

A-24-01
2003 FCA 88

A-24-01
2003 CAF 88

Thomas Allan Shebib (*Applicant*)

Thomas Allan Shebib (*demandeur*)

v.

c.

The Attorney General of Canada (*Respondent*)

Le procureur général du Canada (*défendeur*)

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

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

Court of Appeal, Stone, Rothstein and Pelletier JJ.A.—
Halifax, November 7, 2002; Ottawa, February 18, 2003.

Cour d'appel, juges Stone, Rothstein et Pelletier, J.C.A.—
—Halifax, 7 novembre 2002; Ottawa, 18 février 2003.

Employment Insurance — Two issues before F.C.A. upon judicial review of Umpire's decision: (1) whether qualifying period extended by severance payment; (2) whether good cause established for delay in claiming E.I. benefits — Necessity for 665 hours in 52-week qualifying period — Had just 444 — Claim rejected — Judicial review application denied — Relevant provisions of Act, Regulations considered — Earnings interrupted when terminated — 11 months' severance payments not earnings for s. 14(1) purposes — No basis under Act, s. 8(3) to extend qualifying period — S. 35(6) of Regulations not ultra vires for conflict with Act, s. 8(3) — Act, s. 54, gave Commission regulation-making power — By Regulations s. 35(6), Commission excluded earnings in s. 36(9) (including severance payments) from definition of earnings to find interruption thereof under s. 14(1) — Presumption of coherence (principle of statutory construction) applied — Purpose of Act, s. 8(3) as remedial legislation — S. 35(6) of Regulations eliminated problem s. 8(3) enacted to cure — S. 35(6) also requiring claims be filed immediately on termination — Severance payment properly allocated in accordance with s. 36(9) — Not a labour arbitration matter dealt with by s. 36(11) — Act, s. 10(4) excuses delay where good cause demonstrated — Test what reasonable, prudent person would, in circumstances, have done — Case law holding not to file claim whilst job seeking not good cause for delay — Nor is reliance on legal advice — Commission wants to know as soon as person unemployed to assess employment availability, job-seeking efforts — That applicant, inexperienced in making EI claims, acted in good faith of no avail.

Assurance-emploi — La Cour d'appel fédérale est saisie de deux questions en litige dans le cadre du contrôle judiciaire d'une décision rendue par un juge-arbitre: 1) L'indemnité de départ accordée au demandeur a-t-elle pour effet de prolonger sa période de référence? 2) Le demandeur a-t-il établi qu'il existait un motif valable justifiant le fait qu'il ait tardé à demander des prestations d'emploi? — 665 heures sont exigées au cours de la période de référence de 52 semaines — Le demandeur n'avait accumulé que 444 heures — Demande de prestations rejetée — Demande de contrôle judiciaire rejetée — Examen des dispositions pertinentes de la Loi et des règlements — Un arrêt de rémunération s'est produit au moment de la cessation d'emploi — L'indemnité de départ de 11 mois ne constitue pas une rémunération aux fins de l'art. 14(1) — Il n'existe aucun fondement permettant de prolonger la période de référence en vertu de l'art. 8(3) de la Loi — L'art. 35(6) du Règlement n'est pas ultra vires en raison d'un conflit avec l'art. 8(3) de la Loi — L'art. 54 de la Loi confère à la Commission le pouvoir de prendre des règlements — En vertu de l'art. 35(6) du Règlement, la Commission a exclu la rémunération visée à l'art. 36(9) (y compris l'indemnité de départ) de la définition de la rémunération afin de conclure à un arrêt de rémunération en vertu de l'art. 14(1) — Application du principe de la présomption de cohérence (principe d'interprétation législative) — L'art. 8(3) de la Loi est une disposition réparatrice — L'art. 35(6) du Règlement a éliminé le problème auquel l'adoption de l'art. 8(3) devait remédier — L'art. 35(6) du Règlement avait également pour effet d'exiger que les demandes de prestations d'emploi soient présentées dès la cessation d'emploi — L'indemnité de départ a été répartie comme il se doit conformément à l'art. 36(9) — Une sentence arbitrale visée à l'art. 36(11) n'est pas en cause en l'espèce — L'art. 10(4) permet à un demandeur de présenter une demande de prestations tardive s'il est capable de prouver qu'il avait des motifs valables d'avoir tardé à présenter sa demande de prestations — Le critère applicable est celui qui consiste à savoir ce que toute personne sensée et prudente ferait dans les mêmes circonstances — La jurisprudence a conclu que l'intention de ne pas demander de

prestations d'emploi et de trouver un autre emploi ne constitue pas un motif valable justifiant le retard — Le fait que l'on se soit fondé sur un conseil juridique n'est pas non plus considéré comme un motif valable — La Commission veut être informée dès qu'une personne cesse d'être employée, de façon à avoir la possibilité de déterminer que cette personne est disponible pour exercer un emploi et de connaître les démarches que celle-ci fait pour trouver un emploi — Le fait que le demandeur, qui n'avait aucune expérience en matière de demande de prestations d'emploi, ait agi de bonne foi ne constitue pas un motif valable.

Construction of Statutes — Apparent conflict between provisions in Employment Insurance Act — Presumption of coherence: statutory provisions intended to work together logically, rationally — Presumption enactment not containing contradictions, inconsistencies — Purpose of Act, s. 8(3) remedial in nature — Extended qualifying period — Regulations s. 35(6) eliminated problem s. 8(3) enacted to cure, had further purpose to require claim filed immediately on termination — Conflict resolved by concluding s. 8(3) operating only when necessary.

Interprétation des lois — Apparence de conflit entre les dispositions de la Loi sur l'assurance-emploi — Présomption de cohérence: les différentes dispositions de la Loi sont destinées à s'appliquer ensemble d'une façon logique et rationnelle — Un texte législatif est présumé ne pas contenir de contradictions et d'incohérences — L'art. 8(3) est une disposition de nature réparatrice — L'art. 8(3) a pour effet de prolonger la période de référence — L'art. 35(6) du Règlement a éliminé le problème auquel l'adoption de l'art. 8(3) devait remédier et avait également pour effet d'exiger que les demandes de prestations d'emploi soient présentées dès la cessation d'emploi — La Cour a réglé ce conflit en concluant que la protection fournie par l'art. 8(3) doit être considérée comme s'appliquant uniquement au besoin.

Two issues were before the Court of Appeal upon this application for the judicial review of an Umpire's decision denying employment insurance (EI) benefits: (1) did the allocation of applicant's severance payment extend his qualifying period; and (2) if not, had he established good cause for the delay in claiming benefits?

Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue par un juge-arbitre par laquelle il a rejeté la demande de prestations d'emploi du demandeur. Deux questions sont en litige: 1) La répartition de l'indemnité de départ accordée au demandeur a-t-elle pour effet de prolonger sa période de référence? 2) Dans la négative, le demandeur a-t-il établi qu'il existait un motif valable justifiant le fait qu'il ait tardé à demander des prestations d'emploi?

Applicant, an engineer, was terminated on June 5, 1998. He was given a severance payment of \$70,000 representing 11 months' earnings for allocation purposes under the *Employment Insurance Act*. It was not until April 9, 1999 that he filed a claim for EI benefits. To establish a benefits claim, applicant needed 665 hours in the 52-week qualifying period. Based on the date of filing, the Commission ruled that he had but 444 hours of insurable employment within the qualifying period. Thus, his claim was rejected. Applicant then requested that his claim be antedated to June 8, 1998 and explained that he could not collect E.I. benefits until 11 months after his termination on account of the severance payment allocation and that he had expected to secure employment within that period. The Commission, however, ruled that he had failed to demonstrate good cause for the delay.

Le demandeur est ingénieur. Son emploi a pris fin le 5 juin 1998. Il a reçu une indemnité de départ de 70 000 \$ qui représentait 11 mois de rémunération aux fins de la répartition prévue par la *Loi sur l'assurance-emploi*. Il a présenté une demande de prestations d'emploi le 9 avril 1999 seulement. Le demandeur avait besoin de 665 heures au cours de la période de référence de 52 semaines afin d'établir une demande de prestations. Compte tenu de la date à laquelle il a présenté sa demande de prestations, la Commission a conclu que le demandeur n'avait accumulé que 444 heures d'emploi assurable pendant la période de référence. Sa demande de prestations a donc été rejetée. Le demandeur a alors présenté une demande pour que sa demande soit antedatée au 8 juin 1998 et a expliqué qu'à cause de l'indemnité de départ qui lui avait été accordée, il ne pouvait toucher de prestations d'emploi qu'après l'expiration d'une période de 11 mois suivant la cessation d'emploi et qu'il s'attendait en outre à être employé pendant cette période. La commission a toutefois

Held, the application should be dismissed.

