je me suis aperçu que mon nouvel emploi nuisait à ma santé.

Voici un extrait de la présentation de M. Dunnington au conseil arbitral:

[TRADUCTION] Vers la fin de 1981, M. Dunnington s'est aperçu qu'il ne pourrait plus supporter le froid et l'humidité chez Burns Meats et il a officiellement annoncé qu'il prenait une retraite anticipée. Il a intensifié ses efforts pour trouver un autre emploi jusqu'à ce qu'il obtienne un poste à temps partiel comme gardien pour la Wing 404 R.C.A.F. Association de Waterloo, au salaire de 300 \$ par mois pour deux jours de travail par semaine.

À cette époque, en raison de ses principes et de sa morale du travail, il considérait l'assurance-chômage comme un horreur. Il avait travaillé toute sa vie et il voulait continuer de travailler. Il savait que l'assurance-chômage était réservé aux personnes qui ne peuvent pas ou, parfois, ne veulent pas travailler. Il ne s'identifiait pas à ces personnes.

M. Dunnington a commencé à travailler pour la 404 Association une semaine après avoir quitté son emploi chez Burns. Cependant, après plusieurs mois, il s'est aperçu que sa condition, en raison de son arthrite, de ses rhumatismes et de ses articulations malades, n'était pas vraiment meilleure que lorsqu'il travaillait chez Burns. À contrecœur, il en est venu à la conclusion qu'il risquait de ne plus être en mesure de travailler à la Wing et comme aucune autre possibilité d'emploi ne lui était offerte, il pouvait avoir à demander des prestations d'assurance-chômage. Finalement, comme sa santé ne s'était pas encore améliorée vers le début de juillet, il a donné son congé et a demandé de l'assurance-chômage.

C'est à cette époque qu'on l'a averti pour la première fois que ses prestations seraient calculées non en fonction de la rémunération qu'il avait reçue au cours de ses trente-huit années et demie de service chez Burns Meats, mais en fonction des cinq mois qu'il avait travaillé à la Wing 404. Le fonctionnaire de la Commission lui a dit qu'il aurait dû demander des prestations d'assurance-chômage dès sa cessation d'emploi chez Burns Meats plutôt que de trouver un autre emploi.

Dans sa réponse aux remarques que la Commission a présentées au conseil arbitral, M. Dunnington déclare:

[TRADUCTION] M. Dunnington n'avait jamais demandé de prestations d'assurance-chômage depuis qu'il avait commencé à travailler à l'âge de 16 ans, c'est-à-dire il y a 47 ans. Il savait qu'avant d'en demander, il devrait faire tous les efforts possibles pour trouver un autre emploi, mais il ne pensait pas que cela pouvait jouer contre lui. Comme nous l'avons mentionné dans notre présentation officielle, la première fois qu'il a été informé ou qu'il a constaté que ses prestations pourraient être calculées en fonction de sa rémunération à la 404 Wing plutôt qu'en fonction de celle de chez Burns Meats, c'est lorsqu'il a fait sa demande officielle en juillet. S'il avait été au courant de cette règle auparavant, il n'aurait accepté qu'un emploi au

It is the submission of this Appeal that it is unreasonable to expect a 63 year old shipper/receiver with grade eight education, who has never collected Unemployment Insurance Benefits, to know that a claim will be based on his latest employer, regardless of how little he earned or how short a time he worked.

The Board of Referees allowed the appeal. In their decision, they said in part:

STATEMENT OF FACTS:

The claimant appeared before the Board and was accompanied by Mr. George Goebel, of the K-W Labour Council. The facts contained in the submission were repeated and additional evidence (Exhibit No. 11) was received and reviewed by the Board and it did somewhat assist us in making our decision.

FINDING:

The claimant did in fact find new employment within a reasonable time, but unfortunately found that he was physically unable to perform the new duties, therefore, we agree that in showing good faith, he has inadvertently penalized himself, and since we agree that a prudent person would normally have acted in the same manner, we conclude that the request for antedating be granted.

The Exhibit No. 11 referred to is apparently an excerpt from a manual used by insurance officers to determine eligibility for benefit. It appears in the Case at pages 19-21.

The Commission appealed to the Chief Umpire. In dismissing the appeal, he said in part:

The concept [of good cause for delay] is also governed, to some extent, by the principle that ignorance of the law is no excuse, but I find that expression to be deceptively simplistic, without examining the circumstances which relate to such misunderstanding of eligibility. It is clear, however, that where the only reasons offered by a claimant for failing to file on time is failure to inform himself of his obligations, the claim will not be antedated. It is also quite clear that once these legal concepts have been taken into account, the existence of good cause is a question of fact in respect to which the Board of Referees is entirely competent.

In this case, I place some significance on the fact that during the period for which the antedating is sought, the claimant was employed, albeit part time. That fact justifies the Board's conclusion that, in the circumstances, it was entirely reasonable that the claimant would not present a claim for benefits which depended on his being unemployed. In turn, when that part time employment ceased and the claimant filed for benefits, he then learned that he could have collected benefits while at

même salaire afin de s'assurer les prestations d'assurance-chômage maximales qu'il pouvait recevoir.

Nous prétendons dans cet appel qu'il est déraisonnable de s'attendre à ce qu'un commis à l'expédition et à la réception âgé de 63 ans, titulaire d'une huitième année, qui n'a jamais reçu de prestations d'assurance-chômage, sache qu'une demande sera calculée en fonction de la rémunération reçue de son dernier employeur, peu importe que la rémunération ou la durée de l'emploi soient minimales.

Le conseil arbitral a accueilli l'appel. Voici un extrait de cette décision:

[TRADUCTION] SOMMAIRE DES FAITS:

Le prestataire a comparu devant le conseil accompagné de M. George Goebel, du K-W Labour Council. Il a réitéré les faits relatés dans la présentation et a apporté des éléments de preuve supplémentaires (pièce n° 11). Ces derniers ont été examinés par le conseil et l'ont quelque peu aidé à prendre sa décision.

