

A-108-76

A-108-76

Nadine Pirotte (*Applicant*)

v.

Unemployment Insurance Commission and George A. Addy J., Umpire (*Respondents*)

and

Deputy Attorney General of Canada (*Mis-en-cause*)

Court of Appeal, Pratte and Le Dain JJ. and Hyde D.J.—Montreal, October 13 and November 9, 1976.

Judicial review—Appeal from decision of umpire under Unemployment Insurance Act—Appellant, ignorant of claims procedure, followed erroneous advice of employer—Whether “good cause for delay” within meaning of s. 20(4) of Act and s. 150 of Regulations—Federal Court Act, s. 28—Unemployment Insurance Act, S.C. 1970-71-72, c. 48, ss. 20(1) and (4), 53, 54 and 55—Unemployment Insurance Regulations, s. 150.

Applicant did not know procedure for claiming unemployment insurance benefits and was wrongly advised by her employer, with the result that there was a delay in her submission of a claim in the manner prescribed by the Act and Regulations. The umpire held that there could be no “good cause for delay” unless the applicant’s ignorance or mistake was the result of misrepresentations by the Unemployment Insurance Commission. The applicant claims that the umpire erred in law in coming to this conclusion.

Held, the application is dismissed. Under the Act, compliance with the Act and Regulations in submitting a claim is an essential condition of entitlement to benefits. What Parliament means by “good cause” must be determined in the light of general principles of law unless there is a clear intention to depart from them and one of those principles is that ignorance of the law does not excuse failure to comply with a statutory provision. The only situation where ignorance of the law might be good cause for delay would be if the Commission itself was responsible for that ignorance.

Mihm v. Minister of Manpower and Immigration [1970] S.C.R. 348, applied. *Varty v. Rimbey* (1954) 7 W.W.R. (N.S.) 256 (Alta. C.A.), agreed with.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

Roland Cousineau for applicant.
Jean Marc Aubry for respondents.

Nadine Pirotte (*Requérante*)

c.

La Commission d’assurance-chômage et le juge George A. Addy, juge-arbitre (*Intimés*)

et

Le sous-procureur général du Canada (*Mis-en-cause*)

Cour d’appel, les juges Pratte et Le Dain et le juge suppléant Hyde—Montréal, les 13 octobre et 9 novembre 1976.

Examen judiciaire—Appel d’une décision d’un juge-arbitre rendue en vertu de la Loi sur l’assurance-chômage—L’appelante, ne sachant la procédure à suivre pour faire une demande, a suivi l’avis erroné de son employeur—S’agit-il d’un «motif justifiant son retard» au sens de l’art. 20(4) de la Loi et de l’art. 150 des Règlements—Loi sur la Cour fédérale, art. 28—Loi sur l’assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, c. 48, art. 20(1) et (4), 53, 54 et 55—Règlements sur l’assurance-chômage, art. 150.

La requérante ignorait la procédure à suivre pour réclamer des prestations d’assurance-chômage et a été mal informée par son employeur, ce qui a eu pour effet de retarder la présentation de sa réclamation selon la manière prévue par la Loi et les Règlements. Le juge-arbitre a conclu qu’il ne pouvait y avoir un «motif justifiant [le] retard» sauf si l’ignorance ou l’erreur de la requérante avait pour cause une déclaration erronée de la Commission d’assurance-chômage. La requérante prétend que le juge-arbitre a commis une erreur de droit en arrivant à cette conclusion.

Arrêt: la demande est rejetée. En vertu de la Loi, la présentation d’une demande en la façon prévue à la Loi et aux Règlements est une condition essentielle pour avoir droit aux prestations. Ce que le Parlement entend par «motif justifiant [le] retard» doit être déterminé à la lumière des principes généraux du droit à moins qu’il y ait une intention manifeste de s’en écarter et un de ces principes veut que l’ignorance de la loi n’excuse pas le défaut de se conformer à une prescription législative. Le seul cas où l’ignorance de la loi peut constituer un motif justifiant le retard est celui où la Commission elle-même serait responsable de cette ignorance.

