

A-978-88

A-978-88

**Attorney General of Canada (Applicant)**

v.

**Royden Young, William Rankin, Robert MacLean, Walker Burton and Albert Blackledge (Respondents)**

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. YOUNG (C.A.)

Court of Appeal, Iacobucci C.J., Heald and Stone J.J.A.—Ottawa, June 14 and July 31, 1989.

*Unemployment insurance — New legislation coming into effect April 5, 1987 providing claims for benefits filed before January 5, 1986 will be considered — Whether, under new Act, person retiring before January 5, 1986 but filing claim later can have claim antedated and be reimbursed, especially where late filing due to advice of C.E.I.C. official — Purpose of new legislation to eliminate payment of benefits to persons in receipt of pensions (pensions now considered income) — New Act s. 4 establishing cut-off date and any ambiguity lifted by comments in House of Commons establishing Government's intention not to deviate from strict application of January 5 deadline — Regulations s. 39(a) of no assistance to respondent as did not qualify.*

*Construction of statutes — Legislative history — New legislation: Pension Payments Act — Whether, under new Act, person retiring before January 5, 1986 but filing claim for unemployment benefits later can have claim antedated and be reimbursed — Admissibility of House of Commons Debates evidencing Parliament's intention not to deviate from strict application of January 5, 1986 deadline — Purpose to eliminate payment of benefits to persons in receipt of pensions — No inconsistency between Pension Payments Act and Unemployment Insurance Act and Regulations.*

*Constitutional law — Charter of Rights — Equality rights — Unemployment insurance — Entitlement to benefits upon retiring — New legislation providing claims for benefits filed before January 5, 1986 will be considered — Respondent filed later and sought to have claim antedated — Distinction pursuant to scheme of Act and Regulations for antedating purposes, between those qualified and those not qualified to benefit on date to which antedating requested, creating two separate groups who are not equal.*

**Procureur général du Canada (requérant)**

c.

**Royden Young, William Rankin, Robert MacLean, Walker Burton et Albert Blackledge (intimés)**

RÉPERTORIÉ: CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. YOUNG (C.A.)

Cour d'appel, juge en chef Iacobucci, juges Heald et Stone, J.C.A.—Ottawa, 14 juin et 31 juillet 1989.

*Assurance-chômage — De nouvelles dispositions législatives entrées en vigueur le 5 avril 1987 prévoient que les demandes de prestations déposées avant le 5 janvier 1986 seront réexaminées — Sous le régime de la nouvelle Loi, une personne ayant pris sa retraite avant le 5 janvier 1986 mais ayant formulé une demande après cette date peut-elle obtenir l'antidatation de sa demande et être remboursée, en particulier lorsque la tardiveté du dépôt est due aux conseils d'un fonctionnaire de la C.E.I.C. — L'objet des nouvelles dispositions législatives est d'éliminer le paiement de prestations à des personnes qui reçoivent un revenu de pension (la pension est à présent considérée comme un revenu) — L'art. 4 de la nouvelle Loi fixe une date limite et toute ambiguïté est dissipée par les déclarations à la Chambre des communes établissant l'intention du gouvernement de ne pas dévier du principe de l'application stricte de l'échéance du 5 janvier — L'art. 39a) du Règlement n'est d'aucun secours à l'intimé puisque celui-ci ne satisfaisait pas aux conditions qu'il pose.*

*Interprétation des lois — Histoire législative — Une nouvelle loi, la Loi sur le réexamen de l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage (pension), a été adoptée — Sous le régime de la nouvelle Loi, une personne ayant pris sa retraite avant le 5 janvier 1986 peut-elle obtenir l'antidatation de sa demande et être remboursée? — Admissibilité des débats de la Chambre des communes qui établissent l'intention du Parlement de ne pas dévier du principe de l'application stricte de la date limite du 5 janvier 1986 — L'objet des nouvelles dispositions est d'éliminer le paiement de prestations à des personnes qui reçoivent un revenu de pension — Il n'y a pas de contradiction entre la Loi sur le réexamen de l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage (pension) et la Loi et le Règlement sur l'assurance-chômage.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Assurance-chômage — Droit aux prestations au commencement de la retraite — De nouvelles dispositions législatives prévoient que les demandes de prestations déposées avant le 5 janvier 1986 seront réexaminées — Les intimés ont présenté leurs demandes à une date ultérieure et recherchent l'antidatation de leurs demandes — Deux groupes inégaux se trouvent créés par la distinction établie pour les fins de l'antidatation sous le régime de la Loi et des règlements entre les personnes qui étaient qualifiées et les personnes qui n'étaient pas qualifiées à recevoir des prestations le jour auquel l'antidatation a été demandée.*

*Estoppel — Unemployment Insurance Act claimant prejudiced by reliance on interpretation of new legislation given at retirement seminar by C.E.I.C. official — Did not make timely application for benefits on understanding disentitled — Tempting to fashion equitable remedy but to do so improper intrusion into matters within Parliament's exclusive legislative competence — Study of Second Reading Debate revealed Government's awareness consequences for certain individuals unfortunate.*

The respondents took early retirement in November 1985. At a retirement seminar held in October 1985, an officer of the Canada Employment and Immigration Commission advised those present that pursuant to Bill C-50 (Pension Payments Act), persons taking early retirement would not qualify for unemployment insurance since pensions would henceforth be considered income. Having received that information, the respondents, who had intended to apply for benefits in December 1985, did not file a claim at that time. The new legislation, which came into effect in June 1987, provided, in its section 4, that the Commission "shall consider entitlement to benefit of any claimant who made an initial claim for benefit before January 5, 1986". Realizing that they might be entitled to benefits, the respondents filed their claims in June 1987 and asked that they be antedated to December 1985. The Commission refused, finding that while the new Act would have rendered the claimants qualified before January 5, 1986 (had they filed a claim), paragraph 39(a) of the Regulations disqualified them since they did not have the necessary "interruption of earnings". The Board of Referees and the Umpire took the opposite view and allowed the claims to be antedated. The Umpire found that paragraph 39(a) could not be interpreted to override the imperative provisions of section 3 of the new Act because the new Act was intended to relieve claimants of that stricture.

This is a section 28 application to review and set aside that decision.

*Held*, the application should be allowed.

This case was essentially a matter of statutory interpretation. It is apparent from the Debates of the House of Commons, to which the courts are entitled to look in order to ascertain the "mischief" or "evil" that a particular enactment was designed to correct, that the Government was cognizant of the situation and evidenced its clear intention not to deviate from a strict application of the January 5, 1986 deadline.

The language in paragraph 4(a) of the Act was clear and unambiguous: the claims had to be filed prior to January 5, 1986. And there was no inconsistency with section 39 of the Regulations. Since the respondents could not benefit from the provisions of paragraph 4(a), it followed that paragraph 39(a)

*Fin de non-recevoir — Un prestataire de l'assurance-chômage a subi un préjudice en se fiant à l'interprétation qu'un fonctionnaire de la C.E.I.C. avait donnée de nouvelles dispositions législatives au cours d'un séminaire sur la retraite — Croyant ne pas avoir droit aux prestations, ce prestataire n'a pas présenté sa demande dans le délai applicable — Il est tentant d'adopter un redressement en equity, mais la Cour s'immiscerait ainsi de façon injustifiée et inappropriée dans l'exercice d'une compétence législative exclusive du Parlement du Canada — L'étude du débat ayant accompagné la seconde lecture du projet de loi révèle que le gouvernement était conscient que les dispositions visées pourraient entraîner des conséquences malheureuses pour certaines personnes.*

Les intimés ont pris leur retraite anticipée en novembre 1985. Devant les participants à un séminaire sur la retraite qui avait été tenu en octobre 1985, un fonctionnaire de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a énoncé l'opinion que, selon le projet de loi C-50 (*Loi sur le réexamen de l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage (pension)*), les personnes prenant une retraite anticipée ne pourraient pas remplir les conditions relatives aux prestations d'assurance-chômage puisque les pensions seraient désormais considérées comme un revenu. Les intimés projetaient de présenter une demande de prestations en décembre 1985; après avoir reçu ces renseignements, ils n'ont pas déposé de demande à ce moment-là. Les nouvelles dispositions législatives, qui sont entrées en vigueur en juin 1987, ont prévu, à l'article 4, que la Commission «est tenue de réexaminer l'admissibilité aux prestations du prestataire qui a formulé une demande initiale de prestations avant le 5 janvier 1986». Constatant la possibilité qu'ils aient droit à des prestations, les intimés ont présenté leurs réclamations en juin 1987 en demandant qu'elles soient antedatées au mois de décembre 1985. La Commission a refusé, pour conclure que, même si la nouvelle Loi aurait rendu les prestataires admissibles avant le 5 janvier 1986 (eussent-ils présenté une demande), l'alinéa 39a) du Règlement les rendait inadmissibles puisqu'ils n'avaient pas subi un «arrêt de rémunération» ainsi que l'exige cette disposition. Le conseil arbitral et le juge-arbitre n'ont pas été de cet avis, et ils ont permis l'antedatation des demandes. Le juge-arbitre a conclu que l'alinéa 39a) ne pouvait être interprété comme l'emportant sur les modalités impératives de l'article 3 de la nouvelle Loi puisque celle-ci visait à libérer les prestataires de ce carcan.

La demande en l'espèce, fondée sur l'article 28, recherche l'annulation de cette décision.

*Arrêt*: la demande devrait être accueillie.

La présente espèce porte essentiellement sur une question d'interprétation des lois. Il ressort de façon évidente des débats de la Chambre des communes, dont les tribunaux ont le droit de s'aider pour vérifier quel «désordre» ou «malaise» une disposition législative avait pour objet de corriger, que le gouvernement était conscient de la situation et a démontré qu'il avait clairement l'intention de ne pas dévier du principe de l'application stricte de l'échéance du 5 janvier 1986.

Les termes utilisés à l'alinéa 4a) sont clairs et non ambigus: les demandes devaient être présentées avant le 5 janvier 1986. Il n'y a pas incompatibilité entre ces dispositions et l'article 39 du Règlement. Les intimés n'ayant pas droit au bénéfice des dispositions de l'alinéa 4a), l'alinéa 39a) devient applicable. Les

applied. And since the respondents did not qualify thereunder, they were not entitled to have their claims antedated.

It was tempting, in the unfortunate circumstances of this case, to attempt to fashion an equitable remedy (invoking estoppel based on the advice of the Commission official) but that would constitute an unjustified and improper intrusion into matters within the exclusive legislative competence of Parliament.

There was no violation of the equality rights guaranteed by section 15 of the Charter. The distinction established pursuant to the scheme of the Act and Regulations for antedating purposes, between those who were and those who were not qualified to benefit on the day to which antedating was requested, creates two separate groups who are not equal.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), s. 15.

*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.  
*Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1970-71-72, c. 48, ss. 2(1)(n) (as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 26(7)), 17(3) (as am. by S.C. 1978-79, c. 7, s. 4), 20(4), 96 (as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 56).

*Unemployment Insurance Benefit Entitlement Adjustment (Pension Payments) Act*, S.C. 1987, c. 17, ss. 3, 4.  
*Unemployment Insurance Regulations*, C.R.C., c. 1576, ss. 37(1) (as am. by SOR/82-778, s. 1), 39 (as am. by SOR/81-625, s. 1).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Reg. v. Barnet London Borough Council, Ex parte Nilish Shah*, [1983] 2 W.L.R. 16 (H.L.); *Punja v. Toronto Transit Commission* (1979), 24 O.R. (2d) 812 (C.A.); *Granger v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1986] 3 F.C. 70 (C.A.), aff'd [1989] 1 S.C.R. 141; *Smith, Kline & French Laboratories Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [1987] 2 F.C. 359 (C.A.); *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143.