CONCLUSION:

Le prestataire a trouvé un nouvel emploi dans un délai raisonnable, mais malheureusement il s'est aperçu qu'il était physiquement incapable d'accomplir ses nouvelles fonctions. Par conséquent, nous sommes d'avis qu'en toute bonne foi, il s'est pénalisé par inadvertance et comme nous pensons qu'une personne prudente aurait normalement agi de la même manière, nous concluons que la requête d'antedatation doit être accueillie.

La pièce n° 11 qui est mentionnée semble être un extrait tiré d'un manuel utilisé par les fonctionnaires pour déterminer l'admissibilité aux prestations. Elle se trouve aux pages 19 à 21 du dossier.

La Commission a interjeté appel devant le juge-arbitre en chef. En rejetant cet appel, ce dernier a dit notamment:

[TRADUCTION] Cette notion [le motif justifiant le retard] est également régie, dans une certaine mesure, par le principe selon lequel l'ignorance de la loi n'est pas une justification, mais je considère que cette expression est simpliste si l'on ne se penche pas sur les circonstances entourant cette erreur touchant l'admissibilité. Il est clair, toutefois, que lorsque les seuls motifs invoqués par un réclamant pour justifier son omission de remplir sa demande dans les délais est son omission de s'informer de ses obligations, la demande ne devra pas être antedatée. Il est également clair qu'une fois les notions juridiques prises en compte, l'existence d'un motif justifiant le retard est une question de fait relativement à laquelle le conseil arbitral a entière compétence.

Dans l'espèce, il me paraît important que le prestataire, au cours de la période pour laquelle l'antedatation est demandée, avait un emploi, même s'il s'agissait d'un emploi à temps partiel. Ce fait justifie la conclusion du conseil selon laquelle, dans les circonstances, il était entièrement raisonnable pour le prestataire de ne pas présenter de demande de prestations qu'il ne pouvait obtenir que s'il était sans emploi. Par contre, lorsque son emploi à temps partiel a pris fin et que le prestataire a

work. I would add my own assessment that since the antedating provisions are somewhat discretionary in nature, they ought, wherever possible, to be extended to a claimant who, as in this case, had been fully employed for 38 years and who during the period in question had taken on part time employment after his retirement. I recognize that there was a close parallel to the situation of a claimant who is unemployed and who fails to file solely because of a misunderstanding of eligibility, but I am of the view that the distinction is sufficient to permit a different conclusion. It is unreasonable to expect a person to present a claim for unemployment benefits while employed and, in this case, the Board of Referees was justified in extending to this claimant the benefits of the discretionary provisions of Section 20.

A claimant may, as did Mr. Dunnington, make an initial claim for benefit some time after he is first qualified under section 17 of the Act to do so. Subsection 20(4) of the Act makes it possible for such a claimant to apply to have his claim recognized as having been made on a day earlier than the day on which it was actually made. For his application to succeed, he must show that he had good cause for his delay. The right to have his claim antedated is obviously an important one. A claimant's right to receive initial benefits under section 22 [as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 34] of the Act depends on the establishment for him of a benefit period; the benefits which may be paid to him are benefits "... for each week of unemployment that falls in the benefit period". The date of commencement of the benefit period can obviously be important.

And take this case. Here it appears, as I read the facts, that Mr. Dunnington could have made an initial claim for benefit late in February, 1982, but delayed until July of that year, delayed until after his separation from his part-time job with the Association. According to the material in the Case, it appears that his rate of benefit was determined, I take it because of section 24 of the Act,² not on the basis of his higher earnings during his last 20 weeks of employment with Burns, but on

² It is not necessary to express any views one way or another on what appears to have been the Commission's interpretation of section 24.

rempli une demande de prestations d'assurance-chômage, il a alors appris qu'il aurait pu obtenir des prestations même lorsqu'il travaillait. Je voudrais ajouter qu'à mon sens puisque ces dispositions sur l'antedatation ont un caractère discrétionnaire, elles devraient, lorsque c'est possible, s'appliquer à un prestataire qui, comme en l'espèce, a travaillé à plein temps pendant trente-huit ans et qui, pendant la période en question, a accepté un emploi à temps partiel après avoir pris sa retraite. J'admets qu'il existe une étroite ressemblance entre cette situation et celle d'un réclamant qui est sans emploi et qui omet de remplir une demande uniquement parce qu'il a mal compris les critères d'admissibilité, mais je suis d'avis que cette distinction suffit pour permettre d'en arriver à une conclusion différente. Il est déraisonnable de s'attendre à ce qu'une personne présente une demande de prestations d'assurance-chômage au moment où elle travaille et, en l'espèce, le conseil arbitral a eu raison d'exercer à l'égard du réclamant le pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 20.

Un prestataire peut, comme l'a fait M. Dunnington, formuler une demande initiale de prestations dans un certain délai après le premier jour où il remplit les conditions prévues par l'article 17 de la Loi. Le paragraphe 20(4) de la Loi permet à un prestataire de demander que sa demande soit considérée comme ayant été formulée à une date antérieure à celle à laquelle elle l'a été effectivement. Pour que cette demande soit accueillie, il doit faire valoir un motif justifiant son retard. Il va sans dire que le droit à ce que la demande soit antedatée est important. Le droit d'un prestataire, prévu à l'article 22 de la Loi [mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 34], de recevoir des prestations initiales dépend de l'établissement, à son égard, d'une période de prestations; les prestations qui peuvent lui être versées sont "... pour chaque semaine de chômage comprise dans ladite période". La date à laquelle commence la période de prestations peut de toute évidence être importante.