Under the provisions of the statute, since applicant did not apply until April 9, 1999, his benefit period began only on the Sunday of the week of April 9, 1999 and the qualifying period had to be calculated on the preceding 52 weeks. Applicant argued, relying on Act, subsection 8(3), for an extension of his qualifying period in view of his severance payment allocation. To determine whether that provision avails to the applicant's benefit, reference had to be made to the *Employment Insurance Regulations*, subsection 36(9) of which provides that all earnings payable to a claimant upon lay-off or separation must be allocated to the number of weeks beginning with the week that the worker was let go. Subsection 35(6) provides, however, that the earnings referred to in subsection 36(9) may not be taken into account in determining an interruption of earnings. Thus, under subsection 35(6), an interruption of earnings did occur at the time of applicant's termination. His 11 months of severance payments were not earnings for subsection 14(1) purposes. The allocation of his severance payment did not prevent the establishment of an interruption of earnings at the time of termination. There was no basis, under Act, subsection 8(3), for an extension of his qualifying period.

Applicant further submitted that subsection 35(6) of the Regulations is *ultra vires* as in conflict with Act, subsection 8(3). Under Act, section 54, the Commission is granted regulation-making authority. It was by subsection 35(6) of the Regulations that the Commission chose to exclude earnings referred to in subsection 36(9) (including severance payments) from the definition of earnings for purposes of finding an interruption of earnings under subsection 14(1). The Court could agree with applicant that this regulatory provision has the effect essentially of rendering Act, subsection 8(3) inoperable. But the definition of "interruption of earnings" in Act, subsection 2(1) provides that the timing and circumstances of an interruption of earnings is to be determined by regulation. That subsection and the grant of regulation-making authority—paragraph 54(u)—contain no limitation.

The conflict was between Act, subsection 8(3) on the one hand and the definition of "interruption of earnings" in

décidé qu'il n'avait pas démontré l'existence d'un motif valable justifiant le fait qu'il ait tardé à présenter sa demande de prestations.

Arrêt: la demande doit être rejetée.

En vertu des dispositions de la loi, puisque le demandeur a demandé des prestations le 9 avril 1999 seulement, la période de prestations n'a débuté que le dimanche de la semaine du 9 avril 1999 et la période de référence a été considérée comme étant la période de 52 semaines qui avait précédé cette date. Le demandeur soutient, en se fondant sur le paragraphe 8(3) de la Loi, que sa période de référence devrait être prolongée compte tenu de la répartition de son indemnité de départ. Afin de déterminer si le demandeur peut se prévaloir du paragraphe 8(3), il faut tenir compte du *Règlement sur l'assurance-emploi* dont le paragraphe 36(9) prévoit que toute la rémunération payable au prestataire en raison de son licenciement ou de la cessation de son emploi est répartie sur un nombre de semaines qui commence par la semaine du licenciement ou de la cessation d'emploi. Toutefois, le paragraphe 35(6) prévoit que la rémunération visée au paragraphe 36(9) n'est pas comptée aux fins de la détermination d'un arrêt de rémunération. Par conséquent, en raison du paragraphe 35(6), un arrêt de rémunération s'est produit au moment où le demandeur a cessé d'exercer son emploi. L'indemnité de départ de 11 mois que le demandeur a touchée ne constituait pas une rémunération pour l'application du paragraphe 14(1). La répartition de l'indemnité de départ du demandeur n'empêchait pas l'établissement d'un arrêt de rémunération au moment de la cessation d'emploi. Il n'existe aucun fondement permettant de prolonger la période de référence en vertu du paragraphe 8(3) de la Loi.

Le demandeur affirme subsidiairement qu'il existe un conflit entre le paragraphe 35(6) du Règlement et le paragraphe 8(3) de la Loi et que le paragraphe 35(6) est donc *ultra vires*. L'article 54 de la Loi confère à la Commission le pouvoir de prendre des règlements. En vertu du paragraphe 35(6) du Règlement, la Commission a exclu la rémunération visée au paragraphe 36(9) (y compris l'indemnité de départ) de la définition de la rémunération afin de conclure à un arrêt de rémunération en vertu du paragraphe 14(1). La Cour est d'accord avec le demandeur pour dire que le paragraphe 35(6) du Règlement a essentiellement pour effet de rendre inopérant le paragraphe 8(3) de la Loi. Mais la définition de l'«arrêt de rémunération» figurant au paragraphe 2(1) de la Loi prévoit que les cas et les moments où un arrêt de rémunération se produit sont déterminés par règlement. Ce paragraphe et l'alinéa 54u), qui prévoit le pouvoir de réglementation, ne comprennent aucune restriction.

Il s'agit d'un conflit entre le paragraphe 8(3) de la Loi d'une part et la définition de l'«arrêt de rémunération» figurant

subsection 2(1) and the regulation-making authority in paragraph 54(u) of the Act on the other. In the construction of statutes there is a presumption of coherence: provisions of a statute are intended to work together logically and rationally and an enactment is presumed not to contain contradictions and inconsistencies. The purpose of subsection 8(3) of the Act is to protect claimants by ensuring that those receiving monies for a complete severance can include in their qualifying period the hours worked in the 52 weeks prior to being terminated. This subsection was remedial in nature since, under the provisions prior to its enactment, claimants receiving severance payments were prevented from including all of the hours worked in the 52 weeks prior to termination. Subsection 8(3) extended the qualifying period by, in effect, adding the 52 weeks before termination to the allocation period to determine the qualifying period. But subsection 35(6) of the Regulations eliminated the problem that subsection 8(3) was enacted to cure. However, subsection 35(6) had the further effect of requiring that claims be filed immediately upon termination whether or not the person was receiving separation payments. The conflict was to be resolved by holding that subsection 8(3) operates only when necessary, that is, when allocation of earnings payable upon complete severance postpone the date of interruption of earnings.

Yet another argument advanced was that the severance payment should be allocated in accordance with subsection 36(11) rather than 36(9). But subsection 36(11) refers to payments made under a labour arbitration award or in settlement of a dispute that could have gone to arbitration and applicant conceded this not to be a labour arbitration matter. He suggested, however, that he could have complained to Nova Scotia's Labour Standards Tribunal. Having worked for four years, he was entitled to two weeks' severance pay under the provincial *Labour Standards Code*. But, under the Code, eight weeks' severance is the maximum award and, given that applicant received 11 months' severance, it could not be said that his severance payment was in settlement of an award that could have been made by the Tribunal. Applicant's earnings were indeed those contemplated by subsection 36(9).

au paragraphe 2(1) et le pouvoir de réglementation conféré à l'alinéa 54u) de la Loi d'autre part. Il existe une présomption de cohérence en matière d'interprétation des lois: les différentes dispositions de la Loi sont destinées à s'appliquer ensemble d'une façon logique et rationnelle; un texte législatif est présumé ne pas contenir de contradictions et d'incohérences. Le paragraphe 8(3) de la Loi vise à fournir une protection aux prestataires et à assurer que les prestataires qui touchent une rémunération en raison de la rupture de tout lien avec l'employeur puissent inclure dans leur période de référence les heures qu'ils ont effectuées au cours des 52 semaines qui ont précédé la cessation d'emploi. Ce paragraphe est une disposition réparatrice car, avant son adoption, le régime législatif empêchait le prestataire qui touchait une indemnité de départ d'inclure toutes les heures effectuées dans les 52 semaines qui avaient précédé la cessation d'emploi. Le paragraphe 8(3) a pour effet de prolonger la période de référence, de sorte qu'en fait, les 52 semaines qui ont précédé la date de cessation d'emploi sont ajoutées à la période de répartition aux fins de la détermination de la période de référence. Mais le paragraphe 35(6) du Règlement a éliminé le problème auquel l'adoption du paragraphe 8(3) devait remédier. Toutefois, le paragraphe 35(6) du Règlement avait également pour effet d'exiger que les personnes en cause présentent leurs demandes de prestations d'emploi dès qu'il était mis fin à leur emploi, et ce, indépendamment de la question de savoir si elles recevaient une rémunération en raison de la cessation d'emploi ou du licenciement. La Cour a réglé ce conflit en concluant que la protection fournie par le paragraphe 8(3) doit être considérée comme s'appliquant uniquement au besoin, c'est-à-dire lorsque la répartition de la rémunération payable en raison de la rupture de tout lien avec l'employeur retarde la date de l'arrêt de rémunération.

Le demandeur affirme de plus que son indemnité de départ devrait être répartie conformément au paragraphe 36(11) du Règlement plutôt qu'au paragraphe 36(9). Mais le paragraphe 36(11) renvoie à une rémunération payée en exécution d'une sentence arbitrale ou par suite du règlement d'un différend qui aurait pu être tranché par une sentence arbitrale. Le demandeur a concédé qu'une sentence arbitrale n'est pas en cause en l'espèce. Il soutient toutefois qu'il aurait pu déposer une plainte devant le Labour Standards Tribunal de la Nouvelle-Écosse. Le demandeur a travaillé pendant quatre ans, de sorte qu'il aurait été admissible à une indemnité de départ de deux semaines en vertu du *Labour Standards Code*. Mais, en vertu du Code, une indemnité de départ de huit semaines est l'attribution maximale et étant donné que le demandeur a en fait reçu onze mois d'indemnité de départ, il est évident que l'indemnité de départ n'avait pas été versée par suite d'une sentence arbitrale rendue par le Labour Standards Tribunal de la Nouvelle-Écosse. La rémunération en question est celle qui est mentionnée au paragraphe 36(9).