##### DISTINGUISHED:

*Harbour v. Unemployment Insurance Commission*, (1986), 64 N.R. 267 (F.C.A.); *Houde (Re)*, CUB 15387, Rouleau J., decision dated 26/5/88, Umpire U.I. Act, not yet reported; *Sherwood (Re)*, CUB 15002A, Collier J., decision dated 6/5/88, Umpire U.I. Act, not yet reported; *McGiven (Re)*, CUB 15735, McNair J., decision dated 6/9/88, Umpire U.I. Act, not yet reported.

intimés n'étant pas admissibles sous le régime de cette dernière disposition, ils n'ont pas droit à l'antedatation de leurs demandes.

Dans les circonstances malheureuses de la présente affaire, la tentation existe d'adapter un redressement en *equity* (invoquer une préclusion (fin de non-recevoir) fondée sur les conseils du représentant de la Commission), mais la Cour s'immiscerait ainsi de façon injustifiée et inappropriée dans l'exercice d'une compétence exclusive du Parlement.

Il n'y a eu aucune violation des droits à l'égalité garantis par l'article 15 de la Charte. Deux groupes inégaux se trouvent créés par la distinction établie pour les fins de l'antedatation sous le régime de la Loi et des règlements entre les personnes qui étaient qualifiées et les personnes qui n'étaient pas qualifiées à recevoir des prestations le jour auquel l'antedatation a été demandée.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), art. 15.

*Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, chap. 48, art. 2(1)n) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 26(7)), 17(3) (mod. par S.C. 1978-79, chap. 7, art. 4), 20(4), 96 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 56).

*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 28.

*Loi sur le réexamen de l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage (pension)*, L.C. 1987, chap. 17, art. 3, 4.

*Règlement sur l'assurance-chômage*, C.R.C., chap. 1576, art. 37(1) (mod. par DORS/79-348, art. 2; DORS/82-778, art. 1), 39 (mod. par DORS/81-625, art. 1).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Reg. v. Barnet London Borough Council, Ex parte Nilish Shah*, [1983] 2 W.L.R. 16 (H.L.); *Punja v. Toronto Transit Commission* (1979), 24 O.R. (2d) 812 (C.A.); *Granger c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1986] 3 C.F. 70 (C.A.), confirmé par [1989] 1 R.C.S. 141; *Smith, Kline & French Laboratories Ltd. c. Canada (Procureur général)*, [1987] 2 C.F. 359 (C.A.); *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143.

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Harbour c. Commission d'assurance-chômage* (1986), 64 N.R. 267 (C.A.F.); *Houde (Re)*, CUB 15387, juge Rouleau, décision en date du 26-5-88, juge-arbitre, Loi sur l'assurance-chômage, encore inédite; *Sherwood (Re)*, CUB 15002A, juge Collier, décision en date du 6-5-88, juge-arbitre, Loi sur l'assurance-chômage, encore inédite; *McGiven (Re)*, CUB 15735, juge McNair, décision en date du 6-9-88, juge-arbitre, Loi sur l'assurance-chômage, encore inédite.

## REFERRED TO:

*Thomson v. Canada*, [1988] 3 F.C. 108 (C.A.).

## AUTHORS CITED

Canada, *House of Commons Debates*, Vol. II, 2nd Sess., 33rd Parl., 33 Eliz. II, 1986, at pages 1842, 1843; Vol VI, at pages 6869, 6871, 6872, 6875, 6876, 6877, 6903, 6909, 6927, 6929, 6934.  
 Driedger, Elmer A., *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

## COUNSEL:

*John B. Edmond* for applicant.  
*Dianne Nicholas* for respondents.

## SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada*, for applicant.  
*Soloway, Wright, Houston, O'Grady, Morin*, Ottawa, for respondents.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

HEALD J.A.: This is a section 28 [*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10] application to review and set aside the decision [CUB-15738] of Muldoon J. sitting as an Umpire pursuant to the provisions of the *Unemployment Insurance Act, 1971* [S.C. 1970-71-72, c. 48], wherein he dismissed an appeal by the Canada Employment and Immigration Commission (the Commission) from the decision of a Board of Referees (the Board). In its decision the Board reversed the decision of an insurance officer refusing the application of the respondent Young to have his claim for unemployment insurance benefits antedated to December 2, 1985. The insurance officer had refused to antedate the respondent's claim for benefit from June 15, 1987 (the actual date of his application), to December 2, 1985, because in his view, the respondent had not established that, on December 2, 1985, he was qualified for benefits pursuant to sections 17 [as am. by S.C. 1978-79, c. 7, s. 4] and 20 of the Act and section 39 [as am. by SOR/81-625, s. 1] of the *Unemployment Insurance Regulations*, C.R.C., c. 1576.

## DÉCISION CITÉE:

*Thomson c. Canada*, [1988] 3 C.F. 108 (C.A.).

## DOCTRINE

Canada, *Débats de la Chambre des communes*, Vol. II, 2<sup>e</sup> Sess., 33<sup>e</sup> Parl., 33 Eliz. II, 1986, aux pages 1842 et 1843; Vol. VI, aux pages 6869, 6871, 6872, 6875, 6876, 6877, 6903, 6909, 6927, 6930, 6934.  
 Driedger, Elmer A., *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd. Toronto: Butterworths, 1983.

## AVOCATS:

*John B. Edmond* pour le requérant.  
*Dianne Nicholas* pour les intimés.

## PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour le requérant.  
*Soloway, Wright, Houston, O'Grady, Morin*, Ottawa, pour les intimés.

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

LE JUGE HEALD, J.C.A.: La présente demande [fondée sur l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10] sollicite l'examen et l'annulation d'une décision [CUB-15738] dans laquelle le juge Muldoon, en qualité de juge-arbitre siégeant sous le régime des dispositions de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* [S.C. 1970-71-72, chap. 48], a annulé un appel interjeté par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (la Commission) de la décision d'un conseil arbitral (le Conseil). Dans sa décision, la Commission a infirmé la décision d'un fonctionnaire de l'assurance-chômage qui avait rejeté la demande présentée par l'intimé Young pour obtenir que sa demande soit antidatée au 2 décembre 1985. Ce fonctionnaire de l'assurance-chômage avait refusé d'antidater la demande de prestations de l'intimé pour la faire passer du 15 juin 1987 (la véritable date de sa demande) au 2 décembre 1985 parce que, à son avis, l'intimé n'avait pas établi que, le 2 décembre 1985, il remplissait les conditions requises pour recevoir des prestations conformément aux articles 17 [mod. par S.C. 1978-79, chap. 7, art. 4] et 20 de la Loi et à l'article 39 [mod. par DORS/81-625, art. 1] du *Règlement sur l'assurance-chômage*, C.R.C., chap. 1576.

THE FACTS

This section 28 application was argued before us on the basis of the facts as established by the record in the case of the respondent Royden Young. It was agreed by counsel that the relevant and essential facts in the applications of the other four respondents were similar, if not identical. Accordingly, it was agreed that the Court should dispose of the applications of all five respondents on the basis of the record in the case of Royden Young. All five appeals before Umpire Muldoon were heard and disposed of in a similar manner.

The respondent Young was employed by the Communications Security Establishment of the Department of National Defence (the employer). He took early retirement on November 29, 1985. Upon retirement he received the sum of \$32,466.07.<sup>1</sup> He was also entitled to receive a pension.

The employer was involved in organizing a retirement Seminar in connection with its Early Retirement Plan. That Seminar was held on September 30 and October 1, 1985. One of the speakers at the Seminar was Mr. Mike Richard, a Liaison Officer with the Commission. Although the respondent Young did not attend the Seminar, his uncontradicted evidence was to the effect that he had been informed by others who were in attendance that Mr. Richard had advised the meeting that, pursuant to an amendment to the *Unemployment Insurance Act, 1971*, pensions would now be considered income and, as a consequence, those attending the Seminar would not qualify for unemployment insurance should they take early retirement. Prior to this Seminar, Mr. Young had fully intended to apply for unemployment insurance benefits upon his retirement. After hearing his co-workers' accounts of the Seminar, he did not apply. In his letter of appeal to the Commission dated September 2, 1987, (Case, Volume 1, page 21) he said:

<sup>1</sup> This payment contained two components: severance pay in the sum of \$18,181 and Early Retirement Incentive in the sum of \$14,285.07 under the Employer's Incentive Plan.

LES FAITS

La demande fondée sur l'article 28 en l'espèce a été débattue devant nous sur le fondement des faits qui ont été établis par le dossier de l'affaire qui concerne l'intimé Royden Young. Les avocats des parties se sont entendus pour dire que les faits pertinents et essentiels des demandes des quatre autres intimés étaient similaires, sinon identiques, à ceux de la demande de Royden Young. En conséquence, ils ont convenu que la Cour devait statuer sur les demandes de chacun des cinq intimés à partir du dossier constitué dans ce dernier litige. Chacun des cinq appels présentés devant le juge-arbitre Muldoon a été entendu et jugé de la même manière.

L'intimé Young était employé par le Centre de la sécurité des télécommunications du ministère de la Défense nationale (l'employeur). Il a pris une retraite anticipée le 29 novembre 1985. Lorsqu'il s'est retiré, il a reçu une somme de 32 466,07 \$<sup>1</sup>. Il avait également le droit de recevoir une pension.

L'employeur a participé à l'organisation d'un séminaire sur la retraite en liaison avec son régime de retraite anticipée. Ce séminaire a été tenu le 30 septembre et le 1<sup>er</sup> octobre 1985. Un des conférenciers de ce séminaire était M. Mike Richard, un agent de liaison de la Commission. L'intimé Young n'a pas assisté au séminaire; cependant, dans son témoignage, qui n'a pas été contredit, il a affirmé tenir de certains des participants à ce séminaire que M. Richard avait avisé le groupe que, suite à une modification apportée à la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, les pensions seraient désormais considérées comme un revenu, et que, en conséquence, les personnes présentes au séminaires ne rempliraient pas les conditions requises pour recevoir de l'assurance-chômage devraient-elles prendre une retraite anticipée. Avant ce séminaire, M. Young était décidé à demander des prestations d'assurance-chômage lorsqu'il prendrait sa retraite. Après que ses collègues lui eurent fait part de ce qui avait été dit au séminaire, il n'a pas présenté de telle demande.

<sup>1</sup> Ce paiement comportait deux composantes: une indemnité de départ au montant de 18 181 \$ et une prime de retraite anticipée au montant de 14 285,07 \$; toutes deux étaient accordées en vertu du programme d'incitation à la retraite de l'employeur.

I am appealing because it was my intention to make an application for unemployment insurance benefits in December, 1985, but I did not due to the advice of C.E.I.C. representative Mike Richard. If I had not received this advice I would have proceeded with my intended action; I would have established my claim and I would be in receipt of benefit.

When Mr. Young's appeal from the insurance officer's disqualification was heard by the Board, it observed that while the information given by Mr. Richard was "correct as the law stated at that time", his statements "certainly could create the impression that applying for benefits was futile". The Board went on, in its conclusion, to state (Case, Volume 1, page 36):

It is apparent to the Board that people attending the seminar felt they were dissuaded from making a claim.

The Board said, further, that Mr. Young and the other respondents "did what a reasonable person would have done at that time and did not apply for benefits". The Board proceeded to uphold all five appeals and reverse the decision of the insurance officer. Umpire Muldoon subsequently denied the Commission's appeal from the decision of the Board.