Prenons la présente affaire. En l'espèce, il apparaît, selon mon interprétation des faits, que M. Dunnington aurait pu formuler une demande de prestations initiales à la fin de février 1982, mais qu'il a attendu jusqu'en juillet de cette même année, après avoir cessé de travailler à temps partiel pour l'Association. Selon la preuve produite au dossier, il ressort que son taux de prestations a été calculé, selon l'article 24 de la Loi², non en fonction de la rémunération la plus élevée qu'il

² Il est inutile de se prononcer d'une façon ou d'une autre sur l'interprétation que paraît avoir donnée la Commission à l'article 24.

his much lower earnings during his part-time employment with the Association. If, however, his initial claim for benefit were considered as having been made shortly after his separation from employment with Burns, his period of benefit and, I assume, his rate of benefit would have been calculated by reference to his employment with Burns.

The Chief Umpire recognized in his decision that a delay caused by a claimant's mistaken understanding of his legal rights and duties under the Act or Regulations could not, in itself, be good cause for the delay. In recognizing that a mere mistake of law cannot be a good cause for delay, the Chief Umpire was obviously aware of the judgment of this Court in *Pirotte v. Unemployment Insurance Commission et al.*, [1977] 1 F.C. 314 (C.A). Mr. Justice Le Dain said at pages 316-318:

The question, as I see it, is whether it is reasonable to conclude in this particular context, given the nature of the statutory requirement involved, its role and effect in the legislative scheme, and the clear intention to provide for relief from delay where the circumstances appear to justify it, that Parliament could have contemplated ignorance or mistake of law as constituting good cause, at least in some circumstances.

As sections 20(1), 53, 54 and 55 of the Act indicate, the submission of a claim in accordance with the requirements of the Act and the Regulations is an essential condition of entitlement to unemployment benefits and determines the date from which entitlement begins to run. The law would appear to be designed to encourage the prompt filing of claims, presumably so that the Commission may verify the conditions of entitlement as soon as possible after the interruption of earnings. A claim may be antedated if the claimant shows good cause for the delay.

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.

avait reçue au cours de ses vingt dernières semaines d'emploi chez Burns, mais en fonction de la rémunération beaucoup moins élevée qu'il avait reçue au cours de son emploi à temps partiel pour l'Association. Si, toutefois, sa demande initiale de prestations était considérée comme ayant été faite peu après sa cessation d'emploi chez Burns, sa période de prestations et, je suppose, son taux de prestations seraient calculés en fonction de son emploi chez Burns.

Le juge-arbitre en chef a reconnu dans sa décision qu'un retard ne pourrait, en lui-même, être justifié s'il résulte de ce qu'un prestataire a mal compris les droits et les obligations prévus par la Loi ou le Règlement. En reconnaissant qu'une simple ignorance de la loi ne constitue pas un motif valable de retard, il semble évident que le juge-arbitre en chef a tenu compte de la décision de cette Cour dans l'arrêt *Pirotte c. La Commission d'assurance-chômage et autre*, [1977] 1 C.F. 314 (C.A.). M. le juge Le Dain a dit aux pages 316 à 318:

Le problème, tel que je le comprends, c'est de savoir s'il est raisonnable de penser, dans ce contexte législatif bien particulier, (compte tenu de la nature et du rôle des dispositions législatives en cause, compte tenu aussi de l'intention clairement exprimée que le retard à présenter une réclamation soit excusé dans le cas où il est justifié) que le Parlement a pu vouloir que l'ignorance de la loi soit, au moins en certaines circonstances, un motif justifiant le retard d'un réclamant.

Il ressort des articles 20(1), 53, 54 et 55 de la Loi que la présentation d'une réclamation en la façon prévue par la Loi et les règlements est une condition dont dépend le droit aux prestations et dont la réalisation détermine la date à compter de laquelle les prestations peuvent être payées. Il semble que la loi veuille encourager la présentation rapide des réclamations, probablement pour que la Commission puisse, aussitôt que possible après l'arrêt de rémunération, vérifier si le réclamant a droit aux prestations. Une réclamation peut être antidatée si le réclamant fait valoir un motif justifiant son retard.

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.

The issue in this case is somewhat analogous to that which the courts have had to consider under statutory provisions for relief from failure to give municipal corporations the notice of accident required by law, where there is "reasonable excuse" for the want or insufficiency of notice. It has been held that mere ignorance of law, at least where there is no fault imputable to the other party, is not reasonable excuse. (*Varty v. Rimbey* (1953) 7 W.W.R. (N.S.) 681, affirmed by (1954) 12 W.W.R. (N.S.) 256 (Alta. C.A.)). I can see no good reason for not taking the same view of the essentially similar expression "good cause" in the present case.

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.

If it were necessary so to decide, I would find it difficult to say that any of the reasons given by Mr. Dunnington in his application for antedating, in his Notice of Appeal to the Board of Referees, or in his observations to the Board of Referees could constitute good cause for delay. Neither his expressed hope that he might find full employment and thus avoid collecting benefits nor his apparent distaste for unemployment insurance could, in my view, constitute a reasonable cause for delay. What is critical, however, is that, after a hearing, the Board of Referees found that the application for antedating should be granted because Mr. Dunnington had found new employment and thus, in delaying his application for benefit, had acted as a prudent person would act in the circumstances. The Umpire concluded that the Board was justified in its decision because "It is unreasonable to expect a person to present a claim for unemployment benefits while employed . . .".

It was submitted in argument by counsel for the Attorney General that the Umpire's decision was based on a mistake of law. And the critical issue,

Le problème à résoudre ressemble à celui que soulèvent les dispositions législatives prévoyant que le défaut de donner à une corporation municipale l'avis de l'accident exigé par la loi n'est pas fatal s'il existe une excuse raisonnable justifiant le défaut. Les tribunaux ont décidé que la seule ignorance de la loi, en l'absence de faute imputable à l'autre partie, ne constitue pas une excuse raisonnable. (*Varty c. Rimbey* (1953) 7 W.W.R. (N.S.) 681, confirmé par (1954) 12 W.W.R. (N.S.) 256 (Alta. C.A.)) Je ne vois pas pourquoi on devrait donner une interprétation différente à l'expression «motif justifiant son retard» dans l'article 20(4).