Subsection 10(4) excuses the failure to make a timely benefits claim if applicant is able to demonstrate good cause for the delay up to the date the claim was filed. The Umpire said that the test was whether claimant demonstrated having done what a reasonable and prudent person would have done in the circumstances. Ignorance of the law might constitute good cause so long as claimant was able to establish that he had acted as a reasonable and prudent person. In the Umpire's estimation, that test had not been met. This court has held that not to claim EI benefits whilst seeking a new job, laudable as it may be, does not justify delay, and that reliance upon legal advice is not good cause. In any event, the advice in this case was not that applicant ought not file a claim but rather that he would not be entitled to receive benefits until the end of the period of severance payment allocation. The Commission wants to know as soon as a person becomes unemployed so it can ascertain the person's employment availability and monitor efforts to secure a new job.

Nor could applicant's suggestion that previous decisions of this Court were bad law be accepted. Courts of intermediate appellate jurisdiction follow their prior decisions other than in exceptional circumstances.

It might be observed that it is those who have no experience with having recourse to EI benefits that tend to get caught out by the maze of provisions apparently considered necessary to prevent abuse of the system. That applicant acted in good faith does not avail him as the law stands.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Employment Insurance Act, S.C. 1996, c. 23, ss. 2(1) "interruption of earnings", 8, 10(1), 54(s),(u).
Employment Insurance Regulations, SOR/96-332, ss. 14(1), 35(6), 36(9),(11).
Labour Standards Code, R.S.N.S. 1989, c. 246, s. 72(1).
Unemployment Insurance Act, R.S.C., 1985, c. U-1, s. 7(3).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport), [1992] 1 S.C.R. 3; (1992), 88 D.L.R. (4th)

Le paragraphe 10(4) permet à un demandeur de présenter une demande de prestations tardive s'il est capable de prouver qu'il avait des motifs valables d'avoir tardé à présenter sa demande de prestations. Le juge-arbitre a affirmé que le critère applicable était de savoir si le prestataire avait démontré qu'il avait fait ce que toute personne sensée et prudente aurait fait dans les mêmes circonstances. L'ignorance de la loi peut constituer un motif valable à la condition que le prestataire soit en mesure de prouver qu'il a agi d'une manière sensée et prudente. Le juge-arbitre a conclu que le demandeur n'avait pas satisfait au critère du motif valable. La Cour a conclu qu'aussi louable qu'elle soit, l'intention de ne pas demander de prestations d'emploi et de trouver un autre emploi ne constitue pas un motif valable justifiant le retard. Le fait que l'on se soit fondé sur un conseil juridique n'est pas non plus considéré comme un motif valable. Quoi qu'il en soit, en l'espèce, le conseil juridique que le demandeur a reçu était uniquement qu'il n'aurait pas droit à des prestations d'emploi avant la fin de la période de répartition de l'indemnité de départ. La Commission veut être informée dès qu'une personne cesse d'être employée, de façon à avoir la possibilité de déterminer que cette personne est disponible pour exercer un emploi et de connaître les démarches que celle-ci fait pour trouver un emploi.

La prétention du demandeur selon laquelle la jurisprudence qui va à l'encontre des arguments qu'il a invoqués est erronée ne peut être acceptée. Sauf dans certaines circonstances exceptionnelles, les cours d'appel intermédiaires suivent leurs décisions antérieures.

Il convient de faire remarquer que ce sont ceux qui n'ont aucune expérience en ce qui concerne les prestations d'emploi qui s'empêtent dans l'amas de dispositions législatives que le législateur semble considérer comme nécessaires pour empêcher l'abus du système d'assurance-emploi. Selon l'état actuel du droit, le fait que le demandeur ait agi de bonne foi ne constitue pas un motif valable l'autorisant à antidater sa demande de prestations d'emploi.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Labour Standards Code, R.S.N.S. 1989, ch. 246, art. 72(1).
Loi sur l'assurance-chômage, L.R.C. (1985), ch. U-1, art. 7(3).
Loi sur l'assurance-emploi, L.C. 1996, ch. 23, art. 2(1) «arrêt de rémunération», 8, 10(1), 54(s),(u).
Règlement sur l'assurance-emploi, DORS/96-332, art. 14(1), 35(6), 36(9) (mod. par DORS/97-31, art. 19), (11).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS CITÉES:

Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports), [1992] 1 R.C.S. 3; (1992), 88 D.L.R.

1; [1992] 2 W.W.R. 193; 84 Alta. L.R. (2d) 129; 3 Admin. L.R. (2d) 1; 7 C.E.L.R. (N.S.) 1; 132 N.R. 321; *Murphy v. Welsh; Stoddard v. Watson*, [1993] 2 S.C.R. 1069; (1993), 106 D.L.R. (4th) 404; 18 C.C.L.T. (2d) 101; 18 C.P.C. (3d) 137; 47 M.V.R. (2d) 1; *Canada (Attorney General) v. Smith* (1993), 153 N.R. 317 (F.C.A.); *Canada (Attorney General) v. Ehman* (1996), 193 N.R. 391 (F.C.A.); *Miller v. Canada (Attorney General)*, 2002 FCA 370; [2002] F.C.J. No. 1375 (C.A.) (QL).

AUTHORS CITED

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Toronto: Butterworths, 2002.

APPLICATION for judicial review of the decision of an Umpire under the *Employment Insurance Act* that the allocation of a severance payment did not extend the qualifying period and that applicant had failed to establish good cause for his delay in claiming benefits. Application denied.

APPEARANCES:

David G. Coles and *Kenneth A. MacLean* for applicant.
Scott E. McCrossin for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Boyne Clarke, Dartmouth, Nova Scotia, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

ROTHSTEIN J.A.:

ISSUES

[1] This is an application for judicial review of a decision of an Umpire under the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23. The Umpire dismissed the

(4th) 1; [1992] 2 W.W.R. 193; 84 Alta. L.R. (2d) 129; 3 Admin. L.R. (2d) 1; 7 C.E.L.R. (N.S.) 1; 132 N.R. 321; *Murphy c. Welsh; Stoddard c. Watson*, [1993] 2 R.C.S. 1069; (1993), 106 D.L.R. (4th) 404; 18 C.C.L.T. (2d) 101; 18 C.P.C. (3d) 137; 47 M.V.R. (2d) 1; *Canada (Procureur général) c. Smith* (1993), 153 N.R. 317 (C.A.F.); *Canada (Procureur général) c. Ehman* (1996), 193 N.R. 391 (C.A.F.); *Miller c. Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 370; [2002] A.C.F. n° 1375 (C.A.) (QL).

DOCTRINE

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Toronto: Butterworths, 2002.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision rendue par un juge-arbitre en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi* par laquelle il a décidé que l'indemnité de départ accordée n'a pas pour effet de prolonger la période de référence et que le demandeur n'a pas établi qu'il existait un motif valable justifiant le fait qu'il ait tardé à demander des prestations d'emploi. Demande rejetée.

ONT COMPARU:

David G. Coles et *Kenneth A. MacLean* pour le demandeur.
Scott E. McCrossin pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Boyne Clarke, Dartmouth (Nouvelle-Écosse), pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A.:

POINTS LITIGIEUX

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue par un juge-arbitre en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23. Le

applicant's appeal [*Shebib (In re)* (1999), CUB 50050]. There are two issues:

1. Does the allocation of the applicant's severance payment extend his qualifying period; and
2. If it does not, has the applicant established that he had good cause for his delay in claiming employment insurance benefits.

FACTS

[2] The applicant is an engineer. His employment was terminated on June 5, 1998. He received a severance payment of \$70,000, the equivalent of 11 months' earnings for allocation purposes under the *Employment Insurance Act*. He did not file a claim for employment insurance benefits until April 9, 1999.

[3] At the relevant time, the applicant required 665 hours in the 52-week qualifying period in order to establish a claim for benefits. Based upon the date when he filed his claim for benefits, April 9, 1999, the Commission found that the applicant only had 444 hours of insurable employment during the qualifying period. On April 30, 1999, the Commission denied the applicant's claim for benefits because he did not have sufficient hours of insurable employment.

[4] The applicant filed a request with the Commission that his claim be antedated to June 8, 1998. If it was antedated, the 52-week qualifying period would have included the 52 weeks before he was terminated and he would have had approximately 2,700 hours of insurable employment in the qualifying period. He explained his delay on the basis that he could not collect employment insurance benefits until the expiry of 11 months following his termination due to the allocation of his severance payment and further, he expected to be employed within that time period.

juge-arbitre a rejeté l'appel interjeté par le demandeur [*Shebib (In re)* (1999), CUB 50050]. Deux questions sont en litige:

1. La répartition de l'indemnité de départ accordée au demandeur a-t-elle pour effet de prolonger sa période de référence?
2. Dans la négative, le demandeur a-t-il établi qu'il existait un motif valable justifiant le fait qu'il avait tardé à demander des prestations d'emploi?

LES FAITS

[2] Le demandeur est ingénieur. Son emploi a pris fin le 5 juin 1998. Le demandeur a reçu une indemnité de départ de 70 000 \$, qui représentait 11 mois de rémunération aux fins de la répartition prévue par la *Loi sur l'assurance-emploi*. Il a présenté une demande de prestations d'emploi le 9 avril 1999 seulement.