#### THE ISSUE

Counsel agree that the issue on this section 28 application is whether the Umpire erred in law in holding that the respondents were entitled to have their claims for benefits antedated to a date prior to January 5, 1986, by virtue of an inconsistency which he found to exist between paragraph 39(a) of the *Unemployment Insurance Regulations* and the provisions of the *Unemployment Insurance Benefit Entitlement Adjustments Act (Pension Payments) Act* [S.C. 1987, c. 17], such that the provisions of paragraph 39(a) should not have been applied by the Commission to the respondents' requests to have their claims antedated.

Dans la lettre d'appel en date du 2 septembre 1987 (Dossier, volume 1, à la page 21) qu'il a adressée à la Commission, il a dit:

[TRADUCTION] J'interjette appel parce que j'avais l'intention de présenter une demande de prestations d'assurance-chômage en décembre 1985 mais j'ai changé d'idée après avoir été informé des conseils donnés par Mike Richard, un représentant de la C.E.I.C. Sans ces conseils, j'aurais suivi mon intention première et fait valoir ma demande, ce qui m'aurait permis de recevoir des prestations.

Lors de l'audition de l'appel formé par M. Young à l'encontre de la décision du fonctionnaire de l'assurance-chômage portant qu'il ne remplissait pas les conditions requises pour recevoir des prestations, le Conseil arbitral a observé que les renseignements donnés par M. Richard étaient [TRADUCTION] «exactes en ce qui concernait alors l'état du droit» mais que ses déclarations «pouvaient certainement donner l'impression qu'il était futile de demander des prestations». Le Conseil a poursuivi en déclarant, dans sa conclusion (Dossier, volume 1, à la page 36):

[TRADUCTION] Il est évident, pour le Conseil, que les personnes assistant au séminaire ont considéré qu'elles étaient dissuadées de présenter une demande.

Le Conseil a ajouté que M. Young et les autres intimés [TRADUCTION] «ont agi comme toute personne raisonnable aurait alors fait: ils n'ont pas présenté de demande de prestations». Le Conseil a alors accueilli chacun des cinq appels et infirmé la décision du fonctionnaire de l'assurance-chômage. Le juge-arbitre Muldoon a ensuite rejeté l'appel interjeté par la Commission de la décision du Conseil arbitral.

#### LA QUESTION EN LITIGE

Les avocats des parties s'entendent pour dire que la question qui se trouve en litige dans le cadre de la présente demande fondée sur l'article 28 est celle de savoir si le juge-arbitre a commis une erreur de droit en concluant que les intimés avaient le droit de faire antedater leurs demandes de prestations à une date antérieure à celle du 5 janvier 1986 en raison de l'incompatibilité qu'il percevait entre l'alinéa 39a) du *Règlement sur l'assurance-chômage* et les dispositions de la *Loi sur le réexamen de l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage (pension)* [L.C. 1987, chap. 17], incompatibilité qui aurait empêché l'application par la Commission des dispositions de l'alinéa

### THE RELEVANT LEGISLATION

I think it necessary for a proper examination of this issue to set out hereunder the relevant legislative provisions:

#### A. Sections 3 and 4 of the Pension Payments Act, S.C. 1987, c.17, in force as of April 5, 1987.<sup>2</sup>

3. Except to the extent of any inconsistency between this Act and the *Unemployment Insurance Act, 1971*, the provisions of that Act apply, with such modifications as the circumstances require, in respect of all sums paid or payable under this Act as though those sums were paid or payable as or on account of benefits under that Act and the Commission has, in relation to any matter that may arise under this Act, the same powers that it has in relation to any such matter under that Act.

4. The Commission shall consider the entitlement to benefit of any claimant

(a) who made an initial claim for benefit before January 5, 1986, and

(b) whose benefits were eliminated or reduced as a result of the deduction, pursuant to sections 57 and 58 of the Regulations as those sections read on January 5, 1986, from the benefits otherwise payable to the claimant of moneys paid or payable to the claimant after January 4, 1986 on a periodic basis or in a lump sum on account of or in lieu of a pension,

and shall calculate the additional amount of money, if any, to which the claimant would have been entitled if the moneys had not been deducted from the benefits otherwise payable to the claimant and pay that additional amount of money to the claimant.

#### B. *Unemployment Insurance Act, 1971*, as amended.

2. (1) In this Act,

(n) [as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 26(7)] "interruption of earnings" means that interruption that occurs in the earnings of an insured person when after a period of employment with an employer the insured person has a lay-off or separation from that employment or a reduction in his hours of work for that employer resulting in a prescribed reduction in earnings;

17. ...

<sup>2</sup> The Pension Payments Act is referred to in the Reasons of the Umpire as Bill C-50. I will hereafter refer to that Act as Bill C-50.

39a) aux demandes des intimés sollicitant l'antidation de leurs demandes de prestations.

### LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES

Je considère que l'examen de la présente question requiert la citation des dispositions législatives pertinentes:

#### A. Les articles 3 et 4 de la *Loi sur le réexamen de l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage (pension)*, L.C. 1987, chap. 17, en vigueur à partir du 5 avril 1987.<sup>2</sup>

3. Sauf cas d'incompatibilité, la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* s'applique, compte tenu des adaptations de circonstance, aux sommes payées ou payables en vertu de la présente loi comme si elles l'étaient au titre des prestations prévues par cette loi, et la Commission est investie, pour toute question régie par la présente loi, des pouvoirs que lui confère cette loi en la matière.

4. La Commission est tenue de réexaminer l'admissibilité aux prestations du prestataire qui remplit les conditions suivantes:

a) il a formulé une demande initiale de prestations avant le 5 janvier 1986;

b) ses prestations ont été supprimées ou réduites du fait que, conformément aux articles 57 et 58 du Règlement, dans leur version du 5 janvier 1986, les sommes qui lui ont été payées ou qui lui étaient payables après le 4 janvier 1986—sous forme de montant périodique ou forfaitaire—au titre ou au lieu d'une pension ont été déduits des prestations qui lui étaient par ailleurs payables.

Elle doit ensuite calculer le montant supplémentaire qui aurait été payable au prestataire si la déduction n'avait pas été effectuée et lui verser ce montant.

#### B. La *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* et ses modifications.

2. (1) Dans la présente loi,

n) [mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 26(7)] «arrêt de rémunération» désigne l'arrêt de la rémunération d'un assuré lorsque celui-ci cesse d'être à l'emploi d'un employeur par suite de mise à pied ou pour toute autre raison, ou une réduction de ses heures de travail entraînant une réduction de rémunération telle que prescrite;

17. ...

<sup>2</sup> La *Loi sur le réexamen de l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage (pension)* est désignée comme le projet de loi C-50 dans les motifs du juge-arbitre. J'appellerai donc cette Loi projet de loi C-50.

(3) An insured person ... qualifies to receive benefits under this Act if he

- (a) has ... had fourteen or more weeks of insurable employment in his qualifying period; and
- (b) has had an interruption of earnings from employment.

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.

C. Unemployment Insurance Regulations, C.R.C., c. 1576 as amended.

37. (1) [as am. by SOR/82-778, s. 1] Subject to this section, an interruption of earnings occurs when, following a period of employment with an employer, an insured person has a lay-off or separation from that employment and has or will have a period of seven or more consecutive days during which no work is performed for that employer and in respect of which no earnings that arise from that employment, other than earnings described in subsection 58(12), are payable or allocated.

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) [as am. by SOR/81-625, s. 1] 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 UMPIRE'S DECISION

The learned Umpire, after examining sections 3 and 4 of Bill C-50 *supra*, held [at page 15738-6] that "the intent and purpose" of those provisions was to:

... ameliorate and soften the abrupt retroactivity of the previously made regulations which, not unreasonably, were designed to eliminate the payment of unemployment insurance benefits to those who are in receipt of pension earnings.

He went on to state [at page 15738-7]:

The claimants here ... are not shown to be disentitled to the favourable treatment which Parliament intended to confer upon all persons in their situation. A matter of antedating their claims, such as the Commission raises, will surely not defeat Parliament's manifest purpose and intent.

(3) Un assuré ... remplit les conditions requises pour recevoir des prestations en vertu de la présente loi

- a) s'il a ... exercé un emploi assurable pendant quatorze semaines ou plus au cours de sa période de référence; et
- b) s'il y a eu arrêt de la rémunération provenant de son emploi.

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.

C. Le Règlement sur l'assurance-chômage, C.R.C., chap. 1576 et ses modifications.

37. (1) [mod. par DORS/82-778, art. 1] Sous réserve des dispositions du présent article, un arrêt de rémunération survient quand, après une période d'emploi, l'assuré est licencié ou cesse d'être au service de son employeur, et se trouve ou se trouvera à ne pas avoir travaillé pour cet employeur durant une période de sept jours consécutifs ou plus, à l'égard de laquelle aucune rémunération provenant de cet emploi, autre que les rémunérations dont il est question au paragraphe 58(12), ne lui est payable ni attribuée.

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) [mod. par DORS/81-625, art. 1] qu'à cette date antérieure, il remplissait les conditions requises à l'article 17 de la Loi pour recevoir des prestations; et
- b) [mod. par DORS/79-348, art. 2] 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 DÉCISION DU JUGE-ARBITRE

Le juge-arbitre, après avoir examiné les articles 3 et 4 du projet de loi C-50, qui se trouvent cités plus haut, a conclu que «les buts et objets» de ces dispositions étaient les suivants [à la page 15738-6]:

... améliorer et ... adoucir la rétroactivité abrupte du règlement adopté auparavant qui, non sans raison, avait été conçu pour éliminer le paiement des prestations d'assurance-chômage aux personnes qui recevaient des prestations de pension.

Il a poursuivi en déclarant [à la page 15738-7]:

Les prestataires en l'espèce ... ne perdent pas leur droit au traitement favorable que le Parlement voulait accorder à toutes les personnes dans leur situation. La question de l'antedatation des demandes soulevée par la Commission, ne viendra certainement pas contrecarrer le but manifeste du Parlement.



He went on [at page 15738-8] to make the following findings:

Mr. Young and his colleagues did not file their initial claims for benefit prior to January 5, 1986, because they were specifically discouraged—if not thwarted—from so doing by an employee or perhaps he was even an official of the Commission. Their conduct was entirely reasonable for, in common with the rest of humanity, the claimants were not clairvoyant.

The learned Umpire then proceeded to examine the provisions of Bill C-50 in light of the already existing provisions of sections 17 and 20 of the Act and section 39 of the Regulations. After concluding that section 3 of Bill C-50 establishes that the said Bill “is the predominant statute” in the event of any inconsistency between Bill C-50 and the *Unemployment Insurance Act, 1971*, he went on to conclude [at pages 15738-8 and 9]:

When the Commission argues, as it does, that Bill C-50 would have rendered the claimants qualified before January 5, 1986, but that the already existing provisions of sections 17 and 20 of the Act and Regulation 39 render the claimants unqualified, the Commission surely overlooks that Bill C-50 was intended to modify all that. Where Bill C-50 provides as it does in paragraph 4(a) for consideration of an initial claim for benefit made before January 5, 1986, Bill C-50 is not thereby either implicitly or explicitly overriding the provisions in the Act for antedating such a claim. Regulation 39(a) simply cannot be interpreted to override the imperative provisions of section 3 of Bill C-50, for Bill C-50 is intended to relieve claimants such as these from that stricture. In that light, and for this purpose, it is Regulation 39(a) along with the provisions upon which it depends, which must be seen to be inconsistent with Bill C-50. It is incorrect in law to grant the claimants their [objectively] good cause for the delay in making their claim pursuant to Regulation 39(b), and then, perversely purport to obviate, obliterate or override it for the sake of Regulation 39(a), from which Parliament’s Bill C-50 aims to provide relief.