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 doive 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.

S'il était nécessaire de trancher la question ainsi, je trouverais difficile de dire qu'un des motifs avancés par M. Dunnington dans sa demande d'antedatation, dans son avis d'appel au conseil arbitral ou dans ses observations au conseil arbitral puisse constituer un motif justifiant un retard. Ni l'espoir qu'il nourissait de trouver un emploi à plein temps et ainsi d'éviter de percevoir des prestations, ni son apparente répugnance envers l'assurance-chômage ne pourraient, selon moi, constituer un motif justifiant un retard. L'essentiel, toutefois, est qu'après l'audition, le conseil arbitral a estimé que la demande d'antedatation devait être accueillie parce que M. Dunnington avait trouvé un nouvel emploi et qu'ainsi, en retardant sa demande de prestations, il a agi comme une personne prudente aurait agi dans les circonstances. L'arbitre a conclu que le conseil avait eu raison parce que [TRADUCTION] «Il est déraisonnable de s'attendre à ce qu'une personne présente une demande de prestations d'assurance-chômage pendant qu'elle travaille . . .»

L'avocat du procureur général a soutenu dans sa plaidoirie que la décision du juge-arbitre était fondée sur une erreur de droit. La question cru-

as I see it, is whether the Umpire's decision, considered as having been based on the ground he gave for it, constituted error of law.

The situation appears to be this:

When Mr. Dunnington separated from his employment with Burns late in February 1982, he qualified under section 17 of the Act to receive benefits. The fact that he was then working part-time with the Association would not have disqualified him, nor would it have disentitled him to claim benefits. Under section 22 of the Act, a claimant who has had his benefit period established for him is entitled to be paid benefits for each week of unemployment that falls within his benefit period. And subsection 21(1) of the Act defines "a week of unemployment" as a week in which a claimant "does not work a full working week". It is clear from the materials in the Case that Mr. Dunnington knew that his work with the Association was part-time work, not full-time work. If, therefore, he failed to apply for benefits because he thought his work with the Association disentitled him to claim benefits, the mistake he made in delaying was based either on unawareness or on misunderstanding of the provisions of the Act, particularly of subsection 21(1). If this was his mistake, it was a mistake of law.

If, however, a person in the situation in which Mr. Dunnington found himself from late February to mid-July had mistakenly concluded that his work was full-time work and had decided not to apply for benefit because of this mistake, such an error might possibly provide a basis for granting relief under subsection 20(4) of the Act. The meaning of the term "a full working week", as that term is used in subsection 21(1), is a question of law; whether, however, particular weeks falling within a benefit period are full working weeks may well turn on questions of fact, questions on which a claimant, acting in good faith, might well be mistaken. Even a quick reading of section 44 of the Regulations indicates how such a factual error might arise. My problem with Mr. Dunnington's case is, however, that I find nothing in the materials to support a finding that Mr. Dunnington

ciale, selon moi, est de savoir si la décision du juge-arbitre, fondée sur les motifs qu'il a donnés, est erronée en droit.

a Voici comment se présente la situation:

Lorsque M. Dunnington a cessé de travailler pour Burns à la fin de février 1982, il remplissait les conditions prévues par l'article 17 de la Loi b pour recevoir des prestations. Le fait qu'il travaillait à temps partiel pour l'Association ne le rendait pas inadmissible, ni ne l'empêchait de demander des prestations. En vertu de l'article 22 de la Loi, un réclamant dont la période de prestations a été c établie a le droit de recevoir des prestations pour chaque semaine de chômage comprise dans ladite période. Le paragraphe 21(1) de la Loi définit «une semaine de chômage» comme une semaine pendant laquelle le réclamant «n'effectue pas une d semaine entière de travail». Il ressort des preuves soumises au dossier que M. Dunnington savait que son travail pour l'Association était un travail à temps partiel, non un travail à temps plein. Par e conséquent, s'il a omis de demander des prestations parce qu'il pensait que son travail pour l'Association le rendait inadmissible aux prestations d'assurance-chômage, l'erreur qu'il a faite en retardant sa demande découlait soit de son ignorance, soit de son incompréhension des dispositions f de la Loi, plus particulièrement du paragraphe 21(1). Si c'est là son erreur, il s'agit d'une erreur de droit.

Si, toutefois, une personne dans une situation 8 semblable à celle où se trouvait M. Dunnington à partir de la fin de février jusqu'à la mi-juillet avait conclu à tort que son travail était un travail à temps plein et avait décidé de ne pas demander de prestations pour ce motif erroné, ce genre d'erreur h aurait pu éventuellement servir de fondement pour accorder la mesure de redressement prévue au paragraphe 20(4) de la Loi. La signification de l'expression «une semaine entière de travail» qui se i trouve au paragraphe 21(1), est une question de droit; toutefois, la question de savoir quelles semaines j précises au cours d'une période de prestations sont des semaines de travail à temps plein peut bien se rapporter à des questions de fait sur lesquelles un prestataire, agissant de bonne foi, pourrait bien se méprendre. Même à première vue, l'article 44 du Règlement indique comment une

was mistaken in this sense or, even if he was, that he delayed because of his mistake.

I would add this observation:

I can understand the Umpire's concern that, because of his delay, Mr. Dunnington may only be entitled to benefits considerably lower than those to which he would have been entitled had he applied in time. He had been employed with Burns for over thirty years, and only for slightly over five months with the Association. I can also understand the Umpire's statement that the antedating provision should, if possible, be used to protect a claimant who had been fully employed for thirty-eight years and then had worked part-time for only about five months. Unemployment insurance is, after all, an insurance plan to which insured employees contribute from their earnings. Unfortunately, however, a claimant, to take advantage of subsection 20(4), must show not merely that there is a "good cause" to grant him relief, but that he had "good cause for his delay". I do not really see how his long period of employment with Burns could be characterized as a good reason for Mr. Dunnington's delay in submitting his initial claim.

