

A-1132-84

A-1132-84

Douglas Garland (Applicant)

v.

Canada Employment and Immigration Commission (Respondent)

Court of Appeal, Pratte, Heald and Urie JJ.—
Calgary, October 31; Ottawa, November 20, 1985.

Unemployment insurance — Qualifying period — Extension — Application to set aside Umpire's decision "gaol, penitentiary or other similar institution" in s. 18(2)(b) of Act not including time spent outside prison under temporary absence permit — Temporary absence permit granted on condition applicant reside at and work on parents' farm — Analysis of s. 18(2)(b) in context of entire Act, particularly s. 45, and Regulations, particularly s. 55 — Attorney General of Canada v. Tanner, [1983] 1 F.C. 389 (C.A.) applied — Application allowed — Applicant not available for employment while subject to temporary absence permit — Applicant just as institutionalized as if confined to prison — Entitled to full benefit of extension under s. 18(2) — Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, ss. 18(1),(2) (as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 31; 1978-79, c. 7, s. 4.1), 45 (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 17) — Unemployment Insurance Regulations, C.R.C., c. 1576, s. 55 — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Statutes — Statutory interpretation — Unemployment Insurance Act, 1971, s. 18(2)(b) — Intention of Parliament determined from words in Act — Necessary to read statute in entirety to determine if words clear and unambiguous — If no ambiguity, words given ordinary, natural meaning — Common rationale in s. 18(2) situations where individuals not available for employment through circumstances beyond their control — Release under temporary absence permit whereunder restricted to residing at and working on parents' farm within words "confined in any gaol, penitentiary or other similar institution" in s. 18(2)(b) — S. 45 of Act and s. 55 of Regulations supporting interpretation of s. 18(2)(b) — Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, ss. 18(1),(2) (as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 31; 1978-79, c. 7, s. 4.1), 45 (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 17) — Unemployment Insurance Regulations, C.R.C., c. 1576, s. 55.

This is an application to set aside the Umpire's decision, reversing the decision of a Board of Referees. The applicant was employed until January, 1982. He was in direct physical custody from January 14, 1982 until September 24, 1982. On September 24, he was released on temporary absence, provided that he reside at and work on his parents' farm. The sentence

Douglas Garland (requérant)

c.

Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration (intimée)

Cour d'appel, juges Pratte, Heald et Urie—Calgary, 31 octobre; Ottawa, 20 novembre 1985.

Assurance-chômage — Période de référence — Prolongation — Demande tendant à l'annulation de la décision d'un juge-arbitre selon laquelle le temps passé à l'extérieur d'une prison en vertu d'un permis d'absence temporaire ne peut être assimilé au temps passé dans «une prison, un pénitencier ou autre établissement de même nature» au sens de l'art. 18(2)(b) — Permis d'absence temporaire accordé à condition que le requérant réside à la ferme de ses parents et y travaille — Analyse de l'art. 18(2)(b) à partir de l'ensemble de la Loi, et surtout de l'art. 45 de celle-ci et de l'art. 55 du Règlement — Application de l'arrêt Le procureur général du Canada c. Tanner, [1983] 1 C.F. 389 (C.A.) — Demande accueillie — Le requérant n'était pas en mesure d'occuper un emploi pendant qu'il était soumis à un permis d'absence temporaire — Le requérant n'était pas moins placé dans un établissement que s'il avait été incarcéré dans une prison — Il a droit de profiter pleinement de la prolongation prévue à l'art. 18(2) — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48, art. 18(1),(2) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 31; 1978-79, chap. 7, art. 4.1), 45 (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 80, art. 17) — Règlement sur l'assurance-chômage, C.R.C., chap. 1576, art. 55 — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28.

Législation — Interprétation des lois — Art. 18(2)(b) de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage — Intention du Parlement déduite des mots utilisés dans la Loi — Pour déterminer si le sens des mots est clair et non équivoque, il faut lire la loi intégralement — Lorsqu'ils ne sont pas ambigus, les mots doivent être interprétés d'après leur signification ordinaire et naturelle — Le dénominateur commun des situations décrites à l'art. 18(2) est qu'il vise les personnes qui ne sont pas en mesure d'occuper un emploi en raison de circonstances indépendantes de leur volonté — La libération en vertu d'un permis d'absence temporaire prescrivant que la personne libérée doit habiter dans la ferme de ses parents et y travailler est visée par les mots «détenue dans une prison, un pénitencier ou autre institution de même nature» de l'art. 18(2)(b) — L'art. 45 de la Loi et l'art. 55 du Règlement donnent du poids à cette interprétation de l'art. 18(2)(b) — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48, art. 18(1),(2) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 31; 1978-79, chap. 7, art. 4.1), 45 (mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 80, art. 17) — Règlement sur l'assurance-chômage, C.R.C., chap. 1576, art. 55.