[3] Pendant la période pertinente, le demandeur avait besoin de 665 heures au cours de la période de référence de 52 semaines afin d'établir une demande de prestations. Compte tenu de la date à laquelle il a présenté sa demande de prestations, soit le 9 avril 1999, la Commission a conclu que le demandeur n'avait accumulé que 444 heures d'emploi assurable pendant la période de référence. Le 30 avril 1999, la Commission a rejeté la demande de prestations pour le motif que le demandeur n'avait pas accumulé un nombre suffisant d'heures d'emploi assurable.

[4] Le demandeur a présenté une demande auprès de la Commission pour que sa demande soit antedatée au 8 juin 1998. Si la demande avait été antedatée, la période de référence de 52 semaines aurait englobé les 52 semaines qui avaient précédé la date de la cessation d'emploi et le demandeur aurait accumulé environ 2 700 heures d'emploi assurable pendant la période de référence. Le demandeur a cherché à justifier le retard en affirmant qu'à cause de la répartition de l'indemnité de départ qui lui avait été accordée, il ne pouvait toucher de prestations d'emploi qu'après l'expiration d'une période de onze mois suivant la date de la cessation d'emploi et qu'il s'attendait en outre à être employé pendant cette période.

[5] By letter dated May 12, 1999, the Commission informed the applicant that his claim for benefits would not be antedated because he did not show that he had good cause for delay in filing his claim for benefits.

[6] The applicant's appeal to the Board of Referees was dismissed, as was his subsequent appeal to the Umpire.

ANALYSIS

Issue 1 Does the allocation of the applicant's severance payment extend his qualifying period?

[7] Subsection 8(1) of the Act defines the qualifying period as the 52-week period immediately before the beginning of a benefit period:

8. (1) Subject to subsections (2) to (7), the qualifying period of an insured person is the shorter of

(a) the 52-week period immediately before the beginning of a benefit period under subsection 10(1), and

(b) the period that begins on the first day of an immediately preceding benefit period and ends with the end of the week before the beginning of a benefit period under subsection 10(1).

[8] Subsection 10(1) of the Act provides that a benefit period begins on the later of the Sunday of the week in which the interruption of earnings occurs and the Sunday of the week in which the initial claim for benefits is made. Subsection 10(1) provides:

10. (1) A benefit period begins on the later of

(a) the Sunday of the week in which the interruption of earnings occurs, and

(b) the Sunday of the week in which the initial claim for benefits is made.

Therefore, because the applicant did not apply for benefits until April 9, 1999, his benefit period did not begin until the Sunday of the week of April 9, 1999. His

[5] Par une lettre en date du 12 mai 1999, la Commission a informé le demandeur que sa demande de prestations ne serait pas antedatée parce qu'il n'avait pas démontré l'existence d'un motif valable justifiant le fait qu'il avait tardé à présenter sa demande de prestations.

[6] L'appel que le demandeur a interjeté devant le conseil arbitral a été rejeté, comme l'a été l'appel subséquent qu'il a interjeté devant le juge-arbitre.

ANALYSE

Première question: La répartition de l'indemnité de départ accordée au demandeur a-t-elle pour effet de prolonger sa période de référence?

[7] Le paragraphe 8(1) de la Loi définit la période de référence comme étant la période de 52 semaines précédant le début d'une période de prestations:

8. (1) Sous réserve des paragraphes (2) à (7), la période de référence d'un assuré est la plus courte des périodes suivantes:

a) la période de cinquante-deux semaines qui précède le début d'une période de prestations prévue au paragraphe 10(1);

b) la période qui débute en même temps que la période de prestations précédente et se termine à la fin de la semaine précédant le début d'une période de prestations prévue au paragraphe 10(1).

[8] Le paragraphe 10(1) de la Loi prévoit qu'une période de prestations débute le dimanche de la semaine au cours de laquelle survient l'arrêt de rémunération ou le dimanche de la semaine au cours de laquelle est formulée la demande initiale de prestations, si cette semaine est postérieure à celle de l'arrêt de rémunération. Le paragraphe 10(1) est ainsi libellé:

10. (1) La période de prestations débute, selon le cas:

a) le dimanche de la semaine au cours de laquelle survient l'arrêt de rémunération;

b) le dimanche de la semaine au cours de laquelle est formulée la demande initiale de prestations, si cette semaine est postérieure à celle de l'arrêt de rémunération.

Par conséquent, puisque le demandeur a demandé des prestations le 9 avril 1999 seulement, la période de prestations n'a débuté que le dimanche de la semaine du

qualifying period was calculated as the 52-week period immediately before the Sunday of the week of April 9, 1999, during which period he only had 444 hours of insurable employment.

[9] Relying upon subsection 8(3) of the Act, the applicant argues that his qualifying period should be extended. He says that the allocation of his severance payments, namely the 11-month period following his termination, should be taken into account for purposes of extending his qualifying period. Subsection 8(3) of the Act provides:

8. . . .

(3) A qualifying period mentioned in paragraph (1)(a) is extended by the aggregate of any weeks during the qualifying period for which the person proves, in such manner as the Commission may direct, that

(a) earnings paid because of the complete severance of their relationship with their former employer have been allocated to weeks in accordance with the regulations; and

(b) the allocation has prevented them from establishing an interruption of earnings.

[10] If the applicant is correct, his qualifying period would be 52 weeks plus 11 months (say 44 weeks) for a total of 96 weeks prior to the Sunday of the week of April 9, 1999. That would have the effect of including in his qualifying period the 52 weeks prior to June 5, 1998, when he was actually working. As indicated above, during that 52-week period, the applicant had approximately 2,700 hours of insurable employment and would clearly qualify for employment insurance benefits.

[11] In order to determine if subsection 8(3) avails to the benefit of the applicant, it is necessary to have regard to the *Employment Insurance Regulations*, SOR/96-332. Subsection 36(9) provides that all earnings paid or payable to a claimant by reason of a lay-off or separation, including severance payments, should be allocated to the number of weeks that begins with the

9 avril 1999. La période de référence a été considérée comme étant la période de 52 semaines qui avait précédé le dimanche de la semaine du 9 avril 1999, période au cours de laquelle le demandeur avait uniquement accumulé 444 heures d'emploi assurable.

[9] En se fondant sur le paragraphe 8(3) de la Loi, le demandeur soutient que sa période de référence devrait être prolongée. Il affirme qu'il faut tenir compte de la répartition de son indemnité de départ, soit la période de 11 mois qui a suivi la date de la cessation d'emploi, afin de prolonger la période de référence. Le paragraphe 8(3) de la Loi prévoit ce qui suit:

8. [. . .]

(3) La période de référence visée à l'alinéa (1)a) est prolongée du nombre de semaines pour lesquelles la personne prouve, de la manière que la Commission peut ordonner, qu'elle ne pouvait établir un arrêt de rémunération à cause de la répartition, aux termes des règlements, de la rémunération qu'elle avait touchée en raison de la rupture de tout lien avec son ancien employeur.

[10] Si le demandeur a raison, sa période de référence serait de 52 semaines plus 11 mois (disons 44 semaines), soit 96 semaines en tout, avant le dimanche de la semaine du 9 avril 1999. Cela aurait pour effet d'inclure dans la période de référence les 52 semaines qui avaient précédé le 5 juin 1998, période pendant laquelle, en fait, le demandeur travaillait. Comme il en a ci-dessus été fait mention, au cours de cette période de 52 semaines, le demandeur avait accumulé environ 2 700 heures d'emploi assurable et il avait clairement droit aux prestations d'emploi.

[11] Afin de déterminer si le demandeur peut se prévaloir du paragraphe 8(3), il faut tenir compte du *Règlement sur l'assurance-emploi*, DORS/96-332. Le paragraphe 36(9) [mod. par DORS/97-31, art. 19] du Règlement prévoit que toute la rémunération payée ou payable au prestataire en raison de son licenciement ou de la cessation de son emploi, y compris l'indemnité de

week of the lay-off or separation. Subsection 36(9) provides:

36. . . .

(9) Subject to subsections (10) and (11), all earnings paid or payable to a claimant by reason of a lay-off or separation from an employment shall, regardless of the nature of the earnings or the period in respect of which the earnings are purported to be paid or payable, be allocated to a number of weeks that begins with the week of the lay-off or separation in such a manner that the total earnings of the claimant from that employment are, in each consecutive week except the last, equal to the claimant's normal weekly earnings from that employment.

However, subsection 35(6) provides that the earnings referred to in subsection 36(9) are not earnings which are to be taken into account for purposes of determining an interruption of earnings. Subsection 35(6) provides:

35. . . .

(6) Notwithstanding subsection (2), the earnings referred to in subsection 36(9) are not earnings to be taken into account for the purposes of section 14.

Subsection 14(1) of the Regulations defines when an interruption of earnings takes place:

14. (1) Subject to subsections (2) to (7), an interruption of earnings occurs where, following a period of employment with an employer, an insured person is laid off or separated from that employment and has 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 36(13), are payable or allocated.