For the reasons I have given, I conclude that the Umpire, in dismissing the appeal from the Board of Referees for the reasons he gave, erred in law. Accordingly, his decision should be set aside.

I would grant this section 28 application and set aside the decision under review. I would refer the appeal from the decision of the Board of Referees back to the Chief Umpire or to another Umpire designated by him to be disposed of on the basis that the fact that Mr. Dunnington was employed only part-time during the period of his delay in filing his initial claim cannot, in itself, be good

erreur de fait de ce genre peut survenir. Le problème avec l'affaire de M. Dunnington, toutefois, est que je ne puis rien trouver dans les preuves produites qui appuie une conclusion selon laquelle M. Dunnington a fait ce genre d'erreur ou, même si c'était le cas, qu'il a tardé à présenter sa demande en raison de son erreur.

J'ajouterais ceci:

Je peux comprendre les scrupules du juge-arbitre à décider que, en raison de son retard, M. Dunnington ne puisse avoir droit qu'à des prestations considérablement moins élevées que celles auxquelles il aurait eu droit s'il avait présenté sa demande à temps. Il a travaillé pour Burns pendant plus de trente ans, tandis qu'il n'a travaillé pour l'Association qu'un peu plus de cinq mois. Je peux également comprendre la déclaration du juge-arbitre selon laquelle la disposition d'antedating devrait, si possible, être appliquée pour protéger un réclamant qui a travaillé à plein temps pendant trente-huit ans et qui a ensuite travaillé à temps partiel pendant seulement environ cinq mois. L'assurance-chômage est, après tout, un régime d'assurance auquel les assurés contribuent à même leur rémunération. Malheureusement, toutefois, un réclamant qui veut se prévaloir du paragraphe 20(4) doit montrer non seulement qu'il a un «motif justifiant» qu'on lui accorde ce remède, mais qu'il a «un motif justifiant son retard». En toute franchise, je ne peux voir comment la période passée à travailler chez Burns, aussi longue soit-elle, pourrait être considérée comme un motif justifiant le retard de M. Dunnington à présenter sa demande initiale.

Par ces motifs, je conclus que le juge-arbitre, en rejetant l'appel de la décision du conseil arbitral pour les motifs qu'il a donnés, a commis une erreur de droit. Par conséquent, sa décision doit être annulée.

J'accueillerais cette demande fondée sur l'article 28 et j'annulerais la décision examinée. Je suis d'avis de renvoyer l'appel de la décision du conseil arbitral au juge-arbitre en chef ou à un autre juge-arbitre qu'il désignera pour qu'il en décide en tenant pour acquis que le fait que M. Dunnington travaillait à temps partiel au cours de la période où il a tardé à formuler sa demande initiale ne peut,

cause for his delay in making his initial claim for benefits.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

STONE J. (*dissenting*): I have had the advantage of reading the reasons for judgment prepared by Mr. Justice Ryan. As the facts with which we are concerned are fully reviewed by him it will not be necessary to repeat them.

I agree that in point of fact the application was to antedate the initial claim for benefit to February 27, 1982 rather than to January 17, 1982.

The issue whether the respondent has made out a case for antedating his initial claim for benefit is of some difficulty. It is obviously to be determined upon a proper interpretation of subsection 20(4) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1970-71-72, c. 48, as amended:

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.

The prescribed conditions are set out in section 39 of the *Unemployment Insurance Regulations*:

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.

The essential character of the statute has been described by the Supreme Court of Canada in *Bliss v. Attorney General (Can.)*, [1979] 1 S.C.R. 183 as "a scheme for the insurance of those unemployed members of the work force who fulfil the qualifications therein specified". In that case, Ritchie J. speaking for the Court said (at page 186):

Under the scheme embodied in the Act, the Government is cast in the role of an insurer and the individual unemployed

en lui-même, être un motif justifiant son retard à formuler sa demande initiale de prestations.

* * *

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

LE JUGE STONE (*dissident*): J'ai pris connaissance des motifs de jugement du juge Ryan. Il a relaté entièrement les faits pertinents et il est donc inutile de les répéter.

Je suis d'accord avec lui sur le fait que la demande d'antedatation de la demande initiale de prestations a été faite pour le 27 février 1982 plutôt que le 17 janvier 1982.

Il est difficile de répondre à la question de savoir si l'intimé a établi le bien-fondé de sa demande d'antedatation de sa demande initiale de prestations. Il est évident qu'elle doit être tranchée en se fondant sur une interprétation exacte du paragraphe 20(4) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, chap. 48 et ses modifications:

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.

Les conditions prescrites se trouvent à l'article 39 du *Règlement sur l'assurance-chômage*:

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 justifiant le retard de sa demande.

La Cour suprême du Canada, dans *Bliss c. Procureur général (Can.)*, [1979] 1 R.C.S. 183, a précisé quelle était la nature fondamentale de cette Loi et a dit qu'il s'agissait d'un système d'assurance pour les chômeurs qui remplissent les conditions y énoncées. Dans cette affaire, le juge Ritchie a dit au nom de la Cour (à la page 186):

Selon le système établi par la Loi, le Gouvernement joue le rôle d'un assureur et les chômeurs, qui ont auparavant fait des

members of the work force who have contributed by way of premiums and who have otherwise qualified to receive benefits are characterized as "beneficiaries". The Act is replete with references to the unemployed individuals who have fulfilled the statutory qualifications as "the insured" and the payments to which such persons are entitled under the Act are throughout referred to as "benefits".