Il s'agit d'une demande tendant à l'annulation d'une décision par laquelle un juge-arbitre a infirmé la décision d'un conseil arbitral. Le requérant, qui occupait un emploi jusqu'en janvier 1982, a été physiquement et directement incarcéré du 14 janvier 1982 jusqu'au 24 septembre 1982, date à laquelle il a été libéré en vertu d'un permis temporaire à la condition qu'il

was completed on March 24, 1983. The temporary absence permit was subject to conditions, the breach of which would require the applicant to return to prison. For approximately one and one-half months after his release, the applicant was required to return to the prison each night. The applicant applied for unemployment insurance benefits on August 15, 1983. Pursuant to sections 17 and 18(1) of the Act, the applicant was required to have ten or more weeks of insurable employment during the period from August 15, 1982 to August 13, 1983 (the qualifying period). Since the applicant was unemployed from March 24, 1983 until August 13, 1983, the end of his qualifying period, he was credited with only six weeks of insurable employment. The Commission denied his application for benefits on the basis that subsection 18(2) entitled the applicant to an extension of the qualifying period for only those weeks during the qualifying period when he was physically confined to the institution (from August 15, 1982 to September 24, 1982, a period of six weeks). The Commission held that the applicant was not entitled to credit for the time he spent on his parents' farm. The Board of Referees held that the applicant was "confined in a gaol, penitentiary or other similar institution from September 24, 1982 to March 24, 1983" within the meaning of subsection 18(2). The Umpire concluded that the common sense dictionary meaning of "gaol, penitentiary or other similar institution" would not entitle the applicant to include as qualifying weeks the time he spent on his parents' farm during the qualifying period. The issue is the meaning of paragraph 18(2)(b).

Held (Pratte J. dissenting), the application should be allowed.

Per Heald J. (Urie J. concurring): If the words are clear and unambiguous they must be followed. The statute must be read in its entirety to determine whether or not the words being interpreted are clear and unambiguous. Subsection 18(2) provides that an applicant's qualifying period may be extended in certain specified situations. The situations stipulated all envisage a factual scenario in which the applicant is not available for employment through external circumstances beyond his control. Parliament has manifested a clear intention to relieve individuals caught in the circumstances therein enumerated from the unfair consequences of those circumstances—namely, ineligibility for benefits. Here, the applicant was unavailable for employment not only when he was physically confined, but also when he was subject to the terms of his temporary absence permit. He was just as institutionalized as if he were confined to a prison. Since the rationale for subsection 18(2) subsisted in this applicant's case for the entire period from January 14, 1982 to March 24, 1983, the applicant is entitled to the full benefit of the extension provided under subsection 18(2). Section 45 provides that a claimant is not entitled to receive benefit for any period during which he is an inmate of any prison or similar institution. Section 55 of the Regulations exempts from the prohibition of section 45 inmates who have been physically released from prison for the purpose of seeking and accepting employment in the community. When subsection 18(2) is considered along with section 45 and Regulation 55, it is clear that Parliament intended that the class of individuals described in paragraph 18(2)(b) must include those prisoners who, while not

réside à la ferme de ses parents et y travaille. Il a fini de purger sa peine le 24 mars 1983. Le permis d'absence temporaire comportait des conditions dont le non-respect obligeait le requérant à retourner en prison. Pendant une période d'environ un mois et demi après la libération, le requérant devait réintégrer la prison tous les soirs. Le 15 août 1983, le requérant a déposé une demande de prestations d'assurance-chômage. Conformément aux articles 17 et 18(1) de la Loi, le requérant devait avoir exercé un emploi assurable pendant au moins dix semaines entre le 15 août 1982 et le 13 août 1983 (la période de référence). Parce qu'il n'était pas employé entre le 24 mars 1983 et le 13 août 1983, date qui marque la fin de sa période de référence, il n'a été porté que six semaines d'emploi assurable au crédit du requérant. La Commission a refusé de faire droit à la demande de prestations du requérant pour le motif que, en vertu du paragraphe 18(2), sa période de référence ne pouvait être prolongée que du nombre de semaines de la période de référence pendant lesquelles il était physiquement incarcéré dans une institution (une période de six semaines, entre le 15 août 1982 et le 24 septembre 1982). La Commission a statué que le requérant n'avait pas le droit de se faire créditer le temps passé dans la ferme de ses parents. Le conseil arbitral a décidé que le requérant «se trouvait dans une prison, un pénitencier ou autre établissement semblable entre le 24 septembre 1982 et le 24 mars 1983», au sens du paragraphe 18(2). Le juge-arbitre est venu à la conclusion que d'après les dictionnaires, le sens usuel de la phrase «une prison, un pénitencier ou autre institution de même nature» ne permet pas au requérant d'ajouter à ses semaines de référence la période passée dans la ferme de ses parents pendant la période de référence. Il s'agit d'interpréter l'alinéa 18(2)(b).