#### THE SUBMISSIONS

In the view of applicant’s counsel, the respondent’s claim for benefits made on June 15, 1987, could not be antedated to December 2, 1985. This is so, it is said, because the respondent is unable to prove that he was, and, in fact, he was not, qualified to receive benefits on December 2, 1985. He reaches this conclusion by a reference to paragraph 39(a) of the Regulations, which requires (through reference to paragraph 17(3)(b) of the Act) that the claimant have an “interruption of

Le juge-arbitre prend ensuite les conclusions suivantes [à la page 15738-8]:

M. Young et ses collègues n’ont pas déposé leurs demandes initiales de prestations avant le 5 février 1986 parce qu’un employé, et peut-être même un agent de la Commission, leur avait déconseillé expressément de le faire et avait contrecarré leur désir de le faire. Leur conduite était tout à fait raisonnable car, comme le reste de l’humanité, les prestataires ne peuvent lire l’avenir.

Le juge-arbitre a ensuite examiné les dispositions du projet de loi C-50 à la lumière des dispositions alors existantes des articles 17 et 20 de la Loi et de l’article 39 du Règlement. Après avoir conclu que l’article 3 du projet de loi C-50 établit que celui-ci «est la loi qui fait autorité» s’il y a incompatibilité entre le projet de loi C-50 et la *Loi de 1971 sur l’assurance-chômage*, il a conclu [aux pages 15738-8 et 9]:

Lorsque la Commission prétend, comme elle le fait, que le Bill C-50 aurait rendu les prestataires admissibles avant le 5 janvier 1986, mais que les dispositions déjà en vigueur des articles 17 et 20 de la Loi et de l’article 39 du Règlement les rendaient inadmissibles, elle passe certainement outre à l’intention du Bill C-50 de changer la situation. Lorsque le Bill C-50 prescrit comme il le fait à l’alinéa 4a) que la Commission est tenue de réexaminer l’admissibilité aux prestations du prestataire qui a formulé une demande initiale de prestations avant le 5 janvier 1986, il n’aborde ni implicitement ni explicitement la disposition de la Loi relative à l’antidatation d’une telle demande. Il va de soi qu’on ne peut interpréter l’alinéa 39a) du Règlement comme s’il l’emportait sur les modalités impératives de l’article 3 du Bill C-50, car le Bill C-50 vise justement à libérer les prestataires de ce carcan. Étudiés à cette lumière et dans cette perspective, c’est l’alinéa 39a) du Règlement et les dispositions dont il dérive qui doivent être considérés comme incompatibles avec le Bill C-50. C’est une aberration juridique que de reconnaître aux prestataires un motif valable [objectivement] à leur retard à déposer leur demande de prestations, comme le prévoit l’alinéa 39b) du Règlement pour ensuite prétendre, d’une façon absurde, s’opposer à ce droit, à en faire table rase ou à le fouler aux pieds pour respecter l’alinéa 39a) du Règlement que le Parlement cherche à adoucir par son Bill C-50.

#### LES PRÉTENTIONS DES PARTIES

Selon l’avocat de la requérante, la demande de prestations de l’intimé qui avait été présentée le 15 juin 1987 ne pouvait être antedatée au 2 décembre 1985. À l’appui de cette assertion, il fait valoir que l’intimé est incapable d’établir qu’il remplissait les conditions requises pour recevoir des prestations le 2 décembre 1985 et il soumet que l’intimé ne remplissait effectivement pas ces conditions à cette date. Il parvient à cette conclusion en se fondant sur l’alinéa 39a) du Règlement, qui exige (au

earnings". He then goes on to conclude that pursuant to the definition of "interruption of earnings" as set out in paragraph 2(1)(n) of the Act, the respondent, as of December 2, 1985 did not have the necessary interruption. Accordingly, whilst counsel conceded that the respondent had good cause for delay as required by paragraph 39(b) of the Regulations, he could not antedate because of non-compliance with the provisions of paragraph 39(a) relative to an interruption of earnings. Accordingly, in his submission, the pre Bill C-50 legislation precludes the respondent from antedating his claim for benefits. Turning then to Bill C-50, the applicant's submission is that the respondent is not entitled to the benefit of section 4 of Bill C-50 since he is unable to meet the condition set out in paragraph 4(a) thereof, namely, that he had made an initial claim for benefit before January 5, 1986.

On the other hand, counsel for the respondent submits that paragraph 39(a) of the Regulations is inconsistent with the provisions of Bill C-50. She reaches this conclusion because of the Commission's concession that had the respondent Young submitted an initial claim, prior to January 5, 1986, he would have received benefits despite the fact that he would not have qualified on that prior date because of his inability to comply with the provisions of paragraph 39(a) of the Regulations.<sup>3</sup>

Counsel then argues that since the purpose of Bill C-50 is to make benefits available to those previously disentitled, a liberal interpretation of the Commission's power to antedate a claim pursuant to the *Unemployment Insurance Act, 1971* is required.

#### STATUTORY INTERPRETATION

<sup>3</sup> This concession is to be found at Vol. 1 of the Case, p. 22 under the heading of Commission's Observations to the Referees. The Commission said: "It should be brought to the Board's attention that this claimant would have benefited from the provision of Bill C-50 ... had he filed his claim prior to January 5, 1986. The claimant could not have established a claim until he had an interruption of earnings; however, the mere fact that he applied for benefits prior to 5 January 1986 would have enabled him to receive benefits without having his pension income deducted from his benefit rate".

moyen d'un renvoi à l'alinéa 17(3)b) de la Loi que le prestataire subisse un «arrêt de rémunération». Son argumentation se poursuit par la conclusion que, suivant la définition de l'expression «arrêt de rémunération» qui figure à l'alinéa 2(1)n) de la Loi, l'intimé n'avait pas subi l'interruption requise au 2 décembre 1985. En conséquence, bien que cet avocat ait admis que l'intimé avait un motif justifiant son retard ainsi que l'exigeait l'alinéa 39b) du Règlement, il considérait que l'intimé ne pouvait obtenir l'antidatation de sa demande parce qu'il ne satisfaisait pas aux conditions relatives à l'arrêt de rémunération de l'alinéa 39a). Il prétend donc que la législation antérieure au projet de loi C-50 interdit à l'intimé d'antedater sa demande de prestations. Passant ensuite au projet de loi C-50, le requérant prétend que l'intimé ne peut bénéficier des dispositions de l'article 4 du projet de loi C-50 puisqu'il ne peut remplir la condition énoncée à l'alinéa 4a) de ce projet de loi, selon laquelle il doit avoir présenté sa demande de prestations initiale avant le 5 janvier 1986.

Pour sa part, l'avocate de l'intimé prétend que l'alinéa 39a) du Règlement est incompatible avec les dispositions du projet de loi C-50. Elle fonde cette conclusion sur la concession de la Commission selon laquelle, dans l'hypothèse où l'intimé Young aurait présenté une demande initiale avant le 5 janvier 1986, il aurait reçu des prestations même si son incapacité à se conformer aux dispositions de l'alinéa 39a) du Règlement l'empêchait de remplir les conditions requises<sup>3</sup>.

Cette avocate soutient ensuite que le projet de loi C-50 a pour objet de rendre les prestations accessibles aux personnes qui s'en trouvaient privées, de sorte que le pouvoir de la Commission d'antedater une demande conformément à la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* doit être interprété de façon libérale.

#### INTERPRÉTATION DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES EN CAUSE

<sup>3</sup> Cette concession figure à la p. 22 du vol. I du Dossier sous le titre «*Commission's Observations to the Referees*». La Commission a dit: [TRADUCTION] «On doit porter à l'attention du conseil arbitral que ce prestataire aurait pu profiter des dispositions au projet de loi C-50 ... s'il avait déposé sa demande avant le 5 janvier 1986. Le prestataire ne pouvait pas établir son droit aux prestations avant qu'il y ait un arrêt de rémunération; s'il avait seulement déposé sa demande de prestations avant le 5 janvier 1986, il aurait pu recevoir les prestations sans que son revenu de pension soit déduit des prestations».

In the course of his submissions, counsel for the applicant remarked that this case was essentially a matter of statutory interpretation. I agree that the outcome of this application will largely depend upon the way in which the applicable sections of the *Unemployment Insurance Act, 1971* and Regulations thereunder and of Bill C-50 are construed. The oft quoted excerpt from the late Dr. Driedger's work on the *Construction of Statutes*, (2nd ed., at page 87 is particularly apposite to the situation at bar:

## THE MODERN PRINCIPLE

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

In interpreting the words of a statute, Judges may "adopt a purposive interpretation if they can find in the statute read as a whole or in material to which they are permitted by law to refer as aids to interpretation an expression of Parliament's purpose or policy".<sup>4</sup> Recent jurisprudence has made it clear that courts are entitled to look to the Debates of the House of Commons in order to ascertain the "mischief" or "evil" that a particular enactment was designed to correct.<sup>5</sup> Accordingly I think it instructive to examine relevant extracts from Hansard which will be of assistance, in my view, in identifying the "mischief" or "evil" which Bill C-50 was designed to address. On December 5, 1986, Honourable Benoît Bouchard, Minister of Employment and Immigration (the Minister), in a Statement to the House of Commons, summarized the background to this matter.<sup>6</sup> He recounted that on November 8, 1984, Finance Minister Wilson had announced the Government's intention to treat pension income as earnings for the purpose of determination of unemployment insurance benefits. He went on to state:

<sup>4</sup> This is a quotation from Lord Scarman in the case of *Reg. v. Barnet London Borough Council, Ex parte Nilish Shah*, [1983] 2 W.L.R. 16 (H.L.), at p. 30.

<sup>5</sup> Compare *Thomson v. Canada*, [1988] 3 F.C. 108 (C.A.), at p. 133, per Stone J.A.

<sup>6</sup> Debates, House of Commons Canada, 2nd Session, 33rd Parliament, Vol. II, December 5, 1986, at pp. 1842 and 1843.

Lors de sa plaidoirie, l'avocat du requérant a observé que la présente espèce porte essentiellement sur une question d'interprétation des lois. Je suis d'accord pour dire que le sort de la demande sera largement tributaire de l'interprétation qui sera donnée aux articles de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, de son règlement d'application et du projet de loi C-50 qui sont applicables. L'extrait suivant de l'ouvrage *Construction of Statutes*, ((2e) éd., à la page 87) du Dr. Driedger, qui est souvent cité, présente une pertinence particulière en ce qui concerne la situation en l'espèce:

## [TRADUCTION] LE PRINCIPE MODERNE

De nos jours, un seul principe ou méthode prévaut pour l'interprétation d'une loi: les mots doivent être interprétés selon le contexte, dans leur acception logique courante en conformité avec l'esprit et l'objet de la loi et l'intention du législateur.

Dans l'interprétation des termes d'une loi, les juges peuvent [TRADUCTION] «adopter la méthode de l'interprétation téléologique s'ils parviennent à découvrir, dans l'ensemble de la loi ou dans les éléments extrinsèques auxquels le droit leur permet de recourir, l'expression du but ou de l'intention politique du législateur»<sup>4</sup>. La jurisprudence récente a établi clairement que les tribunaux ont le droit de s'aider des débats de la Chambre des communes pour vérifier quel «désordre» ou «malaise» une disposition législative particulière avait pour objet de corriger<sup>5</sup>. En conséquence, je considère qu'il est instructif pour nous d'examiner des extraits pertinents du Hansard; ceux-ci devraient nous aider à identifier le «malaise» ou le «désordre» que le projet de loi C-50 était censé corriger. Le 5 décembre 1986, l'honorable Benoît Bouchard, ministre de l'Emploi et de l'Immigration (le ministre), a résumé le contexte relatif à cette question dans une déclaration à la Chambre des communes<sup>6</sup>. Il a rappelé que, le 8 novembre 1984, le ministre des Finances Wilson avait annoncé que le gouvernement avait l'intention de

<sup>4</sup> Ce passage est tiré des motifs prononcés par lord Scarman dans l'arrêt *Reg. v. Barnet London Borough Council, Ex parte Nilish Shah*, [1983] 2 W.L.R. 16 (H.L.), à la p. 30.