In construing subsection 20(4) it is important to bear these observations in mind and also that, in general, the statute is intended to benefit lay persons having no detailed knowledge of the statute and Regulations. The respondent had attained a grade eight education and had spent almost his entire working life as a receiver-shipper with Burns Meats Ltd. There is no evidence that he had any detailed knowledge of the relevant provisions of the statute or Regulations.

The respondent's decision not to claim benefits in February was made on the basis that he would first attempt to find another full-time job compatible with the state of his health. He was unable to do so. He found a part-time job. Had the state of his health been able to withstand the rigours of the new position he would have continued in it. In July he had to give it up due to deteriorating health caused by rheumatism and arthritis. Shortly afterward, he made an initial claim for benefit and at the same time sought to have it antedated in order that the benefit could be based upon the considerably higher level of remuneration earned on his old job with Burns Meats Ltd.

Subsection 20(4) of the statute refers to the making by a claimant of an initial claim for benefit on a day later than the day "he was first qualified to make the claim". By virtue of subsection 17(1) benefits "are payable . . . to an insured person who qualifies to receive such benefits". In so far as relates to the present case, the respondent qualified under subsection 17(2) [as am. by S.C. 1978-79, c. 7, s. 4] to receive benefits after accumulating the minimum "twenty or more weeks of insurable employment in his qualifying period" with Burns Meats Ltd. and suffering an "interruption of earnings from employment" on February 27, 1982. No question therefore arises that the conditions of eligibility contained in sections 17 and 18 of the statute were met. It is

contributions sous forme de cotisations et qui par ailleurs remplissent les conditions requises pour recevoir des prestations, sont les «bénéficiaires». La Loi parle fréquemment d'«assurés» à l'égard des chômeurs qui remplissent les conditions légales et de «prestations» pour les paiements auxquels ces personnes ont droit en vertu de la Loi.

Il importe de garder cette remarque à l'esprit en interprétant le paragraphe 20(4). Il faut aussi se rappeler que la Loi, en général, vise le bienfait des personnes ordinaires qui n'ont pas une connaissance approfondie de la Loi et du Règlement. L'intimé a une huitième année et a consacré presque toute sa vie active à travailler comme commis à la réception et à l'expédition chez Burns Meats Ltd. Rien n'indique qu'il possédait une connaissance détaillée des dispositions pertinentes de la Loi ou du Règlement.

En février, l'intimé a décidé de ne pas demander de prestations parce qu'il voulait d'abord essayer de trouver un autre emploi à temps plein que son état de santé lui permettrait d'occuper. Il n'y est pas arrivé. Il a trouvé un travail à temps partiel. Si sa santé lui avait permis de résister aux dures conditions de son nouvel emploi, il n'aurait pas laissé cet emploi. En juillet, il a dû abandonner son travail en raison de la détérioration de sa santé causée par ses rhumatismes et son arthrite. Peu après, il a formulé une demande initiale de prestations et a, en même temps, demandé à ce que cette demande soit antedatée afin que ses prestations puissent être calculées à partir de la rémunération beaucoup plus élevée qu'il gagnait chez son ancien employeur Burns Meats Ltd.

Le paragraphe 20(4) de la Loi porte sur la formulation par un prestataire d'une demande initiale de prestations après «le premier jour où il remplissait les conditions requises pour la formuler». En vertu du paragraphe 17(1) les prestations «sont payables . . . à un assuré qui remplit les conditions requises pour recevoir ces prestations». En ce qui concerne la présente affaire, l'intimé remplissait les conditions requises par le paragraphe 17(2) [mod. par S.C. 1978-79, chap. 7, art. 4] pour recevoir des prestations après avoir exercé pendant un minimum «de vingt semaines ou plus [un emploi assurable] au cours de sa période de référence» chez Burns Meats Ltd. et avait subi un «arrêt de la rémunération provenant de son emploi» le 27 février 1982. Par conséquent, la question de

apparent from a reading of these various provisions that the respondent "was first qualified to make the claim" when he qualified for benefits pursuant to subsection 17(2), that is, immediately after February 27, 1982 when, effectively, his earnings from employment with Burns Meats Ltd. were interrupted by reason of his retirement. Subsection 34(1) of the Regulations required that the claim be made "within three weeks of the week for which benefit is claimed".

Section 19 [as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 32] of the statute reads:

19. When an insured person who qualifies under section 17 makes an initial claim for benefit, a benefit period shall be established for him and thereupon benefit is payable to him in accordance with this Part for each week of unemployment that falls in the benefit period.

That section must be read with subsection 21(1) of the Act. It is clear from a reading of the latter provision that the respondent did not lose eligibility to collect benefits by reason only of accepting a part-time job. Each "week of unemployment" referred to in section 19 is, in the words of subsection 21(1), "a week in which (the claimant) ... does not work a full working week."

The respondent is entitled to have his claim antedated only if he can show "good cause for his delay". The Chief Umpire found that it was not until July when he applied for benefits that the claimant "learned that he could have collected benefits while at work". In my view, even though the respondent had an aversion to collecting benefits and initially sought to avoid doing so, in essence the delay in making his claim arose out of a lack of appreciation on his part that by delaying an initial claim his benefits might have to be based upon his part-time earnings rather than his full-time earnings. He acted in good faith throughout but also without appreciation of the provisions of the statute and Regulations bearing upon qualification for benefits as well as the procedures for making and for antedating a claim. I agree with the applicant's submission that in substance the

savoir si le requérant répondait aux conditions d'admissibilité prévues aux articles 17 et 18 de la Loi n'est pas en litige. Il ressort de l'examen de ces diverses dispositions que la première journée où l'intimé «remplissait les conditions requises pour la [une demande] formuler» était le jour où il remplissait les conditions prévues au paragraphe 17(2), c'est-à-dire immédiatement après le 27 février 1982 alors que, effectivement, la rémunération provenant de son emploi chez Burns Meats Ltd. a été arrêtée en raison de sa retraite. Le paragraphe 34(1) du Règlement exige que la demande soit formulée «dans les trois semaines qui suivent cette semaine de chômage».