Arrêt (juge Pratte dissident): la demande est accueillie.

Le juge Heald (avec l'appui du juge Urie): Il faut s'en tenir aux mots utilisés lorsqu'ils sont clairs et non équivoques. Il faut tout d'abord lire intégralement la loi pour déterminer si les mots à interpréter sont clairs et non équivoques. Le paragraphe 18(2) prévoit que, en présence de certaines circonstances précises, la période de référence d'un requérant peut être prolongée. Ces circonstances prévoient toutes une situation où le requérant n'est pas en mesure d'occuper un emploi en raison de circonstances indépendantes de sa volonté. Le législateur a clairement manifesté sa volonté de remédier aux conséquences injustes des circonstances qui y sont énumérées—à savoir l'inadmissibilité au bénéfice des prestations. En l'espèce, le requérant n'était pas en mesure d'occuper un emploi non seulement quand il était physiquement incarcéré mais également pendant qu'il était soumis aux modalités de son permis d'absence temporaire. Il n'était pas moins placé dans un établissement que s'il avait été détenu dans une prison. Parce que le requérant en l'espèce était visé par l'une des situations prévues au paragraphe 18(2) pendant toute la période comprise entre le 14 janvier 1982 et le 24 mars 1983, le requérant a droit de profiter pleinement de la prolongation prévue au paragraphe 18(2). L'article 45 prévoit qu'un prestataire n'est pas admissible au bénéfice des prestations pour toute période pendant laquelle il est détenu dans une prison ou institution semblable. Aux termes de l'article 55 du Règlement, les détenus qui ont été physiquement libérés d'une prison pour chercher et accepter un emploi dans la société ne sont pas visés par l'interdiction prévue à l'article 45. Lorsque le paragraphe 18(2) est lu en corrélation avec l'article

physically confined, are not available for employment. In *Attorney General of Canada v. Tanner*, [1983] 1 F.C. 389 (C.A.) it was held that what Regulation 55 contemplated was that the inmate has been granted parole or temporary absence and was not disabled by his incarceration from looking for work. This confirms that since the applicant was not available for employment during his temporary absence, he remained in the class of individuals described in paragraph 18(2)(b).

Per Pratte J. (dissenting): The applicant was not "confined in [a] gaol, penitentiary or other similar institution" within the meaning of paragraph 18(2)(b) when he resided and worked at his parents' farm subject to the temporary absence permit. The farm was not a "gaol, penitentiary or other similar institution".

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

R. v. Mojelski (1968) 65 W.W.R. 565 (Sask. C.A.); *Westminster Bank Ltd. v. Zang*, [1966] A.C. 182 (H.L.); *Attorney-General v. Prince Ernest Augustus of Hanover*, [1957] A.C. 436 (H.L.); *Attorney General of Canada v. Tanner*, [1983] 1 F.C. 389 (C.A.).

COUNSEL:

Paul Groarke for applicant.
Gordon Bourgard for respondent.

SOLICITORS:

Gainer, Doyle & Groarke, Calgary, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J. (*dissenting*): I have read the reasons for judgment prepared by my brother Heald and regret not to be able to share his opinion.

The only question to be resolved is whether the applicant was "confined in [a] gaol, penitentiary or other similar institution" within the meaning of paragraph 18(2)(b) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* [S.C. 1970-71-72, c. 48 (as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 31)], when, after his release from prison under a temporary absence permit, he resided and worked at his parents' farm. In my

45 de la Loi et l'article 55 du Règlement, il est évident que le législateur tenait absolument à ce que la catégorie de personnes décrite à l'alinéa 18(2)(b) comprenne les détenus qui, même s'ils ne sont pas incarcérés, ne sont pas en mesure d'occuper un emploi. Dans l'arrêt *Le procureur général du Canada c. Tanner*, [1983] 1 C.F. 389 (C.A.), la Cour a statué que l'article 55 du Règlement vise le cas où un détenu bénéficie d'une libération conditionnelle ou d'une absence temporaire et n'est pas empêché de chercher du travail par son incarcération. Cette interprétation vient confirmer la conclusion selon laquelle le requérant, parce qu'il était incapable de travailler pendant son absence temporaire, n'a pas cessé de faire partie de la catégorie de personnes décrite à l'alinéa 18(2)(b).

Le juge Pratte (*dissentant*): Le requérant n'était pas «détenu dans une prison, un pénitencier ou autre institution de même nature», au sens de l'alinéa 18(2)(b) lorsqu'il a résidé et travaillé dans la ferme de ses parents en vertu d'un permis d'absence temporaire. La ferme n'était pas une «prison, un pénitencier ou autre institution de même nature».