[12] Therefore, by reason of subsection 35(6), an interruption of earnings did occur at the time of the applicant's termination. The applicant was laid off, he performed no services, and the 11 months of severance payments that the applicant received were not earnings for the purposes of subsection 14(1). The allocation of the applicant's severance payment did not prevent the establishment of an interruption of earnings at the time of termination. According to these regulatory provisions, there is no basis for an extension of his qualifying period

départ, est répartie sur un nombre de semaines qui commence par la semaine du licenciement ou de la cessation d'emploi. Le paragraphe 36(9) prévoit ce qui suit:

36. [. . .]

(9) Sous réserve des paragraphes (10) et (11), toute rémunération payée ou payable au prestataire en raison de son licenciement ou de la cessation de son emploi est, abstraction faite de la nature de la rémunération et de la période pour laquelle elle est présentée comme étant payée ou payable, répartie sur un nombre de semaines qui commence par la semaine du licenciement ou de la cessation d'emploi, de sorte que la rémunération totale tirée par lui de cet emploi dans chaque semaine consécutive, sauf la dernière, soit égale à sa rémunération hebdomadaire normale provenant de cet emploi.

Toutefois, le paragraphe 35(6) du Règlement prévoit que la rémunération visée au paragraphe 36(9) n'est pas comptée aux fins de la détermination d'un arrêt de rémunération. Le paragraphe 35(6) est ainsi libellé:

35. [. . .]

(6) Malgré le paragraphe (2), la rémunération visée au paragraphe 36(9) n'est pas comptée pour l'application de l'article 14.

Le paragraphe 14(1) du Règlement définit le moment où un arrêt de rémunération se produit:

14. (1) Sous réserve des paragraphes (2) à (7), un arrêt de rémunération se produit lorsque, après une période d'emploi, l'assuré est licencié ou cesse d'être au service de son employeur et se trouve à ne pas travailler pour cet employeur durant une période d'au moins sept jours consécutifs à l'égard de laquelle aucune rémunération provenant de cet emploi, autre que celle visée au paragraphe 36(13), ne lui est payable ni attribuée.

[12] Par conséquent, en raison du paragraphe 35(6) du Règlement, un arrêt de rémunération s'est produit au moment où le demandeur a cessé d'exercer son emploi. Le demandeur a été licencié, il n'a pas travaillé, et l'indemnité de départ de 11 mois que le demandeur a touchée ne constituait pas une rémunération pour l'application du paragraphe 14(1) du Règlement. La répartition de l'indemnité de départ du demandeur n'empêchait pas l'établissement d'un arrêt de rémunération au moment de la cessation d'emploi. Selon

under subsection 8(3) of the Act.

[13] The applicant alternatively argues that subsection 35(6) of the Regulations conflicts with subsection 8(3) of the Act and is, therefore, *ultra vires*.

[14] Section 54 of the Act grants the Commission the authority to make regulations. In particular, paragraphs 54(s) and (u) of the Act read:

54. The Commission may, with the approval of the Governor in Council, make regulations

...

(s) defining and determining earnings for benefit purposes, determining the amount of those earnings and providing for the allocation of those earnings to weeks or other periods;

...

(u) defining and determining the circumstances in which and the time at which an interruption of earnings occurs;

[15] Subsection 2(1) of the Act anticipates that regulations will be made pursuant to paragraph 54(u):

2. (1) In this Act,

...

“interruption of earnings” means an interruption that occurs in the earnings of an insured person at any time and in any circumstances determined by the regulations; [Emphasis added.]

[16] The Commission, by subsection 35(6) of the Regulations, excluded earnings referred to in subsection 36(9) of the Regulations, including severance payments, from the definition of earnings for the purposes of finding an interruption of earnings under subsection 14(1) of the Regulations. By virtue of paragraph 54(u) of the Act, the Commission had the requisite power to make subsection 35(6) of the Regulations.

[17] Nonetheless, the applicant argues that subsection 35(6) is *ultra vires* because it, in effect, reads subsection

ces dispositions réglementaires, il n'existe aucun fondement permettant de prolonger la période de référence en vertu du paragraphe 8(3) de la Loi.

[13] Le demandeur affirme subsidiairement qu'il existe un conflit entre le paragraphe 35(6) du Règlement et le paragraphe 8(3) de la Loi et que le paragraphe 35(6) est donc *ultra vires*.

[14] L'article 54 de la Loi confère à la Commission le pouvoir de prendre des règlements. En particulier, les alinéas 54s) et u) de la Loi sont ainsi libellés:

54. La Commission peut, avec l'agrément du gouverneur en conseil, prendre des règlements:

[. . .]

s) définissant et déterminant la rémunération aux fins du bénéfice des prestations, déterminant le montant de cette rémunération et prévoyant sa répartition par semaine ou autre période;

[. . .]

u) précisant dans quels cas et à quel moment se produit un arrêt de rémunération;

[15] Le paragraphe 2(1) de la Loi prévoit que des règlements seront pris conformément à l'alinéa 54u):

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

[. . .]

«arrêt de rémunération» L'arrêt de la rémunération d'un assuré qui se produit dans les cas et aux moments déterminés par règlement. [Je souligne.]

[16] En vertu du paragraphe 35(6) du Règlement, la Commission a exclu la rémunération visée au paragraphe 36(9), y compris l'indemnité de départ, de la définition de la rémunération afin de conclure à un arrêt de rémunération en vertu du paragraphe 14(1) du Règlement. En vertu de l'alinéa 54u), la Commission possédait le pouvoir nécessaire pour prendre le paragraphe 35(6) du Règlement.

[17] Néanmoins le demandeur soutient que le paragraphe 35(6) du Règlement est *ultra vires* parce

8(3) out of the Act. I agree with the applicant that the effect of subsection 35(6) essentially renders subsection 8(3) of the Act inoperable. The earnings referred to in subsection 8(3) are included in the earnings referred to in subsection 36(9). I say “essentially . . . inoperable”, because severance payments referred to in subsection 36(11) may still be considered in determining when an interruption of earnings occurs, although subsection 36(11) appears to contemplate an extremely narrow and infrequent circumstance.

[18] As indicated, the definition of “interruption of earnings” in subsection 2(1) of the Act provides that the timing and circumstances of an interruption of earnings is to be determined by the regulations. Paragraph 54(u) of the Act confers that regulation-making authority on the Commission. To find subsection 35(6) *ultra vires* is to read the definition in subsection 2(1) and the regulation-making authority in paragraph 54(u) as containing limitations not included in their words. That is because a finding of *ultra vires* would have the effect of preventing the making of a regulation that excludes allocated earnings payable by reason of a lay-off or separation from affecting the time of an interruption of earnings. Such a limitation is not found in the definition in subsection 2(1). Nor is it found in the regulation-making authority in paragraph 54(u).

[19] The conflict to be resolved, therefore, is not between subsection 8(3) of the Act and subsection 35(6) of the Regulations, but between subsection 8(3) of the Act on the one hand and the definition of “interruption of earnings” in subsection 2(1) and the regulation-making authority in paragraph 54(u) of the Act on the other.

[20] I start with the presumption of coherence: the different provisions of the statute are intended to work together logically and rationally; and an enactment is presumed not to contain contradictions and inconsistencies. In R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. (Toronto: Butterworths, 2002), Sullivan states at pages 262-263:

qu’en fait, ce paragraphe interprète le paragraphe 8(3) de la Loi. Je suis d’accord avec le demandeur pour dire que le paragraphe 35(6) du Règlement a essentiellement pour effet de rendre inopérant le paragraphe 8(3) de la Loi. La rémunération visée au paragraphe 8(3) est incluse dans la rémunération visée au paragraphe 36(9) du Règlement. Je dis «essentiellement [. . .] inopérant» parce que les indemnités de départ visées au paragraphe 36(11) du Règlement peuvent encore être prises en compte lorsque l’on détermine à quel moment un arrêt de rémunération se produit, même si ce paragraphe semble envisager une circonstance extrêmement limitée qui survient rarement.

[18] Comme il en a été fait mention, la définition de l’«arrêt de rémunération» figurant au paragraphe 2(1) de la Loi prévoit que les cas et les moments où un arrêt de rémunération se produit sont déterminés par règlement. L’alinéa 54u) de la Loi confère ce pouvoir de réglementation à la Commission. Conclure que le paragraphe 35(6) du Règlement est *ultra vires*, c’est interpréter la définition figurant au paragraphe 2(1) et le pouvoir de réglementation conféré à l’alinéa 54u) comme renfermant des restrictions qui ne sont pas incluses dans le libellé de ces dispositions. C’est parce qu’une conclusion relative au caractère *ultra vires* aurait pour effet d’empêcher de prendre un règlement qui empêche la rémunération répartie payable en raison d’un licenciement ou d’une cessation d’emploi d’influer sur la période d’interruption de rémunération. Pareille limitation ne se trouve pas dans la définition figurant au paragraphe 2(1). Elle ne se trouve pas non plus dans le pouvoir de réglementation prévu à l’alinéa 54u).

[19] Il ne s’agit donc pas d’un conflit entre le paragraphe 8(3) de la Loi et le paragraphe 35(6) du Règlement, mais entre le paragraphe 8(3) de la Loi d’une part et la définition de l’«arrêt de rémunération» figurant au paragraphe 2(1) et le pouvoir de réglementation conféré à l’alinéa 54u) de la Loi d’autre part.