Arrêt appliqué: *Mihm c. Le ministre de la Main-d’œuvre et de l’Immigration* [1970] R.C.S. 348. Arrêt approuvé: *Varty c. Rimbey* (1954) 7 W.W.R. (N.S.) 256 (Alta. C.A.).

DEMANDE d’examen judiciaire.

AVOCATS:

Roland Cousineau pour la requérante.
Jean Marc Aubry pour les intimés.

SOLICITORS:

Cousineau & Beauchemin, Montreal, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondents. ^a

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: This is a section 28 application to set aside the decision of an umpire under the *Unemployment Insurance Act, 1971*¹, dismissing an appeal by the applicant from the decision of a board of referees.

The facts on which the parties agreed for purposes of the appeal to the umpire are as follows. The applicant knew that she had a right to claim unemployment insurance benefits, but she did not know the procedure for making a claim. She sought information from an employee in the Quebec Department of Education, in which she had been employed. She was advised by this employee that she must report her termination of employment to the offices of the Unemployment Insurance Commission in Ottawa and await a reply from them, which might take some considerable time. As a result of her ignorance of the Act and the Regulations, and the erroneous information received from the representative of her employer, there was delay in the applicant's submission of a claim in the manner prescribed by the Act and the Regulations. ^f

The question that the umpire was called upon to determine was whether these circumstances could be considered to be "good cause for delay" within the meaning of section 20(4) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, which provides for relief from such delay in certain cases as follows: ^g

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.

¹ S.C. 1970-71-72, c. 48.

PROCUREURS:

Cousineau & Beauchemin, Montréal, pour la requérante.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

Voici les motifs du jugement rendus en français par ^b

LE JUGE LE DAIN: Cette demande en vertu de l'article 28 est dirigée contre la décision d'un juge-arbitre agissant en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*¹. Par cette décision, le juge-arbitre a rejeté l'appel que la requérante avait fait de la décision d'un conseil arbitral. ^c

Devant le juge-arbitre, les parties ont convenu des faits suivants. La requérante savait qu'elle avait le droit de réclamer des prestations d'assurance-chômage, mais elle ne savait pas comment présenter sa réclamation. Elle s'enquit auprès d'une employée du ministère de l'Éducation de Québec où elle avait travaillé. Cette employée l'informa qu'elle devait, d'abord, écrire à la Commission d'assurance-chômage à Ottawa pour lui faire part de sa mise à pied et, ensuite, attendre qu'on lui réponde, ce qui pouvait prendre beaucoup de temps. En conséquence de son ignorance de la Loi et des règlements, en conséquence aussi des fausses informations qu'une représentante de son ancien employeur lui avait communiquées, la requérante tarda à présenter sa réclamation en la façon prescrite par la Loi et les règlements. ^d

La question soumise au juge-arbitre était celle de savoir si on pouvait considérer que ces circonstances constituaient, au sens de l'article 20(4) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, un «motif justifiant» le retard de la requérante à présenter sa réclamation. Cet article 20(4) prévoit qu'en certains cas le retard à formuler une réclamation peut être excusé: ^e

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. ⁱ

¹ S.C. 1970-71-72, c. 48.

Section 150 of the Regulations makes further provision for such relief as follows:

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

- (a) on the prior day he fulfilled, in all respects, the conditions of entitlement to benefit and was in a position to furnish proof thereof; 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.

(2) Subject to subsection (3), no initial claim for benefit shall be regarded as having been made on a day that is more than thirteen weeks prior to the day on which it was made.

(3) An initial claim for benefit may be regarded as having been made on a day that is more than thirteen and not more than twenty-six weeks prior to the day on which it was made if the claimant proves that subsequent to the prior day he was incapable of work by reason of sickness, injury or quarantine.

The umpire held that ignorance or mistake of law, however induced, unless by representatives on behalf of the Unemployment Insurance Commission, cannot, as a matter of law, be "good cause for delay" within the meaning of section 20(4), and he dismissed the appeal. The applicant contends that the umpire erred in law.