L'article 19 de la Loi [mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 32] dispose:

19. Lorsqu'un assuré, qui remplit les conditions requises aux termes de l'article 17, formule une demande initiale de prestations, on doit établir à son profit une période de prestations et des prestations lui sont dès lors payables, en conformité de la présente Partie, pour chaque semaine de chômage comprise dans la période de prestations.

Il faut examiner ce paragraphe en regard du paragraphe 21(1) de la Loi. Il ressort à l'examen de cette dernière disposition que l'intimé n'a pas perdu son admissibilité à percevoir des prestations d'assurance-chômage seulement parce qu'il a accepté un emploi à temps partiel. Chaque «semaine de chômage» mentionnée à l'article 19 est, selon les termes du paragraphe 21(1), «une semaine pendant laquelle (le prestataire) ... n'effectue pas une semaine entière de travail.»

L'intimé peut faire antedater sa demande seulement s'il peut démontrer qu'il a «un motif justifiant son retard». Le juge-arbitre en chef a conclu que ce n'est pas avant juillet, lorsqu'il a demandé des prestations, que le prestataire a «appris qu'il aurait pu obtenir des prestations même lorsqu'il travaillait». À mon avis, même si l'intimé avait en aversion le fait de percevoir des prestations et avait tout d'abord cherché à éviter de se trouver dans une telle situation, le retard qu'il a mis à formuler sa demande vient essentiellement de ce qu'il n'avait pas pris en compte qu'en retardant la présentation de sa demande initiale ses prestations pourraient être calculées en fonction de sa rémunération à temps partiel plutôt qu'en fonction de sa rémunération à temps plein. Il a toujours agi de bonne foi, mais également sans comprendre les dispositions de la Loi et du Règlement concernant

claim for antedating is based upon an assertion that the respondent was "ignorant of the law as it applied to him". He elected not to claim in February when he accepted part-time employment. It was only in July when his health gave out that he claimed benefits and sought to antedate his claim.

The Chief Umpire thought it "unreasonable to expect a person to present a claim for unemployment benefits while employed" and that the Board of Referees was justified in antedating the claim. He concluded that "good cause" for delay had been shown. Was he correct? The applicant contends that the decision of this Court in *Pirotte v. Unemployment Insurance Commission et al.*, [1977] 1 F.C. 314 (C.A.) is determinative of the issue and that we should therefore allow the application. On the other hand, the facts of that case were somewhat different than those of the present one. The claimant, who was well aware of her rights to be paid benefits, remained unemployed throughout the period of delay. Here, the respondent accepted employment on the expectation that his health would stand up. Subsequent events proved him to be mistaken in this regard.

I do not think that the *ratio decidendi* of the *Pirotte* decision goes as far as the applicant asserts, namely, that a good cause cannot be shown where a delay rests upon a claimant's ignorance of relevant provisions of the statute or of the Regulations. In my view subsection 20(4) requires only that the relevant circumstances surrounding the delay be examined and a decision made as to whether a good cause has been shown to exist in light of those circumstances.

The common law maxim *ignorantia legis neminem excusat* is a well-established one. It is of considerable antiquity deriving from a line of English decisions dating back at least to *Rex v. Bailey (Richard)*, [1800] Russ. & Ry. 1; 168 E.R. 651. I do not regard it as casting upon the respondent a responsibility to be knowledgeable of the relevant provisions of the statute and Regulations

les conditions prévues pour recevoir des prestations ni les procédures à suivre pour formuler et pour faire antedater sa demande. Je suis d'accord avec le demandeur lorsqu'il prétend que fondamentalement la demande d'antedatation se fonde sur une affirmation selon laquelle l'intimé ne [TRADUCTION] «connaissait pas le droit applicable dans son cas». Il a choisi de ne pas demander de prestations en février lorsqu'il a accepté un emploi à temps partiel. C'est seulement en juillet, lorsque sa santé s'est détériorée qu'il a demandé des prestations et a cherché à faire antedater sa demande.

Le juge-arbitre en chef a pensé qu'il était «déraisonnable de s'attendre à ce qu'une personne présente une demande de prestations d'assurance-chômage pendant qu'elle travaille» et que le conseil arbitral avait eu raison d'antedater la demande. Il a conclu qu'un «motif justifiant» un retard avait été établi. A-t-il eu raison? Le demandeur prétend que la décision de cette Cour dans *Pirotte c. La Commission d'assurance-chômage et autre*, [1977] 1 C.F. 314 (C.A.) tranche la question et que nous devrions par conséquent accueillir la requête. Par ailleurs, les faits de cette affaire étaient quelque peu différents de ceux de l'espèce. La prestataire, une personne bien informée de ses droits de recevoir des prestations, est restée en chômage pendant toute la période du retard. En l'espèce, l'intimé a accepté un emploi en espérant que sa santé tiendrait le coup. Le cours des événements lui prouve qu'il se trompait sur ce point.

Je ne pense pas que la *ratio decidendi* de la décision *Pirotte* va aussi loin que le demandeur prétend, c'est-à-dire qu'il est impossible de prouver un motif justifiant un retard lorsque ce retard résulte de ce que le prestataire ignore les dispositions pertinentes de la Loi ou du Règlement. Selon moi, le paragraphe 20(4) exige seulement d'examiner les circonstances pertinentes relatives au retard et de décider s'il y a ou non un motif le justifiant à la lumière de ces circonstances.