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

R. v. Mojelski (1968) 65 W.W.R. 565 (C.A. Sask.); *Westminster Bank Ltd. v. Zang*, [1966] A.C. 182 (H.L.); *Attorney-General v. Prince Ernest Augustus of Hanover*, [1957] A.C. 436 (H.L.); *Le procureur général du Canada c. Tanner*, [1983] 1 C.F. 389 (C.A.).

AVOCATS:

Paul Groarke pour le requérant.
Gordon Bourgard pour l'intimée.

PROCUREURS:

Gainer, Doyle & Groarke, Calgary, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimée.

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

LE JUGE PRATTE (*dissentant*): J'ai lu les motifs de jugement préparés par mon collègue le juge Heald et je regrette de ne pas pouvoir partager son opinion.

Il échet uniquement de déterminer si le requérant était «détenu dans une prison, un pénitencier ou autre institution de même nature» au sens de l'alinéa 18(2)(b) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* [S.C. 1970-71-72, chap. 48 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 31)], lorsque, après avoir été libéré de prison en vertu d'un permis d'absence temporaire, il a résidé et travaillé dans

opinion, he was not. As I read it, paragraph 18(2)(b) is clear and admits of no other interpretation. While I am ready to concede that the applicant was, in view of the terms of the absence permit, confined in his parents' farm, that farm was clearly not a "gaol, penitentiary or other similar institution".

I would, therefore, dismiss the application.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J.: This is a section 28 application to review and set aside the decision of an Umpire appointed pursuant to the provisions of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, (the Act).

In that decision the Umpire reversed the unanimous decision of a Board of Referees. The relevant facts are not in dispute and may be shortly stated. The applicant was employed by Digitech Ltd., in Calgary from February of 1979 until January of 1982. On January 14, 1982, he was incarcerated in the Calgary Remand Centre, a correctional institution operated by the Solicitor General of Alberta. He remained there until April 2, 1982, when he was transferred to the Calgary Correctional Centre. On June 25, 1982, he was transferred to the Bow River Correctional Centre where he remained until September 24, 1982. Thus, at all times from January 14, 1982 until September 24, 1982, he remained in direct, physical custody. On September 24, 1982, he was released on temporary absence on "... the specific understanding and condition that he reside at his parents' farm near Crossfield, Alberta and work on that farm for the period of his Temporary Absence." The temporary absence release enabled the applicant to complete his sentence outside the setting of a correctional institution but under the supervision of a probation officer. His sentence was completed on March 24, 1983. The applicant's release on temporary absence was subject to some twelve conditions (Case, page 30). Those conditions required the applicant, *inter alia*, to remain until the expiry of the temporary absence under the authority and supervision of a designated Correctional Services

la ferme de ses parents. Je suis d'avis qu'il ne l'était pas. Tel que je le comprends, l'alinéa 18(2)(b) ne souffre d'aucune ambiguïté et n'est susceptible d'aucune autre interprétation. Bien que je sois disposé à admettre que le requérant, compte tenu des modalités de son permis d'absence, était détenu dans la ferme de ses parents, il ne fait aucun doute que cette ferme n'était pas une «prison, un pénitencier ou autre institution de même nature».

Je suis donc d'avis de rejeter la demande.

* * *

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

LE JUGE HEALD: Il s'agit d'une demande fondée sur l'article 28 tendant à l'examen et à l'annulation de la décision d'un juge-arbitre nommé conformément aux dispositions de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, (la Loi).

Dans cette décision, le juge-arbitre a infirmé la décision unanime d'un conseil arbitral. Les faits pertinents ne sont pas contestés et ils tiennent en peu de mots. Entre les mois de février 1979 et janvier 1982, le requérant travaillait à Calgary pour la société Digitech Ltd. Le 14 janvier 1982, il a été incarcéré au centre de détention provisoire de Calgary, un établissement de correction administré par le solliciteur général de l'Alberta, et y est demeuré jusqu'au 2 avril 1982, date à laquelle il a été transféré au centre de correction de Calgary. Le 25 juin 1982, il a été transféré au centre de correction de Bow River et il y est demeuré jusqu'au 24 septembre 1982. Par conséquent, pendant toute la période comprise entre le 14 janvier et le 24 septembre 1982, il a toujours été physiquement et directement incarcéré. Le 24 septembre 1982, il a été libéré en vertu d'un permis d'absence temporaire à [TRADUCTION] «... la condition exprime qu'il réside à la ferme de ses parents située près de Crossfield (Alberta) et qu'il y travaille pendant la durée de son absence temporaire.» Le permis d'absence temporaire a permis au requérant de purger le reste de sa peine en dehors d'un établissement de correction, bien que sous la surveillance d'un agent de probation. Il a fini de purger sa peine le 24 mars 1983. Le permis d'absence temporaire comportait quelque douze conditions (page 30 du dossier). Ces conditions exigeaient notamment du requérant: qu'il demeure

supervisor; to remain in "the immediate designated area" and not leave that area without prior permission from his supervisor and to report in person to a designated correctional institution or police station on specified dates. Failure to comply with any of the twelve conditions enumerated therein rendered the temporary absence permit null and void and required the applicant to return to a designated correctional institution or to be declared unlawfully at large therefrom.