[20] Je commencerai par la présomption de cohérence; les différentes dispositions de la loi sont destinées à s’appliquer ensemble d’une façon logique et rationnelle; un texte législatif est présumé ne pas contenir de contradictions et d’incohérences. Dans R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4^e éd. (Toronto: Butterworths, 2002), Sullivan dit ce qui suit aux pages 262 et 263:

It is presumed that the provisions of legislation are meant to work together, both logically and teleologically, as parts of a functioning whole. The parts are presumed to fit together logically to form a rational, internally consistent framework; and because the framework has a purpose, the parts are also presumed to work together dynamically, each contributing something toward accomplishing the intended goal.

The presumption of coherence is also expressed as a presumption against internal conflict. It is presumed that the body of legislation enacted by a legislature does not contain contradictions or inconsistencies, that each provision is capable of operating without coming into conflict with any other.

In support of the presumption of coherence, Sullivan cites a number of Supreme Court of Canada decisions, e.g. *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3, at page 38; *Murphy v. Welsh*; *Stoddard v. Watson*, [1993] 2 S.C.R. 1069, at page 1079.

[21] The purpose of subsection 8(3) of the Act is to create a safeguard for claimants to ensure those who are in receipt of earnings paid because of a complete severance are able to include in their qualifying period the hours they worked in the 52 weeks prior to their termination. As I understand the legislative history, subsection 8(3) (previously subsection 7(3), [*Unemployment Insurance Act*] R.S.C., 1985, c. U-1) was enacted when, under the legislative scheme in place at that time, the allocation of earnings paid because of complete severance, e.g. severance pay, had the effect of postponing the time at which an interruption of earnings was deemed to occur. A claimant in receipt of a severance payment could not demonstrate an interruption of earnings until the period of allocation of severance pay had expired. This created situations in which the 52-week qualifying period, calculated as the 52-week period prior to the interruption of earnings, would largely be the allocation period. As a result, claimants could find themselves with fewer than the required number of qualifying hours to receive unemployment insurance benefits. This was not because they had not worked the required number of hours. Rather, it was because the legislative scheme prevented them from including all of the hours worked in the 52 weeks prior to termination.

[TRADUCTION] Les dispositions d'une loi sont présumées fonctionner ensemble, tant logiquement que téléologiquement, comme les diverses parties d'un tout. Les parties sont présumées s'assembler logiquement pour former un cadre rationnel, intrinsèquement cohérent; et parce que le cadre a une fin, les parties sont également présumées s'appliquer ensemble d'une façon dynamique, chacune contribuant quelque chose aux fins de la réalisation du but visé.

La présomption de cohérence est également une présomption à l'encontre de l'existence d'un conflit interne. L'ensemble des lois adoptées par l'assemblée législative est présumé ne pas comporter de contradictions ou d'incohérences, chaque disposition étant capable de s'appliquer sans entrer en conflit avec une autre.

À l'appui de la présomption de cohérence, Sullivan cite un certain nombre d'arrêtés de la Cour suprême du Canada, tels que *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, à la page 38; *Murphy c. Welsh*; *Stoddard c. Watson*, [1993] 2 R.C.S. 1069, à la page 1079.

[21] Le paragraphe 8(3) de la Loi vise à fournir une protection aux prestataires et à assurer que les prestataires qui touchent une rémunération en raison de la rupture de tout lien avec l'employeur puissent inclure dans leur période de référence les heures qu'ils ont effectuées au cours des 52 semaines qui ont précédé la cessation d'emploi. Si je comprends bien l'historique législatif, le paragraphe 8(3) (autrefois, paragraphe 7(3), [*Loi sur l'assurance-chômage*] L.R.C. (1985), ch. U-1) a été édicté lorsque, en vertu du régime législatif qui était alors en place, la répartition de la rémunération touchée en raison de la rupture de tout lien avec l'employeur, c'est-à-dire une indemnité de départ, avait pour effet de retarder le moment où un arrêt de rémunération était réputé se produire. Le prestataire qui touchait une indemnité de départ ne pouvait pas démontrer un arrêt de rémunération tant que la période de répartition de l'indemnité de départ n'était pas expirée, de sorte qu'il y avait des cas dans lesquels la période de référence de 52 semaines, déterminée comme étant la période de 52 semaines qui avait précédé la date de l'arrêt de rémunération, correspondait en bonne partie à la période de répartition. Un prestataire pouvait donc avoir en fin de compte accumulé un nombre d'heures inférieur au nombre nécessaire aux fins de la réception de prestations d'assurance-chômage, et ce, non parce qu'il n'avait pas

[22] Subsection 8(3) has the effect of extending the qualifying period so that, in effect, the 52 weeks prior to termination are added to the allocation period for the purpose of determining the qualifying period. In this way, hours actually worked in the 52-week period prior to termination would be taken into account in calculating the claimant's qualifying hours. That is the purpose of subsection 8(3).

[23] However, the extension of the qualifying period under subsection 8(3) was no longer necessary once subsection 35(6) of the Regulations was brought into force. Subsection 35(6) excluded from the determination of the time of interruption of earnings, earnings received as a result of lay-off or separation from employment. Therefore, the time of the interruption of earnings occurred at, or within a few days after termination and, the 52-week qualifying period would be the 52 weeks prior to termination. This eliminated the problem which subsection 8(3) was enacted to cure.

[24] However, subsection 35(6) also had the effect of requiring individuals to make their claims for employment insurance benefits immediately after they were terminated, regardless of whether they received earnings as a result of separation or lay-off. Provided they made their claims in a timely way, their qualifying period would be the 52 weeks prior to termination.

[25] How, then, is the definition of "interruption of earnings" in subsection 2(1) and the regulation-making authority to determine the timing and the circumstances in which an interruption of earnings occurs in paragraph 54(u), to be reconciled with subsection 8(3)? Because of its purpose of safeguarding claimants, I am of the view

effectué le nombre nécessaire d'heures de travail, mais parce que le régime législatif l'empêchait d'inclure toutes les heures effectuées dans les 52 semaines qui avaient précédé la cessation d'emploi.

[22] Le paragraphe 8(3) a pour effet de prolonger la période de référence, de sorte qu'en fait, les 52 semaines qui ont précédé la date de cessation d'emploi sont ajoutées à la période de répartition aux fins de la détermination de la période de référence. Ainsi, les heures réellement travaillées au cours de la période de 52 semaines qui ont précédé la date de la cessation d'emploi sont prises en compte dans le calcul du nombre d'heures nécessaires du prestataire. Tel est le but du paragraphe 8(3).

[23] Toutefois, la prolongation de la période de référence prévue au paragraphe 8(3) n'était plus nécessaire une fois que le paragraphe 35(6) du Règlement est entré en vigueur. Le paragraphe 35(6) du Règlement excluait de la détermination du moment de l'arrêt de rémunération, la rémunération touchée en raison du licenciement ou de la cessation d'emploi. Par conséquent, l'arrêt de rémunération se produisait à la date de la cessation d'emploi, ou dans les quelques jours qui suivaient la cessation d'emploi, et la période de référence de 52 semaines était la période de 52 semaines qui avait précédé la date de la cessation d'emploi. Cela éliminait le problème auquel l'adoption du paragraphe 8(3) devait remédier.

[24] Toutefois, le paragraphe 35(6) du Règlement avait également pour effet d'exiger que les personnes en cause présentent leurs demandes de prestations d'emploi dès qu'il était mis fin à leur emploi, et ce, indépendamment de la question de savoir si elles recevaient une rémunération en raison de la cessation d'emploi ou du licenciement. À condition que les demandes aient été présentées en temps opportun, leur période de référence serait la période de 52 semaines qui précédait la date de la cessation d'emploi.

[25] De quelle façon est-il donc possible de concilier avec le paragraphe 8(3) la définition de l'«arrêt de rémunération» figurant au paragraphe 2(1) et le pouvoir de réglementation, prévu à l'alinéa 54u), permettant de préciser dans quels cas et à quel moment se produit un arrêt de rémunération? Étant donné que le paragraphe

that the safeguard provided by subsection 8(3) must be considered to operate only when it is necessary, that is, when allocation of earnings payable by reason of a complete severance postpone the date of interruption of earnings. Where, under the regulatory scheme, allocation does not postpone the date of interruption of earnings, subsection 8(3) does not have to operate.

[26] In other words, to read the definition in subsection 2(1), the authority in paragraph 54(u) and subsection 8(3) coherently and consistently, subsection 8(3) must be read in a manner so as to recognize that regulations may make its operation unnecessary. If subsection 8(3) commenced with the words “Subject to Regulations made pursuant to the definition of ‘interruption of earnings’ in subsection 2(1) and the regulation-making authority in paragraph 54(u) of the Act”, there would be no conflict. However, the definition in subsection 2(1) and paragraph 54(u) have this implicit effect. A coherent reading of the definition in subsection 2(1), paragraph 54(u) and subsection 8(3) requires this interpretation. This does not involve adding words to the statute. Rather, it only gives voice to Parliament’s implicit intention. See *Murphy v. Welsh; Stoddard v. Watson*, *supra*, at page 1078.