<sup>5</sup> À comparer avec les propos du juge Stone, J.C.A. dans l'arrêt *Thomson c. Canada*, [1988] 3 C.F. 108 (C.A.), à la p. 133.

<sup>6</sup> Débats de la Chambre des communes du Canada, 2<sup>e</sup> Session, 33<sup>e</sup> Parlement, vol. II, le 5 décembre 1986, aux p. 1842 et 1843.

The important change in policy announced in November, 1984, did not adequately distinguish between those who had retired and left the labour market, and those who had retired to begin subsequent careers. Military and RCMP personnel who are required to retire earlier in life best illustrate the point.

The changes announced today will ensure that this group is treated fairly and equitably as active members of the labour force.

[Translation]

Workers who have started subsequent careers and contribute to unemployment insurance and subsequently become unemployed will be entitled to full unemployment insurance benefits based on their post retirement employment income, regardless of their previous pension income.

Mr. Speaker, there is one additional issue which I would like to deal with today. Some retirees who were receiving benefits on January 5, 1986 when the former policy came into effect were disqualified and because they had left the labour market will not be able to requalify.

Notwithstanding the fact that Ministers made repeated announcements of the policy change in the November 1984 Economic Statement and subsequently, some of these people allege that they made their retirement decisions on the basis of inaccurate information from federal government sources.

[English]

To deal with this situation, I am today directing the commission to re-examine any such case and restore benefits, if the allegation is proven. The commission's normal adjudication process will apply. This is entirely consistent with the Government's action in similar cases in other benefit programs.

Then on June 9, 1987, the Minister moved Second Reading of Bill C-50<sup>7</sup> and stated:

Hon. Members will recall that my December 5, 1986 statement had to do with the Government's conclusion that some people claimed they had been given inaccurate information about the implementation of the January 5, 1986 pension income provisions. To ensure fairness in the application of the January 5 measures, this Bill makes a clear distinction with respect to pension income handling before or after the January 5 legislative provisions.

The rule is very simple: the eligibility of all those who applied for unemployment insurance benefits before January 5, 1986—those who filed their application when the old regulations were in effect—will be determined on the basis of the old regula-

<sup>7</sup> Debates, House of Commons Canada, 2nd Session, 33rd Parliament, Vol. VI, June 9, 1987, at p. 6869.

traiter le revenu de pension comme une rémunération pour les fins de la détermination des prestations d'assurance-chômage. Il a poursuivi en déclarant:

a Cet important changement de politique annoncé en novembre 1984 ne faisait pas une distinction suffisante entre les personnes qui prennent leur retraite définitive et celles qui prennent leur retraite pour entreprendre une nouvelle carrière. Les militaires et les agents de la GRC qui sont tenus de prendre une retraite précoce en offrent le meilleur exemple.

b Les modifications annoncées aujourd'hui assureront un traitement juste et équitable à ce groupe de personnes qui continuent de faire partie de la population active.

[Français]

c Les travailleurs qui ont entrepris une nouvelle carrière où ils contribuent à l'assurance-chômage et qui se retrouvent ensuite sans emploi auront droit intégralement aux prestations d'assurance-chômage calculées d'après leur revenu ultérieur à la retraite quel que soit leur revenu de pension antérieur.

d Monsieur le Président, il y a un autre point dont j'aimerais traiter aujourd'hui. Certains retraités qui touchaient des prestations le 5 janvier 1986, au moment où l'ancienne politique est entrée en vigueur, ont perdu leur droit aux prestations et parce qu'ils avaient quitté le marché du travail, ils ne pourront y redevenir admissibles.

e En dépit du fait que le changement de politique a fait l'objet d'annonces répétées de la part des ministres dans l'exposé économique de novembre et à d'autres occasions, certaines de ces personnes soutiennent avoir fondé leur décision de prendre leur retraite sur des renseignements inexacts provenant de sources gouvernementales fédérales.

[Traduction]

f Afin de régler cette situation, j'ordonnerai aujourd'hui à la Commission d'examiner tous les cas de cette nature et de rétablir les prestations si l'allégation est prouvée. Cet examen se fera selon la procédure normale de règlement des demandes. Le gouvernement a d'ailleurs toujours agi de cette façon quand des cas analogues se sont présentés dans d'autres programmes sociaux.

g Ensuite, le 9 juin 1987, le ministre a proposé la seconde lecture du projet de loi C-50<sup>7</sup> et a déclaré:

h Les députés se souviendront que, lors de ma déclaration du 5 décembre 1986, le gouvernement constatait que certaines personnes soutenaient avoir reçu des renseignements imprécis au sujet de la mise en œuvre des dispositions du 5 janvier 1986 ayant trait au revenu de pension. Afin de nous assurer que les mesures du 5 janvier soient mises en œuvre dans un esprit d'équité, ce projet de loi établit une nette distinction en ce qui concerne le traitement du revenu de pension avant ou après les dispositions législatives du 5 janvier.

i La règle est très simple: Tous ceux qui ont déposé une demande de prestations d'assurance-chômage avant le 5 janvier 1986, c'est-à-dire ceux qui ont fait leur demande lorsque les anciennes règles étaient en vigueur, verront leur admissibilité

<sup>7</sup> Débats de la Chambre des communes du Canada, 2<sup>e</sup> Session, 33<sup>e</sup> Parlement, vol. VI, le 9 juin 1987, à la p. 6869.

tions. In each case the workers involved will receive from the UIC a refund equal to the deductions made with respect to their pension income.

The Minister was followed in the Second Reading Debate by the Honourable Warren Allmand, a member of the official Opposition who opposed Second Reading and stated (Commons Debates, June 9, 1987, at page 6871):

The Government finally decided that it would reimburse those who had made their application for unemployment insurance before January 5, 1986.

In the last few days when the public knew that this Bill was coming forward to-day I received many calls from individuals who had been pre-retired before January 5, 1986. When they went to the Unemployment Insurance Commission to make their claims they were discouraged from doing so. The officials said there was no use in making a claim because they would not get anything anyway. They delayed making their claims until after January 5 although they could have done so before because they did not have any expectation of what the Government might do.

Mr. Allmand then proposed an amendment to the Bill which would have had the effect of treating all pre-retired pensioners in the same way. He stated:<sup>8</sup>

... we cannot accept a Bill which discriminates against a group of pre-retired pensioners in this way.

Subsequently in the Debate, Mrs. Mary Collins, a Government member spoke in support of Bill C-50 as introduced. She stated: (Commons Debates, June 9, 1987, at pages 6875 and 6876):

Those who applied prior to January 5, 1986 come under the old rules and those who apply after that date will come under the new rules.

I just want to make very clear that those who applied for unemployment insurance prior to January, 1986 under the old rules will have their entitlement to benefits determined under the old rules. Equally and in a straightforward manner those who apply for benefits after January 5, 1986 will be governed by the new provisions.

In response to Mrs. Collins' remarks, Mr. Allmand remarked (Commons Debates, June 9, 1987, at page 6877):

<sup>8</sup> Debates, House of Commons Canada, 2nd Session, 33rd Parliament, Vol. VI, June 9, 1987 at p. 6872.

déterminée selon les anciennes règles. Dans chacun de ces cas, la Commission remboursera aux travailleurs visés une somme égale aux retenues effectuées en raison de leur revenu de pension.

<sup>a</sup> Lors du débat relatif à la seconde lecture, le ministre a été suivi par l'honorable Warren Allmand, un membre de l'opposition officielle; celui-ci s'est opposé à la seconde lecture et a déclaré (Débats de la Chambre des communes, le 9 juin 1987, à la page 6871):

<sup>b</sup> Le gouvernement a finalement décidé de rembourser ceux qui avaient demandé de l'assurance-chômage avant le 5 janvier 1986.

<sup>c</sup> Au cours des derniers jours, quand le public a su que ce projet de loi serait étudié aujourd'hui, j'ai reçu beaucoup d'appels de personnes qui ont pris leur préretraite avant le 5 janvier 1986. Quand elles sont allées à la Commission de l'assurance-chômage présenter leur demande, on les a découragées de le faire. Les fonctionnaires leur ont dit que ça n'en valait pas la peine parce qu'ils n'obtiendraient rien de toute façon. Elles ont attendu après le 5 janvier pour faire leur demande même si elles auraient pu la présenter plus tôt parce qu'elles ne savaient pas ce que le gouvernement allait faire.

<sup>d</sup> M. Allmand a alors proposé un amendement au projet de loi qui aurait eu pour effet de traiter tous les préretraités de la même façon. Il déclaré:<sup>8</sup>

... nous ne pouvons accepter un projet de loi qui établit une telle discrimination contre un groupe de préretraités.

<sup>e</sup> Plus tard au cours du débat, Mme Mary Collins, un membre du gouvernement, est intervenue pour appuyer le projet de loi C-50 dans la version dans laquelle avait été déposé. Elle a déclaré (Débats de la Chambre des communes, le 9 juin 1987, à la page 6875):

<sup>f</sup> Les anciennes règles s'appliquent donc aux demandes présentées avant le 5 janvier 1986, et les nouvelles, à celles qui ont été faites après cette date.

<sup>g</sup> Qu'il soit bien entendu que l'admissibilité des personnes qui ont présenté une demande de prestations avant janvier 1986 sera établie selon des règles qui étaient alors en vigueur. Parallèlement, il est tout aussi clair que celle des personnes qui ont fait leur demande après le 5 janvier 1986 dépendra des nouvelles dispositions.

<sup>h</sup> Répondant aux remarques de Mme Collins, M. Allmand a observé (Débats de la Chambre des communes, le 9 juin 1987, à la page 6877):

<sup>8</sup> Débats de la Chambre des communes du Canada, 2<sup>e</sup> session, 33<sup>e</sup> Parlement, vol. VI, le 9 juin 1987, à la p. 6872.

The distinction in the Bill has nothing to do with whether one wants to work or does not want to work. The distinction is whether one happens to apply after January 5 or before January 5.

Does the Hon. Member support a system where some people who retired before January 5 but through illness, by misinformation, travel or whatever were not able to make their application until after January 5, are subject to the cuts, but a colleague down the street who retired at the same time but got his application in before January 5 is fully reimbursed? That is what is in the Bill. Does the Hon. Member support that?

Mrs. Collins' answer was to the effect that she understood there to be some flexibility and discretion to deal with particular situations where for valid reasons, a person was unable to meet the deadline date. The comment by Mr. Robinson, an Opposition member, was to the effect that there was "no discretion" in the Bill. Further on in the Debate, Mr. Andre Plourde, a Government member put the matter very succinctly (Commons Debates, June 9, 1987, at page 6903):

A retired worker whose unemployment insurance benefits were interrupted or reduced because of his pension income and who applied for benefits before January 5, 1986, will be reimbursed for the equivalent of the amounts previously withheld from his benefits. That is clear. [Emphasis added.]

Then, another Government member, Mr. Blackburn, said (Commons Debates, June 9, 1987, at page 6909):

... I would also like to remind opposition Members that in the case of people who may for instance have retired early before January 5, 1986 and may not have had the time to apply for unemployment insurance benefits, of course our Government has to draw the line somewhere.