This section 28 application was argued on the basis that from January 14, 1982 until September 24, 1982, the applicant was in direct, physical custody in a correctional institution and that from September 24, 1982 until March 24, 1983, he was physically resident and present at his parents' farm near Crossfield, Alberta. However, there is uncontradicted evidence on the record suggesting that for approximately one and one-half months after September 24, 1982, he was required to return to the correctional institution each night (Case, page 24).

On August 15, 1983, an application for unemployment insurance benefits was filed with the Commission by the applicant. Pursuant to sections 17 and 18(1) [as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 31] of the Act, the applicant, in order to qualify for benefits, was required to have ten or more weeks of insurable employment during the period from August 15, 1982 to August 13, 1983 (the qualifying period for this applicant). Subsection (2) [as am. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 31; 1978-79, c. 7, s. 4.1] of section 18 provides:

18. ...

(2) Where a person proves in such manner as the Commission may direct that during any qualifying period mentioned in paragraph (a) of subsection (1) he was not employed in insurable employment for the reason that he was for any week

(a) incapable of work by reason of any prescribed illness, injury, quarantine or pregnancy,

sous l'autorité et la surveillance d'un surveillant désigné des services correctionnels jusqu'à l'expiration de son permis d'absence temporaire; qu'il demeure dans [TRADUCTION] «les environs immédiats de la région désignée» et qu'il n'en sorte pas sans l'autorisation préalable de son surveillant et qu'il se présente, aux dates déterminées, à l'établissement de correction ou au poste de police désigné. Le défaut de se conformer à l'une ou l'autre des douze conditions énumérées dans ce document entraînait la révocation du permis d'absence temporaire et obligeait le requérant à se rendre à un établissement correctionnel désigné sous peine d'être considéré comme étant illégalement en liberté.

Le fondement de la présente demande présentée en vertu de l'article 28 est qu'entre le 14 janvier 1982 et le 24 septembre de la même année, le requérant était physiquement et directement incarcéré dans un établissement de correction et que, du 24 septembre 1982 au 24 mars 1983, il était physiquement présent à la ferme de ses parents située près de Crossfield (Alberta). Le dossier comprend toutefois des éléments de preuve non contredits qui laissent entendre que pendant une période d'environ un mois et demi postérieure au 24 septembre 1982, il devait réintégrer son établissement de correction tous les soirs (page 24 du dossier).

Le 15 août 1983, le requérant a déposé une demande de prestations d'assurance-chômage auprès de la Commission. Conformément aux articles 17 et 18(1) [mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 31] de la Loi, le requérant devait, pour être admissible aux prestations, avoir exercé un emploi assurable pendant au moins dix semaines entre le 15 août 1982 et le 13 août 1983 (la période de référence pour le requérant en l'espèce). Le paragraphe (2) [mod. par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 31; 1978-79, chap. 7, art. 4.1] de l'article 18 dispose:

18. ...

(2) Lorsqu'une personne prouve de la manière que la Commission peut ordonner qu'au cours d'une période de référence visée à l'alinéa a) du paragraphe (1), elle n'a pas exercé, pendant une ou plusieurs semaines, un emploi assurable parce qu'elle

a) était incapable de travailler par suite d'une maladie, blessure, mise en quarantaine ou grossesse prévue par les règlements,

(b) confined in any gaol, penitentiary or other similar institution,

(c) in attendance at a course of instruction or other program to which he was referred by such authority as the Commission may designate, or

(d) in receipt of temporary total workmen's compensation payments for an illness or injury,

that qualifying period shall, for the purposes of this section, be extended by the aggregate of any such weeks.

Since the applicant was unemployed from March 24, 1983 until August 13, 1983, the end of his qualifying period, he was only credited with six weeks out of the total of ten weeks of insurable employment required during the qualifying period and on this basis, the Commission denied his application for benefits. It was the Commission's decision that subsection 18(2) only entitled the applicant to an extension of the qualifying period for those weeks during the qualifying period when he was physically confined to the institution (from August 15, 1982 to September 24, 1982—a period of six weeks). It was the Commission's interpretation of subsection 18(2) that the applicant was not entitled to credit for the time he was physically present on his parent's farm, pursuant to the temporary absence permit referred to *supra*.