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

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

L'article 150 des règlements contient également les dispositions suivantes sur le même sujet:

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

- a) qu'à cette date antérieure il remplissait, sous tous les rapports, les conditions requises pour recevoir des prestations et qu'il était en mesure d'en fournir la preuve, et
- b) que, durant toute la période comprise entre cette date antérieure et la date à laquelle il a effectivement formulé sa demande, il avait un motif valable de tarder à formuler sa demande.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), aucune demande initiale de prestations ne doit être considérée comme ayant été formulée à une date antérieure de plus de treize semaines à celle où elle l'a été effectivement.

(3) Une demande initiale de prestations peut être considérée comme ayant été formulée à une date antérieure de plus de treize semaines et d'au plus vingt-six semaines à celle à laquelle elle l'a été effectivement, si le prestataire prouve qu'après cette date antérieure, il était incapable de travailler par suite de maladie, blessure ou mise en quarantaine.

Le juge-arbitre a décidé que l'erreur de droit, quelqu'en soit la cause, sauf le cas où elle a été provoquée par des représentations faites au nom de la Commission, ne peut en droit constituer, au sens de l'article 20(4), un «motif justifiant» le retard d'un prestataire à présenter sa réclamation. Il a, en conséquence, rejeté l'appel de la requérante qui prétend aujourd'hui que cette décision du juge-arbitre est erronée en droit.

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

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

earnings. A claim may be antedated if the claimant shows good cause for the delay.

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

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

The admission of ignorance of the law as good cause for delay would, as the umpire has said, introduce considerable uncertainty into the administration of the Act without the possibility of any clear and reliable criteria to determine when it should apply in particular cases. I do not understand any one to contend that ignorance of the law should be good cause for delay in any and all circumstances. If not, then when, in principle, would it be considered to be justification? I cannot conceive of any workable criterion short of a duty of care that would be satisfied only by application

droit aux prestations. Une réclamation peut être antidatée si le réclamant fait valoir un motif justifiant son retard.

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

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

^h Admettre que l'ignorance de la loi soit un motif justifiant le retard d'un prestataire ce serait, comme l'a dit le juge-arbitre, introduire beaucoup d'incertitude dans l'administration de la Loi à moins qu'on ne puisse formuler un critère clair et sûr permettant de dire dans quel cas il en doit être ainsi. Personne, à ce que je sache, ne prétend que l'ignorance de la loi doive toujours être considérée comme une excuse justifiant le retard. Alors, dans quel cas devra-t-elle être ainsi considérée? A mon avis, le seul critère qui permette de répondre à cette question est celui qui résulte du devoir de

to the Commission itself for information as to the precise requirements of the law and regulations. In such a case we would be dealing not so much with ignorance of law as with mistake induced by representations on behalf of the Commission. Such a case might be regarded as good cause for delay because it would be a cause imputable to the Commission rather than to the claimant. It is not necessary, however, for purposes of the present case to express an opinion on this point.

In the result, I am of the opinion that the umpire did not err in law, and that the section 28 application should accordingly be dismissed.

* * *

PRATTE J.: I agree that this section 28 application should be dismissed.

* * *

HYDE D.J.: I agree.

prudence qui impose à tout réclamant l'obligation de s'informer auprès de la Commission elle-même des exigences de la loi et des règlements. Mais alors ce qui expliquerait le retard du réclamant ne serait pas tant son ignorance de la loi que les fausses représentations faites au nom de la Commission. On pourrait alors considérer le retard comme étant justifié parce qu'il serait attribuable à la Commission plutôt qu'au réclamant. Il n'est pas nécessaire cependant d'exprimer une opinion sur ce point.

Je suis donc d'opinion que le juge-arbitre n'a pas commis d'erreur de droit et que, en conséquence, la demande faite en vertu de l'article 28 doit être rejetée.

* * *

LE JUGE PRATTE: Je suis aussi d'avis que la demande en vertu de l'article 28 doit être rejetée.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE: Je suis d'accord.