When the House came to vote on Mr. Allmand's amendment it was defeated. When the Second Reading Debate was resumed, Mr. Tardif, an Opposition member addressed himself specifically to the provisions of paragraph 4(a) of Bill C-50 and then commented as follows (Commons Debates, June 9, 1987, at page 6927):

Since they could not, because of a combination of circumstances, file their claim before January 5, the Government says: No, a line must be drawn, and they use as an example the fact that at age 65 one is entitled to old age security pension, but not at age 64, 11 months and 20 days.

La distinction opérée dans le projet de loi porte sur le fait non pas que la personne veuille ou non travailler mais qu'elle a fait sa demande après ou avant le 5 janvier.

a La députée est-elle d'accord pour que les personnes ayant pris leur retraite avant le 5 janvier mais qui, pour des raisons de maladie ou parce qu'elle étaient en voyage ou avaient été mal renseignées, ou que sais-je encore, n'ont pas pu présenter leur demande avant le 5 janvier, soient victimes de ces réductions alors qu'un voisin retraité en même temps, mais ayant présenté sa demande avant le 5 janvier sera intégralement remboursé?  
b C'est pourtant ce que prévoit le projet de loi. La députée est-elle d'accord?

Mme Collins a répondu qu'elle croyait savoir que les situations dans lesquelles des personnes auraient été incapables de respecter la date d'échéance seraient considérées avec souplesse et donneraient lieu à l'exercice d'un certain pouvoir discrétionnaire. M. Robinson, un membre de l'opposition, a répliqué qu'il n'existait «rien de tel» dans le projet de loi. Plus tard au cours du débat, M. André Plourde, un membre du Gouvernement, a résumé la question de façon très succincte (Débats de la Chambre des communes, le 9 juin 1987, à la page 6903):

e ... un travailleur à la retraite, dont les prestations d'assurance-chômage auraient été interrompues ou diminuées à cause de ses revenus de pensions et qui aurait présenté sa demande avant le 5 janvier 1986 se verra rembourser un montant égal aux sommes préalablement retenues sur ses prestations. C'est très clair. [Non souligné dans le texte original.]  
f

Un autre membre du gouvernement, M. Blackburn, a alors dit (Débats de la Chambre des communes, le 9 juin 1987, à la page 6909):

g ... d'autre part, je voudrais rappeler aux députés de l'opposition, pour ceux qui, admettons, auraient pris leur préretraite avant le 5 janvier 1986 et qui n'auraient pas eu le temps de réclamer les montants d'assurance-chômage, pour ceux-là, bien sûr que notre gouvernement doit trancher à un certain moment.

h Un vote a été pris concernant l'amendement proposé par M. Allmand et cet amendement a été rejeté. À la reprise du débat sur la seconde lecture, M. Tardif, un membre de l'opposition, a parlé précisément de l'alinéa 4a) du projet de loi C-50, pour ensuite observer (Débats de la Chambre des communes, le 9 juin 1987, à la page 6927):

i ... parce qu'un concours de circonstances a fait qu'ils n'ont pas pu déposer leur demande avant le 5 janvier, voici que le gouvernement répond: Non, il faut trancher. Il faut trancher et on se fait servir comme exemple: à 65 ans on a droit à la pension de sécurité de vieillesse, à 64 ans 11 mois et 20 jours, on n'y a pas droit.

Thereafter Mr. Michel Champagne, Parliamentary Secretary to the Minister of Agriculture stated (Commons Debates, June 9, 1987, at page 6929):

Social justice calls for a long term and not a short term perspective. Social policy and social justice, Madam Speaker, must be considered in a global approach, in the context of decisions to be made for the middle and the long term. In other words, difficult decisions had to be made, but no outstanding politician in Canada or in the provinces even made his mark without some unpleasant courageous actions on the short term, decisions which time has proven to be the most judicious of all.

That is what our Minister of Employment and Immigration (Mr. Bouchard) has done. That is precisely the decision he has made.

We have seen that on January 5, 1986, people who had made applications before that date . . . There had been a communication problem and in my opinion, the message had not been clear enough. The Minister said: "It is true. We are going to solve the problem." And we have done it. We are solving it today because we are discussing the matter.

Ninety-five percent of all those cases will be settled, people will have no more problems, they will be able to receive their unemployment insurance benefits.

Near the end of the Second Reading Debate, the Minister restated the Government's position. He said (Commons Debates, June 9, 1987, at page 6934):

The principles have not changed at all. In November 1984, the Minister of Finance (Mr. Wilson) announced that those who received income from pensions, which is considered income from employment could not at the same time receive unemployment insurance benefits, which are also considered income from employment.

In other words, the established principle has remained the same. However, for reasons of understanding and as it seemed that, for all kinds of reasons, some people might sincerely and honestly not have understood our message before January 5, 1986, we decided to make this measure retroactive to January 5, 1986, we decided to make this measure retroactive to January 5, 1986 and consider that these people had made in good faith a claim which should be honoured.

It seems evident, from the portions of the Debate quoted *supra*, that the problem encountered by all five respondents herein was clearly raised in that Debate. The attention of the Government was squarely drawn to the fact that some individuals who retired prior to January 5, 1986,

M. Michel Champagne, secrétaire parlementaire du ministre de l'Agriculture, déclare plus loin (Débats de la Chambre des communes, le 9 juin 1987, à la page 6930):

<sup>a</sup> Lorsqu'on parle d'une justice sociale, madame la Présidente, on ne parle pas du court terme, on parle du long terme. Lorsqu'on parle d'une politique sociale et d'une justice sociale, madame la Présidente, on doit regarder l'ensemble, le contexte et prendre une décision sur le moyen et sur le long termes, des décisions qui parfois font mal, mais il n'y a pas un seul homme <sup>b</sup> politique qui a fait sa marque, soit au Canada, soit dans les provinces, qui n'a pas eu à prendre des décisions importantes, des décisions courageuses qui à court terme ne plaisaient peut-être pas à la population, mais qui à long terme ont prouvé hors de tout doute que c'étaient les décisions le plus judicieuses qui pouvaient être prises.

<sup>c</sup> C'est cela que notre ministre de l'Emploi et de l'Immigration (M. Bouchard) a fait. C'est exactement ce qu'il a fait.

Nous avons vu que le 5 janvier 1986, les gens qui avaient fait des demandes avant cette date . . . il y avait eu un problème de <sup>d</sup> communication, cela n'avait pas été, à mon sens personnel, diffusé d'une façon claire, nette et précise. Le ministre a dit: «C'est vrai. Nous allons régler le problème.» Et nous l'avons réglé. Nous le réglons aujourd'hui car nous sommes en train d'en discuter.

<sup>e</sup> Quatre-vingt quinze pour cent de l'ensemble de ces cas-là seront réglés, les gens n'auront plus de problèmes, ils pourront retirer leurs prestations d'assurance-chômage.

Vers la fin du débat relatif à la seconde lecture, le ministre a exposé une nouvelle fois la position du <sup>f</sup> gouvernement. Il a dit (Débats de la Chambre des communes, le 9 juin 1987, à la page 6934):

Les principes n'ont pas changé. Absolument pas. Le ministre des Finances (M. Wilson) a dit en novembre 1984 que les personnes qui retiraient de l'argent de fonds de pension, donc, des fonds considérés comme des sources d'emplois, ne pourraient recevoir en même temps des fonds d'assurance-chômage qui sont d'autres fonds provenant également d'un emploi. <sup>g</sup>

En d'autres mots, le principe qui a été établi n'a pas changé. Cependant, pour des raisons de compréhension, pour des raisons de simplement s'assurer qu'il n'y avait pas au niveau des <sup>h</sup> personnes qui avant le 5 janvier 1986 avaient bien compris les principes et, comme il semblait et pour toutes sortes de raisons que des personnes qui auraient pu, et de façon très sincère, et de façon très honnête, ne pas avoir compris ce message, nous avons tenté de ramener au 5 janvier 1986 la date d'application, considérant que les personnes qui avaient fait une demande de <sup>i</sup> prestations, nous allions honorer.

À la lumière des passages du débat qui viennent d'être cités, il semble évident que le problème rencontré par les cinq intimés en l'espèce a été <sup>j</sup> soulevé clairement lors de l'adoption des dispositions visées. L'attention du gouvernement a été directement attirée sur le fait que certaines person-

and who, for various reasons, did not file their application for benefits until after January 5, could not be reimbursed pursuant to Bill C-50. It is apparent, from the Debate, that the Government was cognizant of the situation, and, by its defeat of the opposition amendment, evidenced its clear intention not to deviate from a strict application of the January 5, 1986 deadline. There were some comments by Mrs. Mary Collins, a Government member, which suggested that perhaps the Unemployment Insurance Commission would have the flexibility to deal with particular situations such as those present in the applications at bar. However, I cannot find either in Bill C-50, or the *Unemployment Insurance Act, 1971* and Regulations thereunder, any provision entitling the Commission to deviate in any way from the deadline embodied in paragraph 4(a) of Bill C-50.

In my view, the language employed by Parliament in paragraph 4(a) is clear and unambiguous. However, if there be any ambiguity in the language of that paragraph, then such ambiguity disappears when the object and purpose of Bill C-59 is examined in the light of the very detailed discussions on Second Reading as set out *supra*. Given that the Government had been alerted to the unfortunate consequences for some individuals, it would have been a simple matter to amend the legislation to provide that all persons who had retired before January 5, 1986 would be eligible for reimbursement rather than making reimbursement contingent on the date of filing of the application.

For these reasons, then, I must respectfully disagree with the conclusion of the learned Umpire that, by the passage of Bill C-50, Parliament intended to confer favourable treatment upon all individuals retiring before January 5, 1986. The Commons Debates *supra*, make it clear, in my view, that Bill C-50 addresses the problem encountered by the majority, but not all of the pre-January 5, 1986 retirees. Given the plain words used by Parliament in Bill C-50, when supported by the evidence of the object and purpose thereof, *supra*,

nes qui avaient pris leur retraite avant le 5 janvier 1986 et qui, pour différents motifs, n'avaient présenté leur demande de prestations qu'après le 5 janvier, ne pouvaient être remboursées aux termes du projet de loi C-50. Il ressort de façon évidente des Débats que le gouvernement était conscient de la situation et que, en défaisant la motion d'amendement présentée par l'opposition, il a démontré qu'il avait clairement l'intention de ne pas dévier du principe de l'application stricte de l'échéance du 5 janvier 1986. Certaines observations de Mme Mary Collins, un membre du gouvernement, veulent que la Commission de l'assurance-chômage puisse posséder la souplesse nécessaire pour régler les situations particulières comme celles qui se présentent dans les demandes en l'espèce. Toutefois, ni dans le projet de loi C-50, ni dans la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* et ses règlements d'application, puis-je trouver de disposition habilitant la Commission à s'écarter de quelque manière de la date limite prévue à l'alinéa 4a) du projet de loi C-50.

À mon sens, les termes utilisés par le Parlement à l'alinéa 4a) sont clairs et non ambigus. Toutefois, en supposant que le libellé de cet alinéa contienne certaines ambiguïtés, celles-ci disparaissent lorsque l'objet et le but du projet de loi C-59 sont examinés à la lumière des discussions très détaillées citées plus haut qui ont accompagné la seconde lecture. Le gouvernement avait été prévenu des conséquences malheureuses découlant de ce projet de loi pour certaines personnes, et il eût été simple de le modifier pour remplacer la disposition faisant dépendre le remboursement de la date du dépôt de la demande par une clause prévoyant que toutes les personnes ayant pris leur retraite avant le 5 janvier 1986 pourraient recevoir un remboursement.