The applicant appealed this decision to a Board of Referees. The Board disagreed with the Commission's interpretation of subsection 18(2) and held that the applicant was "confined in a gaol, penitentiary or other similar institution from 24 September, 1982 to 24 March, 1983" within the meaning of subsection 18(2). Accordingly, the Board allowed the applicant's appeal to it and ordered that "appropriate recalculations of insurable weeks" in the applicant's qualifying period should be made.

The Commission then appealed the Board's decision to an Umpire. The Umpire applied the "golden rule" of statutory construction and concluded that the ordinary common sense dictionary meaning of the phrase "gaol, penitentiary or other similar institution" as employed in subsection 18(2) *supra*, would not entitle the applicant to include as qualifying weeks the time he spent on his parents' farm during the qualifying period. On

b) était détenue dans une prison, un pénitencier ou autre institution de même nature,

c) suivait un cours d'instruction ou autre programme sur les instances d'une autorité que peut désigner la Commission, ou

d) touchait, sur une base temporaire, l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail ou une maladie professionnelle,

cette période de référence sera, aux fins du présent article, prolongée d'un nombre équivalent de semaines.

Parce qu'il n'était pas employé entre le 24 mars 1983 et le 13 août 1983, date qui marque la fin de sa période de référence, il n'a été porté au crédit du requérant que six semaines sur les dix semaines d'emploi assurable exigées pour la période de référence et, pour ces motifs, la Commission a refusé de faire droit à sa demande de prestations. La Commission a décidé que, en vertu du paragraphe 18(2), la période de référence du requérant ne pouvait être prolongée que du nombre de semaines de ladite période de référence pendant lesquelles il était physiquement incarcéré dans une institution (une période de six semaines, entre le 15 août 1982 et le 24 septembre 1982). D'après l'interprétation que la Commission a faite du paragraphe 18(2), le requérant n'avait pas le droit de se faire créditer la période pendant laquelle il se trouvait physiquement dans la ferme de ses parents, en vertu du permis d'absence temporaire mentionné plus haut.

Le requérant a interjeté appel de cette décision devant un conseil arbitral. Le conseil a rejeté l'interprétation que la Commission avait faite du paragraphe 18(2) et a statué que le requérant «se trouvait dans une prison, un pénitencier ou autre établissement semblable entre le 24 septembre 1982 et le 24 mars 1983», au sens du paragraphe 18(2). Le conseil a donc accueilli l'appel du requérant et a déclaré que la Commission est tenue «de recalculer adéquatement le nombre de semaines assurables» que le requérant avait à son actif durant sa période de référence.

La Commission a alors interjeté appel de la décision du conseil devant un juge-arbitre. Après avoir appliqué la «règle par excellence» en matière d'interprétation des lois, celui-ci est venu à la conclusion que d'après les dictionnaires, le sens ordinaire de la locution «une prison, un pénitencier ou autre institution de même nature» telle qu'on la trouve au paragraphe 18(2) précité, ne permet pas au requérant d'ajouter à ses semaines de référence

this basis, he allowed the Commission's appeal and reversed the decision of the Board.

Accordingly, the narrow issue to be resolved on this section 28 application is the meaning to be ascribed to paragraph 18(2)(b) as applied to the facts at bar. Put another way, can this applicant, who was released from a correctional institution under a temporary absence permit on condition that he work and reside on his parents' farm, be said to have been confined to a gaol, penitentiary or other similar institution during the period that he was physically present and resident on that farm?

The facts in the instant case produce an anomalous and unjust result if the Umpire is correct in his interpretation of paragraph 18(2)(b). Counsel for the Commission conceded that if the applicant had remained in a correctional institution for the balance of his sentence—that is, from September 24, 1982 until March 24, 1983, he would have clearly been eligible for unemployment insurance benefits. However, because of his early physical release on a temporary absence permit and notwithstanding the many restrictive conditions imposed upon him, he is not so eligible. Although the record before us contains no information relating to the basis upon which the applicant was granted temporary absence, it is a fair inference that he was so treated because of his trustworthiness and good conduct as an inmate. It seems absurd that he should be penalized in such circumstances.

What then is the proper approach to the interpretation of the phrase "confined in any gaol, penitentiary or similar institution" as used in paragraph 18(2)(b) of the Act? Dr. Driedger, in *Construction of Statutes*, 2nd Edition, states at page 87:

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

Chief Justice Culliton in the *R. v. Mojelski* case ((1968) 65 W.W.R. 565 (Sask. C.A.), at page

la période qu'il a passée dans la ferme de ses parents pendant la période de référence. Sur ce fondement, il a accueilli l'appel de la Commission et infirmé la décision du conseil arbitral.