[27] In retrospect, there is no doubt the legislative and regulatory scheme could have been more clearly drafted. However, the duty of the Court is to resolve apparent conflicts in statutes and in my view, the interpretation I have given to the relevant provisions does so.

[28] For these reasons, I am unable to agree with the applicant’s argument that subsection 35(6) is *ultra vires*.

[29] The applicant further argues that his severance payment was one to which subsection 36(11) applied. Subsection 36(11) provides:

36. . . .

8(3) vise à protéger les prestataires, je suis d’avis que la protection fournie par cette disposition doit être considérée comme s’appliquant uniquement au besoin, c’est-à-dire lorsque la répartition de la rémunération payable en raison de la rupture de tout lien avec l’employeur retarde la date de l’arrêt de rémunération. Lorsque, en vertu du régime législatif, la répartition ne retarde pas la date d’arrêt de rémunération, le paragraphe 8(3) n’a pas à s’appliquer.

[26] En d’autres termes, pour interpréter la définition figurant au paragraphe 2(1), le pouvoir conféré à l’alinéa 54u) et le paragraphe 8(3) d’une façon cohérente et uniforme, il faut interpréter le paragraphe 8(3) de façon à reconnaître que le règlement peut rendre son application inutile. Si le paragraphe 8(3) commençait par les mots: «Sous réserve des règlements pris conformément à la définition de l’expression “arrêt de rémunération” figurant au paragraphe 2(1) et du pouvoir de réglementation conféré à l’alinéa 54u) de la Loi», il n’y aurait pas de conflit. Toutefois, la définition figurant au paragraphe 2(1) et à l’alinéa 54u) ont cet effet implicite. Une interprétation cohérente de la définition figurant au paragraphe 2(1), de l’alinéa 54u) et du paragraphe 8(3) exige cette interprétation. Cela ne comporte pas l’ajout de mots à la loi, mais ne fait qu’exprimer l’intention implicite du législateur. Voir *Murphy c. Welsh; Stoddard c. Watson*, précité, à la page 1078.

[27] En rétrospective, il est certain que le régime législatif et réglementaire aurait pu faire l’objet d’une rédaction plus claire. Toutefois, l’obligation de la Cour est de résoudre les conflits apparents qui existent dans les lois et, à mon avis, c’est ce que fait l’interprétation que j’ai donnée aux dispositions pertinentes.

[28] Pour ces motifs, je ne puis souscrire à l’argument du demandeur selon lequel le paragraphe 35(6) du Règlement est *ultra vires*.

[29] Le demandeur soutient en outre que le paragraphe 36(11) du Règlement s’appliquait à l’indemnité de départ. Le paragraphe 36(11) est ainsi libellé:

36. [. . .]

Where earnings are paid or payable in respect of an employment pursuant to a labour arbitration award or the judgment of a tribunal, or as a settlement of an issue that might otherwise have been determined by a labour arbitration award or the judgment of a tribunal, and the earnings are awarded in respect of specific weeks as a result of a finding or admission that disciplinary action was warranted, the earnings shall be allocated to a number of consecutive weeks, beginning with the first week in respect of which the earnings are awarded, in such a manner that the total earnings of the claimant from that employment are, in each week except the last week, equal to the claimant's normal weekly earnings from that employment.

The applicant, therefore, says that his severance payment should be allocated in accordance with subsection 36(11) rather than subsection 36(9). Since subsection 35(6) only refers to earnings under subsection 36(9), he should not be disentitled to an extension of his qualifying period under subsection 8(3) of the Act.

[30] The applicant conceded that a labour arbitration award is not relevant here. However, he argues that he could have complained to the Labour Standards Tribunal of Nova Scotia under subsection 71(2) of the *Labour Standards Code*, R.S.N.S. 1989, c. 246. Under subsection 72(1) of the *Labour Standards Code*, an employee cannot be laid off without being given a certain minimum severance pay, depending upon the length of the period of employment that preceded the layoff. The applicant worked about four years, which would have made him eligible for a severance payment of two weeks, under the *Labour Standards Code*. Even if he had worked for ten years or more, the Tribunal could only award him eight weeks of severance. Because he actually received 11 months' severance, it is obvious that his severance payment was not in settlement of an award that might have been made by the Labour Standards Tribunal of Nova Scotia. In addition, there is no evidence of the type of disciplinary action referred to in subsection 36(11). Subsection 36(11) does not apply to the applicant. The earnings in question are those referred to in subsection 36(9).

(11) Lorsqu'une rémunération est payée ou payable à l'égard d'un emploi en exécution d'une sentence arbitrale ou d'une ordonnance du tribunal, ou par suite du règlement d'un différend qui aurait pu être tranché par une sentence arbitrale ou une ordonnance du tribunal, et que cette rémunération est attribuée à l'égard de semaines précises à la suite de constatations ou d'aveux qui permettent de conclure à la nécessité de mesures disciplinaires, elle est répartie sur un nombre de semaines consécutives commençant par la première semaine à laquelle la rémunération est ainsi attribuée, de sorte que la rémunération totale tirée par le prestataire de cet emploi dans chaque semaine, sauf la dernière, soit égale à sa rémunération hebdomadaire normale provenant de cet emploi.

Le demandeur affirme que son indemnité de départ devrait donc être répartie conformément au paragraphe 36(11) du Règlement plutôt qu'au paragraphe 36(9). Étant donné que le paragraphe 35(6) fait uniquement mention de la rémunération visée au paragraphe 36(9), le demandeur ne devrait pas être inadmissible au bénéfice de la prolongation de sa période de référence prévue au paragraphe 8(3) de la Loi.

[30] Le demandeur a concédé qu'une sentence arbitrale n'est pas ici en cause. Toutefois, il soutient qu'il aurait pu déposer une plainte devant le Labour Standards Tribunal de la Nouvelle-Écosse en vertu du paragraphe 71(2) du *Labour Standards Code*, R.S.N.S. 1989, ch. 246. En vertu du paragraphe 72(1) du *Labour Standards Code*, un employé ne peut pas être licencié sans avoir reçu une certaine indemnité de départ minimale, en fonction de la longueur de la période d'emploi qui a précédé le licenciement. Le demandeur a travaillé pendant environ quatre ans, de sorte qu'il aurait été admissible à une indemnité de départ de deux semaines, en vertu du *Labour Standards Code*. Même s'il avait travaillé dix ans ou plus, le Tribunal aurait uniquement pu lui accorder huit semaines d'indemnité de départ. Étant donné qu'il a en fait reçu 11 mois d'indemnité de départ, il est évident que l'indemnité de départ n'avait pas été versée par suite d'une sentence arbitrale rendue par le Labour Standards Tribunal de la Nouvelle-Écosse. De plus, il n'existe aucune preuve au sujet du type de mesure disciplinaire mentionné au paragraphe 36(11) du Règlement. Le paragraphe 36(11) du Règlement ne s'applique pas au demandeur. La rémunération en question est celle qui est mentionnée au paragraphe 36(9).

Issue 2 Did the applicant establish that he had good cause for his delay in claiming employment insurance benefits?

[31] The applicant argues that he had good cause for delay in filing his claim for benefits. Subsection 10(4) of the Act provides:

10. . . .

(4) An initial claim for benefits made after the day when the claimant was first qualified to make the claim shall be regarded as having been made on an earlier day if the claimant shows that the claimant qualified to receive benefits on the earlier day and that there was good cause for the delay throughout the period beginning on the earlier day and ending on the day when the initial claim was made.

[32] The Umpire's reasons on this point state:

In order to establish "good cause" for the delay in filing his claim, a claimant must demonstrate that he or she did what a reasonable and prudent person would have done in the same circumstances, either to clarify the situation regarding their employment or to determine their rights and obligations under the *Act*. Each case must be judged on its own facts and to this extent no clear and easily applicable principle exists (*Malitsky v. Canada (A.G.)*, A-205-96, September 3, 1997 (F.C.A.); *Canada (A.G.) v. Albrecht*, (1985) 1 F.C. 710 (F.C.A.)). To demonstrate good cause, it is not necessary for a claimant to show that there were circumstances over which he had no control and which prevented him from making a claim at an earlier date. The correct test is whether the claimant can demonstrate that he did what a reasonable and prudent person would have done in the same circumstances (*Canada (A.G.) v. Ehman*, A-360-95, February 9, 1996 (F.C.A.)). In addition, good cause may also include circumstances in which it is reasonable for a claimant to consciously delay in making a claim for benefits (*Canada (A.G.) v. Gauthier*, A-1789-83, October 9, 1984 (F.C.A.)). Even though ignorance of the law does not constitute "good cause", it does not necessarily preclude a finding of good cause. Many reasons, including ignorance of the law, may still constitute good cause, provided the claimant is able to establish that he acted as a reasonable and prudent person (*Canada (A.G.) v. Caron* (1986), 69 N.R. 132 (F.C.A.)).

Deuxième question: Le demandeur a-t-il établi qu'il avait un motif valable de tarder à demander des prestations d'emploi?

[31] Le demandeur soutient qu'il avait des motifs valables d'avoir tardé à présenter sa demande de prestations. Le paragraphe 10(4) de la Loi est ainsi libellé:

10. [. . .]