En conséquence, pour les motifs qui précèdent, et avec déférence, je dois être en désaccord avec la conclusion du juge-arbitre que, par l'adoption du projet de loi C-50, le Parlement a voulu établir des conditions favorables à toutes les personnes prenant leur retraite avant le 5 janvier 1986. Les extraits précités des débats de la Chambre des communes établissent clairement, à mon sens, que le projet de loi C-50 règle le problème rencontré par la majorité des retraités des personnes ayant pris leur retraite avant le 5 janvier 1986, mais que



I agree with counsel for the applicant that the "ameliorative intent" of the Act goes "only so far as the plain words of the Act will allow and no further".<sup>9</sup> In this context, I find myself in agreement with the views expressed by Krever J.A. in the case of *Punja v. Toronto Transit Commission*<sup>10</sup> where he said:

I regret, however, that I find insufficient scope in the Legislature's choice of language for judicial innovation and remedy for legislative discrimination. Where there is no ambiguity in the statutory language and the legislative meaning is not obscure, the Courts must yield to the sovereignty of the Legislature.

Counsel for the respondents placed some reliance on this Court's judgment in the case of *Harbour v. Unemployment Insurance Commission*, ((1986), 64 N.R. 267 (F.C.A.)). In *Harbour*, the claimant failed to make some of his weekly claims for benefits within the three week period set out in section 34 of the Regulations because the Commission had not supplied him with the required reporting cards. The Court held that subsection 55(4) [as am. by S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 19] of the Act did not require disallowance of a claim filed late through the fault of the Commission itself. Subsection 55(4) states:

55. ...

(4) A claim for benefit for a week of unemployment in a benefit period shall be made within such time as is prescribed.

Marceau J.A., speaking for the Court, proceeded to interpret this provision after looking at the whole of the Act and considering the context in which subsection (4) was inserted. His conclusion was:

... that Parliament could not have intended that a failure to comply with the requirement of section 55(4) be automatically fatal to a claimant and result in an immediate loss of his right. [At page 273.]

<sup>9</sup> See Applicant's Memorandum of Fact and Law—paragraph 28.

<sup>10</sup> (1979), 24 O.R. (2d) 812 (C.A.), at p. 814.

ces dispositions ne règlent pas le problème de toutes ces personnes. Considérant les termes clairs utilisés par le Parlement au projet de loi C-50, auxquels s'ajoutent les éléments de preuve visant l'objet et le but susmentionnés de ces dispositions, je suis d'accord avec l'avocat du requérant pour dire que l'[TRADUCTION] «intention d'amélioration» ayant présidé à l'adoption de la Loi «est limitée aux situations visées par les termes clairs de la Loi et n'autorise rien de plus»<sup>9</sup>. Dans un tel contexte, je suis d'accord avec l'opinion exprimée par le juge Krever, J.C.A., dans l'arrêt *Punja v. Toronto Transit Commission*<sup>10</sup>, où il est dit:

[TRADUCTION] À regrets, toutefois, je conclus que les termes choisis par la législature pour établir un nouveau redressement judiciaire en matière de discrimination législative ont une portée insuffisante. Lorsque le libellé de la loi concernée ne donne lieu à aucune ambiguïté et que le sens des dispositions législatives en cause n'est pas obscur, les tribunaux doivent s'incliner devant la souveraineté de la législature.

L'avocate des intimés s'est appuyée à certains égards sur la décision rendue par cette Cour dans l'affaire *Harbour c. Commission d'assurance-chômage* ((1986), 64 N.R. 267 (C.A.F.)). Dans l'arrêt *Harbour*, le prestataire avait omis de présenter certaines de ses demandes de prestations hebdomadaires dans la période de trois semaines prévue à l'article 34 du Règlement au motif que la Commission ne lui avait pas fourni les cartes d'ordonnateur qui étaient requises. La Cour a conclu que le paragraphe 55(4) [mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 80, art. 19] de la Loi n'exigeait pas le rejet d'une demande lorsque celle-ci se trouvait déposée en retard par la faute de la Commission elle-même. Le paragraphe 55(4) déclare:

55. ...

(4) Toute demande de prestations pour une semaine de chômage comprise dans une période de prestations doit être présentée dans le délai prescrit.

Le juge Marceau, J.C.A., parlant au nom de la Cour, a procédé à l'interprétation de cette disposition après avoir examiné l'ensemble de la Loi et considéré le contexte dans lequel le paragraphe (4) y a été inséré. Sa conclusion était:

... que le législateur ne voulait pas que la non-observation de l'exigence prévue au paragraphe 55(4) entraîne automatiquement le rejet de la demande d'un prestataire et la perte immédiate de son droit. [À la page 273.]

<sup>9</sup> Voir le paragraphe 28 de l'exposé des faits et du droit de l'intimé.

<sup>10</sup> (1979), 24 O.R. (2d) 812 (C.A.), à la p. 814.

He based this conclusion on subsection 55(1) of the Act (which clearly contemplates a later and untimely compliance with the requirements of the section) and on section 20 *supra* which makes provision for the back-dating of a claim. I have no difficulty whatsoever in accepting and agreeing with the rationale of that decision. However, I do not think that the *Harbour* case, assists the respondents. The Court, in *Harbour*, drew a conclusion as to the "interpretation of a provision as to its intended effect" and to support that conclusion, examined the context of other provisions of the legislation. In my view, that same approach does not change the result which I propose in the instant case. Subsection 20(4) of the Act permits ante-dating, as pointed out by Marceau J.A. However, that privilege is subject "to prescribed conditions". One of the prescribed conditions as set out in Regulation 39(a) requires an "interruption of earnings". For the reasons given earlier herein, the respondents cannot satisfy that condition. Accordingly, I do not think the *Harbour* decision has any relevance in the circumstances at bar.

Respondents' counsel also submitted that the decision *a quo* was consistent with several decisions of other Umpires whose decisions were made after Bill C-50 became law.<sup>11</sup> I have examined those decisions and have not found them persuasive. Some of the comments relied upon are purely dicta. Additionally the factual situations are so different as to be clearly distinguishable from the case at bar. Accordingly, the Umpires' decisions relied upon do not support the respondents' submissions, in my view.

I am also unable to agree with the Umpire's view that there is some inconsistency between the provisions of Bill C-50 and the provisions of the *Unemployment Insurance Act, 1971* and Regula-

<sup>11</sup> See for example—*Houde (Re)*, CUB 15387, May 26, 1988 *per* Rouleau J., not yet reported; *Sherwood (Re)*, CUB 15002A—May 6, 1988 *per* Collier J., not yet reported; *McGiven (Re)*, CUB 15735, September 6, 1988 *per* McNair J., not yet reported.

Il a fondé sa conclusion sur le paragraphe 55(1) de la Loi (qui prévoit clairement le cas où les exigences de cet article sont respectées à une date ultérieure située hors du délai stipulé) et sur l'article 20 précité qui édicte des dispositions applicables à l'antidatation des demandes. Je n'ai aucune difficulté à accepter les motifs ayant conduit à cette décision et à souscrire à ces motifs. Je ne crois toutefois pas que l'arrêt *Harbour* aide les intimés. Dans l'arrêt *Harbour*, la Cour a tiré une conclusion au sujet d'une «disposition législative qu'il faut interpréter afin d'en déterminer l'objet», et elle a examiné le contexte des autres dispositions de la législation afin d'appuyer cette conclusion. À mon avis, l'utilisation de cette même façon d'aborder la question en l'espèce ne modifie pas le résultat que je propose. Le paragraphe 20(4) de la Loi autorise l'antidatation, ainsi que le souligne le juge Marceau, J.C.A. Toutefois, ce privilège est conféré sous réserve «des conditions prescrites». L'«arrêt de rémunération» est une des conditions qui se trouvent prescrites à l'alinéa 39a) du Règlement. Pour les motifs énoncés plus haut, les intimés ne peuvent satisfaire à cette condition. En conséquence, je ne crois pas que la décision prononcée dans l'arrêt *Harbour* soit pertinente aux circonstances de l'espèce.

L'avocate des intimés a également fait valoir que la décision portée en appel était compatible avec plusieurs décisions d'autres juges-arbitres qui ont été prononcées après que le projet de loi C-50 soit devenu loi<sup>11</sup>. J'ai examiné ces décisions et ne les ai pas trouvées convaincantes. Certaines des observations sur lesquelles cette avocate s'appuie constituent simplement des opinions incidentes. De plus, les situations découlant des faits visés dans ces affaires sont si différentes de l'espèce qu'elles peuvent en être nettement distinguées. En conséquence, je suis d'avis que les décisions de juges-arbitres sur lesquelles cette avocate s'est fondée n'appuient pas les prétentions des intimés.

Je suis également incapable de souscrire à l'opinion du juge-arbitre selon laquelle il y a incompatibilité entre les dispositions du projet de loi C-50 et celles de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chô-*

<sup>11</sup> Voir par exemple: *Houde (Re)*, CUB 15387, le 26 mai 1988, le juge Rouleau, encore inédite; *Sherwood (Re)*, CUB 15002A, le 6 mai 1988, le juge Collier, encore inédite; *McGiven (Re)*, CUB 15735, le 6 septembre 1988, le juge McNair, encore inédite.

tions. In my view of the matter, since these respondents are not entitled to benefit by the provisions of paragraph 4(a) of Bill C-50, it follows that the applicable provisions of the *Unemployment Insurance Act, 1971* and Regulations apply to them and as a result and for the reasons given by the insurance officer, they were not entitled to antedate their claims for benefits. In these circumstances, no question of inconsistency arises and, therefore, the paramountcy or predominant nature of section 3 of Bill C-50 does not come into play at all.

Counsel for the respondents made an alternative argument based on the dissenting judgment of Hugessen J.A. in the case of *Granger v. Canada Employment and Immigration Commission*.<sup>12</sup> In that case, Pratte J.A. wrote the reasons for the majority of the Court and at page 77 of the report he said:

The applicant's real complaint against the Umpire is not that he infringed the rules of natural justice, simply that he did not apply equity rather than the law. . . . The applicant's argument therefore comes down to this: the Umpire erred because, so as to avoid causing injury to the applicant, he should have refused to apply the law.

A judge is bound by the law. He cannot refuse to apply it even on grounds of equity.

With every deference to those who hold a different view, I accept and adopt the views of Pratte J.A. as set out *supra*. It is somewhat tempting, in the unfortunate circumstances of this case, to attempt to fashion an equitable remedy which would benefit these respondents. However, as noted by Mr. Justice Pratte, this would be an unjustified and improper intrusion into matters which are within the exclusive legislative competence of the Parliament of Canada. The enactment of Bill C-50 does afford unemployment insurance benefits to a significant portion of those retirees who had been disqualified from receiving unemployment insurance benefits because they were in receipt of pension earnings. However, by the use of plain and unambiguous language, a certain segment of the retirees was excluded from those benefits, i.e.—

<sup>12</sup> [1986] 3 F.C. 70 (C.A.)—Appeal to the Supreme Court of Canada, dismissed—see [1989] 1 S.C.R. 141.

*mage* et de ses règlements d'application. Selon ma façon de voir, les intimés en l'espèce n'ont pas droit au bénéfice des dispositions de l'alinéa 4a) du projet de loi C-50, ce qui fait que les dispositions pertinentes de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* et de ses règlements d'application leur sont applicables et que, pour les motifs qui précèdent ainsi que pour les motifs énoncés par le fonctionnaire de l'assurance-chômage, ils n'avaient pas le droit d'antidater leurs demandes de prestations. Dans ces circonstances, aucune question d'incompatibilité n'est soulevée, et, en conséquence, la primauté ou le caractère dominant de l'article 3 du projet de loi C-50 n'entre aucunement en jeu.