^a La question précise que soulève la présente demande fondée sur l'article 28 est donc de déterminer la signification qu'il faut donner à l'alinéa 18(2)b tel qu'il s'applique aux faits de l'espèce. ^b Autrement dit, le requérant en l'espèce, qui a été libéré d'un établissement de correction en vertu d'un permis d'absence temporaire à condition qu'il travaille et réside dans la ferme de ses parents, était-il détenu dans une prison, un pénitencier ou ^c autre institution de même nature pendant la période où il résidait et se trouvait physiquement dans ladite ferme?

Dans l'éventualité où le juge-arbitre aurait correctement interprété l'alinéa 18(2)b, les faits de ^d l'espèce entraîneraient un résultat anormal et injuste. L'avocat de la Commission a reconnu que si le requérant avait purgé le reste de sa peine dans un établissement de correction—c'est-à-dire, du 24 ^e septembre 1982 jusqu'au 24 mars 1983, il ne fait pas de doute qu'il aurait été admissible au bénéfice des prestations d'assurance-chômage. Toutefois, parce qu'il a été physiquement mis en liberté en vertu d'un permis d'absence temporaire et malgré ^f le fait que plusieurs conditions restrictives lui ont été imposées, il n'est pas admissible à ces prestations. Bien que le dossier n'indique pas les motifs pour lesquels l'absence temporaire a été accordé au requérant, il est raisonnable de conclure qu'il a ^g pu en bénéficier en raison de sa bonne conduite et de son honnêteté au cours de sa détention. Il semble absurde que dans de telles circonstances, il doive être pénalisé.

^h Quelle méthode doit-on alors utiliser pour interpréter le membre de phrase «était détenue dans une prison, un pénitencier ou autre institution de même nature» de l'alinéa 18(2)b) de la Loi? Dans son ouvrage *Construction of Statutes*, 2nd Edition, M. Driedger déclare à la page 87:

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

ⁱ C'est le même principe qu'a énoncé en des termes plus précis le juge en chef Culliton dans la cause

570) stated the same principle in more specific terms. It was his opinion that if there is no ambiguity, uncertainty or conflict with any other provision of the statute under review and provided that there is no repugnance to the general purview of the statute, the Court must give the words used in the enactment their ordinary and natural meaning. Lord Reid in *Westminster Bank Ltd. v. Zang*, ([1966] A.C. 182 (H.L.)), at page 222) stated the principle in the following manner:

But no principle of interpretation of statutes is more firmly settled than the rule that the court must deduce the intention of Parliament from the words used in the Act. If those words are in any way ambiguous—if they are reasonably capable of more than one meaning—or if the provision in question is contradicted by or is incompatible with any other provision in the Act, then the court may depart from the natural meaning of the words in question. But beyond that we cannot go.

As we have seen, the jurisprudence establishes that if the words are clear and unambiguous they must be followed. However, it is necessary to read the statute containing the words in issue in its entirety as an initial step. Only after that has been done can it be determined with any precision whether or not the words being interpreted are clear and unambiguous. This concept was well stated by Viscount Simonds in the *Attorney-General v. Prince Ernest Augustus of Hanover* case ([1957] A.C. 436 (H.L.)), at page 463) where he said:

... it must often be difficult to say that any terms are clear and unambiguous until they have been studied in their context. That is not to say that the warning is to be disregarded against creating or imagining an ambiguity ... It means only that the elementary rule must be observed that no one should profess to understand any part of a statute or of any other document before he has read the whole of it. Until he has done so he is not entitled to say that it or any part of it is clear and unambiguous.

I proceed now to a consideration of the scheme of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, in so far as it pertains to the factual situation in this case having regard to the canons of statutory interpretation enunciated *supra*. Part II of the Act is entitled UNEMPLOYMENT INSURANCE BENEFITS and encompasses sections 16 to 58 inclusive of the Act. As noted earlier herein, sections 17 and 18(1) required the applicant to have ten or more weeks of insurable employment in his qualifying period. "Qualifying period" is defined in subsection (1) of

R. v. Mojelski (1968) 65 W.W.R. 565 (C.A. Sask.), à la page 570. Selon lui, lorsque les mots utilisés dans une disposition ne sont pas ambigus ou incertains et qu'ils ne contredisent pas une autre disposition de la loi à l'étude, et pourvu qu'ils ne soient pas incompatibles avec l'esprit de la loi, la Cour doit les interpréter d'après leur signification ordinaire et naturelle. Voici comment lord Reid a énoncé cette règle dans la cause *Westminster Bank Ltd. v. Zang*, [1966] A.C. 182 (H.L.), à la page 222:

[TRADUCTION] Mais aucun principe d'interprétation des lois n'est plus fermement établi que la règle selon laquelle la cour doit déduire l'intention du Parlement des mots utilisés dans la loi. Si, de quelque manière, ces mots sont ambigus—si une interprétation raisonnable peut leur attribuer plus d'une signification—ou si la disposition en question entre en contradiction ou est incompatible avec quelque autre disposition de la loi, alors la cour peut s'éloigner de la signification naturelle des mots en question. Mais nous ne pouvons aller au-delà de cela.