La maxime de *common law ignorantia legis neminem excusat* est une maxime bien connue. Elle est très ancienne et provient d'une série de décisions anglaises remontant au moins à *Rex v. Bailey (Richard)*, [1800] Russ. & Ry. 1; 168 E.R. 651. Je ne considère pas que cette maxime impose à l'intimé l'obligation de connaître les dispositions pertinentes de la Loi et du Règlement ou de subir

or suffer the consequences of his ignorance. Rather, the maxim is concerned with a person seeking to escape the consequences of failing to observe a statutory obligation on the pretext that he had no knowledge of it. The learned editors of *Halsbury's Laws of England*, Fourth edition, Volume 44, "Statutes", paragraph 833, at page 506 state:

Ignorance of the law does not excuse the performance of a statutory obligation, and is therefore no defence to proceedings for a breach of the obligation. . . .

Lord Denning put the point thusly in *Kiriri Cotton Co. Ltd. v. Dewani*, [1960] A.C. 192 (P.C.), at page 204:

It is not correct to say that everyone is presumed to know the law. The true proposition is that no man can excuse himself from doing his duty by saying that he did not know the law on the matter. *Ignorantia juris neminem excusat*.

See also *Mihm v. Minister of Manpower and Immigration*, [1970] S.C.R. 348, at page 353.

I do not see how it can be said that the provisions of the *Unemployment Insurance Act, 1971* or Regulations with which we are concerned cast upon the respondent any obligation or duty in the sense discussed above. At very most the respondent unwittingly failed to comply with the statutory procedures for claiming benefits. I would not characterize such failure as breaching any statutory obligation or duty such as rendered applicable the maxim *ignorantia legis neminem excusat*. By enacting subsection 20(4), Parliament itself envisaged that some of those it intended to benefit might, for a variety of reasons, delay in claiming benefits. It chose not to particularize those reasons. Instead, it provided in subsection 20(4) a rather flexible mechanism requiring only that a person seeking relief show that the cause of his delay was a "good" one. I can find nothing in the statute that would exclude in particular cases the possibility that ignorance of the relevant provisions of the statute or Regulations may be regarded as "good cause". In each case the circumstances surrounding the cause for delay, whatever it may be, must be examined and a decision reached as to whether a "good cause" has been shown.

les conséquences de son ignorance. Au contraire, la maxime s'applique à une personne qui cherche à échapper aux conséquences de l'inobservation d'une obligation statutaire au prétexte qu'elle l'ignorait. Les éminents auteurs de *Halsbury's Laws of England*, 4^e édition, Volume 44, «Statutes», paragraphe 833, à la page 506, précisent:

[TRADUCTION] L'ignorance de la loi ne dispense pas de l'accomplissement d'une obligation statutaire et ne constitue pas par conséquent, une défense dans une poursuite fondée sur la violation de cette obligation . . .

Lord Denning expose ce point comme suit dans *Kiriri Cotton Co. Ltd. v. Dewani*, [1960] A.C. 192 (P.C.), à la page 204:

[TRADUCTION] Il n'est pas exact de dire que toute personne est censée connaître la loi. La règle exacte est que personne ne peut se justifier de ne pas avoir fait son devoir en disant qu'il ne connaissait pas la loi sur la question. *Ignorantia juris neminem excusat*.

Voir également *Mihm c. Le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1970] R.C.S. 348, à la page 353.

Je ne vois pas comment l'on peut dire que les dispositions de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* ou du *Règlement sur l'assurance-chômage* dont il est question imposent à l'intimé une obligation ou un devoir dans le sens dont il est question ci-dessus. Tout au plus, l'intimé a, sans le savoir, omis de se conformer aux procédures prévues dans la Loi pour demander des prestations. Je ne qualifierais pas une telle omission de violation d'une obligation ou d'un devoir statutaire qui permettrait d'appliquer la maxime *ignorantia legis neminem excusat*. En adoptant le paragraphe 20(4), le Parlement lui-même avait envisagé que certaines personnes auxquelles ce paragraphe devait profiter pouvaient, pour divers motifs, retarder à formuler leur demande de prestations. Il a décidé de ne pas préciser ces motifs. En revanche, il a prévu au paragraphe 20(4) un mécanisme assez souple qui exige seulement d'une personne qui veut obtenir ce redressement qu'elle démontre que le motif de son retard était un motif qui le justifiait. À mon avis, rien dans la Loi ne permet d'exclure dans certains cas précis la possibilité de considérer l'ignorance des dispositions pertinentes de la Loi ou du Règlement comme «un motif justifiant» le retard. Dans chaque cas, les circonstances entourant le motif du retard, quelles qu'el-

With respect, I think the Chief Umpire was correct in concluding as he did. The words "good cause" are not defined. They are of broad import. While obviously not "any" cause will do, I think the cause of the particular delay was a "good" one. It has its basis in a desire to avoid collecting any benefits at all. Within five months health problems intervened requiring the respondent to give up his part-time job and to claim the benefits which had accrued over a lifetime of work. There is not in this case any evidence establishing that the delay in some way prevented the Commission from verifying the conditions of entitlement. In the circumstances of this case I think the respondent has shown a good cause for his delay.

I would therefore dismiss this application.

les soient, doivent être examinées, et une décision doit être arrêtée sur la question de savoir si un «motif justifiant» le retard a été établi.

^a Avec égards, je pense que le juge-arbitre en chef a eu raison de conclure comme il l'a fait. L'expression «motif justifiant» n'est pas définie. Elle a un sens large. De toute évidence, tout motif ne sera pas nécessairement valable, mais je pense que le motif de ce retard en particulier était un motif qui justifiait le retard. Il se fondait sur le désir d'éviter de percevoir des prestations d'assurance-chômage. En cinq mois, des problèmes de santé se sont posés et ont forcé l'intimé à abandonner son travail à temps partiel et à demander des prestations qu'il avait accumulées après toute une vie de travail. Il n'y a en l'espèce aucune preuve établissant que le retard ait empêché de quelque manière la Commission de vérifier les conditions d'admissibilité.

^b

^c

^d Dans les circonstances de l'espèce, je pense que l'intimé a démontré un motif justifiant son retard.

Je suis par conséquent d'avis de rejeter la présente demande.