L'avocate des intimés a présenté un argument subsidiaire fondé sur les motifs dissidents prononcés par le juge Hugessen, J.C.A., dans l'affaire *Granger c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*<sup>12</sup>. Dans cet arrêt, juge Pratte, J.C.A., prononçant les motifs de la majorité de la Cour, a dit à la page 77 du recueil:

Le véritable reproche que le requérant fait au juge-arbitre, ce n'est pas d'avoir violé les principes de justice naturelle, c'est tout simplement de n'avoir pas appliqué l'équité plutôt que la loi. . . . En conséquence, la prétention du requérant ne peut être autre chose que celle-ci: le juge-arbitre s'est trompé parce qu'il aurait dû, pour éviter de causer préjudice au requérant, refuser d'appliquer la loi.

Le juge est lié par la loi. Il ne peut, même pour des considérations d'équité, refuser de l'appliquer.

Avec déférence pour les personnes dont l'opinion diffère de la mienne, j'accepte cette opinion du juge Pratte et j'adopte sa façon de voir. Dans les circonstances malheureuses de la présente espèce, la tentation existe d'adapter un redressement en *equity* au profit des intimés. Toutefois, ainsi que l'a noté M. le juge Pratte, nous nous immiscerions ainsi de façon injustifiée et inappropriée dans l'exercice d'une compétence législative exclusive du Parlement du Canada. L'adoption du projet de loi C-50 accorde effectivement des prestations d'assurance-chômage à une partie importante des personnes retraitées qui cessaient de remplir les conditions requises pour retirer des prestations d'assurance-chômage parce qu'elles recevaient des revenus de pension. Toutefois, par l'utilisation de termes clairs et non ambigus, le législateur a

<sup>12</sup> [1986] 3 C.F. 70 (C.A.)—le pourvoi interjeté devant la Cour suprême du Canada a été rejeté—voir [1989] 1 R.C.S. 141.

those who did not make an initial claim for benefit before January 5, 1986. This was a decision which Parliament was entitled to make and which it did make in clear and unambiguous terms.

In his reasons, Umpire Muldoon stated that he was prepared to adopt and ratify the filed observations of the respondent to the Umpire (Case, Volume 1, pages 78-80 inclusive) except for "their venture into the deep waters of estoppel" (paragraph 4 on page 2 of the arguments) and "with a word of caution concerning the Charter argument". In so far as the estoppel submissions are concerned, counsel for the respondents advanced this argument in the alternative and, as noted *supra*, referred to the dissenting reasons of Hugessen J.A. in the *Granger* case. For the reasons given *supra*, I rely on the reasoning of the majority of the Court in *Granger*, and accordingly, I am not prepared to accept the "estoppel" argument or "the abuse of power" argument which was advanced by the respondent.

In so far as the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)] argument is concerned, the reference in the respondent's observations to the Umpire was to section 15 of the Charter. Counsel for the respondent did not advance any Charter arguments either in her Memorandum of Fact and Law or in her oral submissions to us. However, the respondent's submissions to the Umpire were to the effect that the equality rights guaranteed to him by section 15 of the Charter were denied to him on these facts since he (along with the other four respondents) was able to show good cause for the delay in applying for benefit even though he was not qualified for benefits on the prior day. I do not find any merit in this submission. In my view, the distinction established pursuant to the scheme of the Act and Regulations for antedating purposes, between those who were and those who were not qualified to benefit on the day to which antedating was requested, creates two separate groups who are not equal. On this basis, there can

empêché une certaine partie des personnes retraitées—c.-à-d. les personnes n'ayant pas présenté de demande initiale de prestations avant le 5 janvier 1986—de recevoir ces prestations. Il s'agissait  
 a d'une décision que le Parlement était habilité à prendre et qu'il a prise en recourant à des termes clairs et non ambigus.

Dans ses motifs, le juge-arbitre Muldoon a  
 b déclaré être prêt à adopter et à ratifier les remarques portées au dossier que l'intimé avait destinées au juge-arbitre (Dossier, volume 1, aux pages 78 à 80 inclusivement), à l'exception de celles qui se  
 c lançaient «dans les eaux profondes de la préclusion» (4<sup>e</sup> paragraphe de la page 2 de l'exposé) et «avec une mise en garde à propos de l'argument tiré de la Charte». En ce qui a trait aux prétentions touchant la préclusion, l'avocate des intimés les a  
 d présentées à titre subsidiaire, en faisant référence, ainsi qu'il est noté plus haut, aux motifs dissidents énoncés par le juge Hugessen, J.C.A., dans l'arrêt *Granger*. Pour les motifs qui précèdent, je m'appuie sur le raisonnement de la majorité de la Cour dans l'arrêt *Granger*, et, en conséquence, je ne suis  
 e pas disposé à accepter l'argument relatif à la «préclusion» ou l'argument fondé sur l'«abus de pouvoirs» présenté par l'intimé.

En ce qui concerne l'argument fondé sur la  
 f Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.)], il figurait dans les remarques présentées au juge-arbitre par l'intimé, qui  
 g faisaient référence à l'article 15 de ce document. L'avocate de l'intimé n'a présenté aucun argument fondé sur la Charte dans son exposé des faits et du droit ou dans les arguments qu'elle nous a présentés oralement. Toutefois, les arguments soumis par  
 h l'intimé à l'arbitre voulaient que les droits à l'égalité qui lui sont garantis par l'article 15 de la Charte lui aient été niés dans le contexte des faits  
 i établis en l'espèce parce que l'intimé (comme les quatre autres intimés) était en mesure de faire valoir un motif justifiant son retard à demander des prestations même s'il ne remplissait pas les conditions requises pour recevoir des prestations à la date antérieure qui était mentionnée. Cette  
 j prétention ne m'apparaît aucunement fondée. À mon avis, deux groupes inégaux se trouvent créés par la distinction établie pour les fins de l'antedatation

be no breach of section 15. In support of this conclusion, I rely on the following discussion of this issue by Hugessen J.A. in *Smith, Kline & French Laboratories Ltd. v. Canada (Attorney General)*:<sup>13</sup>

The rights which it [section 15] guarantees are not based on any concept of strict, numerical equality amongst all human beings. If they were, virtually all legislation, whose function it is, after all, to define, distinguish and make categories, would be in *prima facie* breach of section 15 and would require justification under section 1. This would be to turn the exception into the rule. Since courts would be obliged to look for and find section 1 justification for most legislation, the alternative being anarchy, there is a real risk of paradox: the broader the reach given to section 15 the more likely it is that it will be deprived of any real content.

The answer, in my view, is that the text of the section itself contains its own limitations. It only prescribes discrimination amongst the members of categories which are themselves similar. Thus the issue, for each case, will be to know which categories are permissible in determining similarity of situation and which are not. It is only in those cases where the categories themselves are not permissible, where equals are not treated equally, that there will be a breach of equality rights.

As far as the text of section 15 itself is concerned, one may look to whether or not there is "discrimination", in the pejorative sense of that word, and as to whether the categories are based upon the grounds enumerated or grounds analogous to them. The inquiry, in effect, concentrates upon the personal characteristics of those who claim to have been unequally treated. Questions of stereotyping, of historical disadvantage, in a word, of prejudice, are the focus and there may even be a recognition that for some people equality has a different meaning than for others.

#### CONCLUSION

For all of the foregoing reasons, my conclusion is that the learned Umpire erred in law in deciding that the respondents were entitled to have their claims for unemployment insurance benefits antedated to a date prior to January 5, 1986. I would, therefore, allow the section 28 application and set aside the decision of the Umpire dated

<sup>13</sup> [1987] 2 F.C. 359 (C.A.), at pp. 367-369. These excerpts are quoted with approval by McIntyre J. in *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143, at p. 180.

sous le régime de la Loi et des règlements entre les personnes qui étaient qualifiées et les personnes qui n'étaient pas qualifiées à recevoir des prestations le jour auquel l'antidatation a été demandée.

- a Sur un tel fondement, il ne peut y avoir aucune violation de l'article 15. À l'appui de cette conclusion, je cite l'analyse que fait de cette question le juge Hugessen, J.C.A., dans l'arrêt *Smith, Kline & French Laboratories Ltd. c. Canada (Procureur général)*<sup>13</sup>:

b Les droits qu'il [l'article 15] garantit ne sont pas fondés sur le concept d'égalité numérique stricte entre tous les être humains. Si c'était le cas, pratiquement tous les textes législatifs, dont la fonction est, après tout, de définir, de distinguer et d'établir des catégories, à première vue porteraient atteinte à l'article 15 et devraient être justifiés aux termes de l'article premier. L'exception deviendrait la règle. Étant donné que les tribunaux seraient obligés de chercher et de trouver une justification fondée sur l'article premier pour la plupart des textes législatifs, l'autre choix étant l'anarchie, il existe un risque réel de paradoxe: plus grande sera la portée de l'article 15 plus il sera susceptible d'être privé de tout contenu réel.

c À mon avis, la réponse est que le texte de l'article lui-même contient ses propres limites. Il interdit seulement la discrimination parmi les membres de catégories qui sont elles-mêmes analogues. Par conséquent, la question dans chaque cas sera de savoir quelles catégories permettent de déterminer la similitude de situation et quelles ne le permettent pas. C'est seulement dans ces cas où les catégories elles-mêmes ne le permettent pas, où les égaux ne sont pas traités également, qu'il y aura une atteinte aux droits à l'égalité.

d Dans la mesure où le texte de l'article 15 lui-même est visé, on peut voir s'il y a ou non de la «discrimination», au sens péjoratif de ce terme et si les catégories sont fondées ou non sur des motifs énumérés ou des motifs analogues à ceux-ci. L'examen porte en fait sur les caractéristiques personnelles de ceux qui prétendent avoir été traités de manière inégale. L'examen porte principalement sur les questions de stéréotype, de désavantage historique, en un mot, de préjudice et l'on peut même reconnaître que pour certaines personnes le terme égalité a un sens différent de ce qu'il a pour d'autres personnes.

#### CONCLUSION

Pour tous les motifs qui précèdent, je conclus que le juge-arbitre a commis une erreur de droit en décidant que les intimés avaient le droit de faire antedater leurs demandes de prestations d'assurance-chômage à une date antérieure au 5 janvier 1986. En conséquence, j'accueillerais la demande fondée sur l'article 28 et j'annulerais la décision de

<sup>13</sup> [1987] 2 C.F. 359 (C.A.), aux p. 367 à 369. Ces passages se trouvent cités avec approbation par le juge McIntyre dans l'arrêt *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, à la p. 180.

September 8, 1988. As well, the matter should be referred back to an Umpire for disposition pursuant to the powers conferred upon an Umpire under section 96 [as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 56] of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, on the basis that none of the respondents were entitled to be deemed to have made an initial claim for unemployment insurance benefits before January 5, 1986.

IACOBUCCI C.J.: I agree.

STONE J.A.: I agree.

l'arbitre en date du 8 septembre 1988. De plus, la question devrait être renvoyée devant un juge-arbitre pour être jugée en vertu des pouvoirs conférés à un arbitre sous le régime de l'article 96 [mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 56] de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* en tenant pour acquis qu'aucun des intimés n'avait le droit d'être considéré comme ayant présenté une demande initiale de prestations d'assurance-chômage avant le 5 janvier 1986.

LE JUGE EN CHEF IACOBUCCI: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE STONE, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.