(4) Lorsque le prestataire présente une demande initiale de prestations après le premier jour où il remplissait les conditions requises pour la présenter, la demande doit être considérée comme ayant été présentée à une date antérieure si le prestataire démontre qu'à cette date antérieure il remplissait les conditions requises pour recevoir des prestations et qu'il avait, durant toute la période écoulée entre cette date antérieure et la date à laquelle il présente sa demande, un motif valable justifiant son retard.

[32] Dans ses motifs, le juge-arbitre dit ce qui suit sur ce point:

Pour justifier un motif valable de retarder la soumission de sa demande de prestations, un ou une prestataire doit démontrer qu'il ou elle a fait ce que toute personne sensée et prudente aurait fait dans les mêmes circonstances, soit pour clarifier la situation au sujet de son emploi ou pour déterminer ses droits et obligations en vertu de la *Loi*. Chaque cas doit être jugé d'une façon individuelle, selon ses propres faits, et il n'existe aucun principe clair et facilement applicable à cette fin (*Malitsky c. Canada (P.g.)*, A-205-96, 3 septembre 1997 (C.A.F.); *Canada (P.g.) c. Albrecht*, (1985) 1 C.F. 710 (C.A.F.)). Pour démontrer qu'il avait un motif valable, le prestataire n'est pas obligé de préciser que certaines circonstances indépendantes de sa volonté l'ont empêché de soumettre plus tôt sa demande de prestations. Le bon critère à appliquer est la capacité du prestataire de démontrer qu'il a fait ce que toute personne sensée et prudente aurait fait dans les mêmes circonstances (*Canada (P.g.) c. Ehman*, A-360-95, 9 février 1996 (C.A.F.)). De plus, un motif valable peut aussi inclure des circonstances selon lesquelles il peut être raisonnable pour un prestataire de retarder consciemment la soumission de sa demande de prestations (*Canada (P.g.) c. Gauthier*, A-1789-83, 9 octobre 1984 (C.A.F.)). L'ignorance de la loi ne constitue certes pas un motif valable, mais cette ignorance ne doit pas nuire à la recherche d'un motif valable. Plusieurs situations, y compris l'ignorance de la loi, peuvent toutefois constituer des motifs valables, à la condition que le prestataire soit en mesure de prouver qu'il a agi d'une manière sensée et prudente (*Canada (P.g.) c. Caron* (1986), 69 N.R. 132 (C.A.F.)).

The Umpire concluded that the applicant did not meet the good cause test.

[33] The applicant says he intended to find new employment and not claim employment insurance benefits. He also says his lawyer advised him that he would not be entitled to receive employment insurance benefits during the 11-month severance pay allocation period and he inferred that he did not need to make a claim until the time when he would be entitled to receive employment insurance benefits.

[34] The Umpire relied on applicable jurisprudence in his assessment of whether the applicant had good cause for delay. Indeed, this Court has found that, as laudable as it might be, an intention not to claim employment insurance benefits and seek alternative employment is not good cause for delay. See *Canada (Attorney General) v. Smith* (1993), 153 N.R. 317 (F.C.A.), at pages 318-319. Nor is reliance on legal advice considered to be good cause. See *Canada (Attorney General) v. Ehman* (1996), 193 N.R. 391 (F.C.A.). In any event, in this case, the legal advice the applicant received was only that he would not be entitled to employment insurance benefits until the end of the period of the allocation of the severance payment. It is not suggested that his lawyer advised him not to file his claim for employment insurance benefits upon termination.

[35] The applicant says there is no need to apply for employment insurance benefits until an individual is ready to make a claim and, as reasonable as that sounds, it is not in accordance with the jurisprudence. Nor is it in accordance with the general approach of the Commission that it should know when a person becomes unemployed so that it has the opportunity to find out about an individual's availability for employment and his or her activity to find a new job as soon as unemployment occurs.

[36] The applicant also says that employment insurance deductions were wrongly taken from his severance pay. While that may be the case, I do not see

Le juge-arbitre a conclu que le demandeur n'avait pas satisfait au critère du motif valable.

[33] Le demandeur affirme qu'il voulait trouver un nouvel emploi et non demander des prestations d'emploi. Il dit également que son avocat l'a informé qu'il n'aurait pas le droit de toucher des prestations d'emploi pendant la période de répartition de l'indemnité de départ de 11 mois et qu'il a inféré qu'il n'avait pas à présenter une demande tant qu'il n'aurait pas le droit de toucher des prestations d'emploi.

[34] Le juge-arbitre s'est fondé sur la jurisprudence applicable en déterminant si le demandeur avait un motif valable d'avoir tardé à agir. De fait, la Cour a conclu qu'aussi louable qu'elle soit, l'intention de ne pas demander de prestations d'emploi et de trouver un autre emploi ne constitue pas un motif valable justifiant le retard. Voir *Canada (Procureur général) c. Smith* (1993), 153 N.R. 317 (C.A.F.), aux pages 318 et 319. Le fait que l'on s'est fondé sur un conseil juridique n'est pas non plus considéré comme un motif valable. Voir *Canada (Procureur général) c. Ehman* (1996), 193 N.R. 391 (C.A.F.). Quoi qu'il en soit, en l'espèce, le conseil juridique que le demandeur a reçu était uniquement qu'il n'aurait pas droit à des prestations d'emploi avant la fin de la période de répartition de l'indemnité de départ. Il n'est pas soutenu que l'avocat du demandeur a conseillé à celui-ci de ne pas présenter de demande de prestations d'emploi au moment de la cessation d'emploi.

[35] Le demandeur dit qu'il n'est pas nécessaire de demander des prestations d'emploi tant que la personne en cause n'est pas prête à présenter une demande; or, aussi raisonnable que cela semble être, cela n'est pas conforme à la jurisprudence. Cela n'est pas non plus conforme à l'approche générale de la Commission, à savoir qu'elle devrait savoir à quel moment une personne cesse d'être employée, de façon à avoir la possibilité de déterminer que cette personne est disponible pour exercer un emploi et de connaître les démarches que celle-ci fait pour trouver un nouvel emploi dès qu'elle cesse d'être employée.

[36] Le demandeur affirme également que des retenues ont erronément été effectuées sur l'indemnité de départ au titre de l'assurance-emploi. C'est peut-être bien le cas,

how that fact gives him good cause for delay.

[37] Finally, the applicant says the jurisprudence that would deny his good cause arguments was wrongly decided. Save in exceptional circumstances, courts of intermediate appellate jurisdiction follow their prior decisions. The Court is responsible for the stability, consistency and predictability of the law. In order to establish that the Court should overrule its prior jurisprudence, it is insufficient to only argue that the prior jurisprudence was wrongly decided. There must be grounds to overrule prior jurisprudence. The applicant has not argued any such grounds in this case (*Miller v. Canada (Attorney General)*, 2002 FCA 370; [2002] F.C.J. No. 1375 (C.A.) (QL)).

[38] Regrettably, it is often those who have little or no experience with employment insurance benefits and who have the best of intentions who get caught out in the maze of statutory and regulatory provisions that Parliament and the Governor in Council seem to consider necessary to prevent abuse of the employment insurance system. I accept that the applicant has acted in good faith and with the best of intentions. Unfortunately, on the present state of the law, that does not constitute good cause for entitling him to an antedating of his claim for employment insurance benefits.

[39] I would dismiss the application for judicial review. I would make no order as to costs.

STONE J.A.: I agree.

PELLETIER J.A.: I agree.

mais je ne vois pas comment cela peut lui fournir un motif valable d'avoir tardé à agir.

[37] Enfin, le demandeur affirme que la jurisprudence qui irait à l'encontre des arguments qu'il a invoqués au sujet du motif valable est erronée. Sauf dans certaines circonstances exceptionnelles, les cours d'appel intermédiaires suivent leurs décisions antérieures. La Cour a la responsabilité d'assurer la stabilité, l'uniformité et l'invariabilité du droit. Afin d'établir que la Cour devrait passer outre à sa jurisprudence antérieure, il ne suffit pas de soutenir simplement que la jurisprudence antérieure est erronée. Il doit exister des motifs permettant de passer outre à la jurisprudence antérieure. Or, le demandeur n'a invoqué aucun motif de ce genre en l'espèce (*Miller c. Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 370; [2002] A.C.F. n° 1375 (C.A.) (QL)).

[38] Malheureusement, ce sont souvent ceux qui ont peu d'expérience ou qui n'ont aucune expérience en ce qui concerne les prestations d'emploi et qui ont les meilleures intentions qui s'empêchent dans l'amas de dispositions législatives et réglementaires que le législateur et le gouverneur en conseil semblent considérer comme nécessaires pour empêcher l'abus du système d'assurance-emploi. Je reconnais que le demandeur a agi de bonne foi et avec les meilleures intentions. Malheureusement, selon l'état actuel du droit, cela ne constitue pas un motif valable l'autorisant à antedater sa demande de prestations d'emploi.

[39] Je rejeterais la demande de contrôle judiciaire. Je ne rendrais aucune ordonnance au sujet des dépens.

LE JUGE STONE, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE PELLETIER, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.