Comme nous avons été à même de le constater, la jurisprudence a établi qu'il faut s'en tenir aux mots utilisés lorsqu'ils sont clairs et non équivoques. Toutefois, il faut tout d'abord lire intégralement la loi contenant les mots litigieux. C'est seulement après que l'on est en mesure de décider avec quelque justesse si les mots à interpréter sont clairs et non équivoques. Le vicomte Simonds a bien articulé ce concept lorsqu'il a déclaré dans la cause *Attorney-General v. Prince Ernest Augustus of Hanover*, [1957] A.C. 436 (H.L.), à la page 463:

[TRADUCTION] ... il doit souvent être difficile d'affirmer que le sens des mots est clair et non équivoque jusqu'à ce qu'on les ait étudiés dans leur contexte. Cela ne signifie pas que l'on puisse faire fi de l'avertissement qu'il faut se garder de créer une ambiguïté ou de s'imaginer qu'elle existe ... Cela veut seulement dire qu'il faut respecter la règle élémentaire voulant qu'on ne peut prétendre à la compréhension d'une partie d'une loi ou de tout autre document avant de l'avoir lu en entier. Tant qu'on ne l'a pas fait, on n'a pas le droit de dire que cette disposition ou toute partie de celle-ci est claire et non équivoque.

Je vais maintenant examiner le dispositif de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* dans la mesure où il se rapporte aux faits de la présente espèce et en tenant compte des règles que j'ai énoncées plus haut en matière d'interprétation des lois. La partie II de la Loi s'intitule PRESTATIONS D'ASSURANCE-CHÔMAGE et comprend les articles 16 à 58 inclusivement. Comme je l'ai déjà mentionné, les articles 17 et 18(1) exigent du requérant que sa période de référence compte au moins dix semaines d'emploi assurable. Aux termes du paragraphe (1) de l'arti-

section 18 and on these facts the qualifying period was from August 15, 1982 to August 13, 1983. Subsection (2) of section 18 provides that an applicant's qualifying period may be extended in certain specified situations. The situations detailed in paragraphs (a), (b), (c) and (d) have a common rationale. They all envisage a factual scenario in which the applicant is not available for employment through external circumstances beyond his control. Paragraph (a) refers to illness, injury, quarantine or pregnancy. Paragraph (d) relates to a job-related illness or injury. Paragraph (c) deals with unavailability because of required attendance at an approved course of instruction. Paragraph (b), the provision here in issue, addresses those who are confined in a penal institution and thus unavailable for insurable employment. By the enactment of subsection 18(2), Parliament has, in my view, manifested a clear intention to relieve the individuals caught in the circumstances therein enumerated from the unfair consequences of those circumstances—namely, ineligibility for benefits. The method chosen by Parliament in subsection (2) to prevent such an unjust result, is to provide for an extension of the qualifying period in such circumstances. In the case at bar, this applicant was unavailable for employment not only for the period from January 14, 1982 to September 24, 1982, when he was physically confined but also during the period from September 24, 1982 to March 24, 1983 when he was equally unavailable for employment because of the specific terms of his temporary absence permit. Furthermore, on any fair appreciation of the word "institution" in its present context, the applicant was just as institutionalized on the facts of this case as if he were confined to a building built for the purpose of confining prisoners. Thus, in my view, since the rationale for subsection (2), as above stated, subsisted in this applicant's case for the entire period beginning on January 14, 1982 and ending on March 24, 1983, I conclude that the applicant is entitled to the full benefit of the extension provided under subsection (2). Furthermore, I think this conclusion is fortified by a consideration of section 45 [as am. by S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 17] of the Act and section 55 of the Regulations [*Unemployment Insurance Regulations*, C.R.C., c. 1576]. Section 45 provides:

cle 18, qui définit l'expression «période de référence», la période de référence en l'espèce s'étendait du 15 août 1982 au 13 août 1983. Le paragraphe (2) de l'article 18 prévoit que, en présence de certaines circonstances précises, la période de référence d'un requérant peut être prolongée. Les circonstances décrites aux alinéas a), b), c) et d) présentent un dénominateur commun. Elles prévoient toutes une situation où le requérant est incapable d'occuper un emploi en raison de circonstances extérieures indépendantes de sa volonté. L'alinéa a) mentionne la maladie, une blessure, la mise en quarantaine ou la grossesse. L'alinéa d) parle d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail. L'alinéa c) traite de la non-disponibilité d'une personne parce qu'elle était tenue d'assister à un cours d'instruction approuvé. L'alinéa b), la disposition litigieuse en l'espèce, vise la situation des personnes qui sont détenues dans un établissement pénitentiaire et qui ne sont donc pas en mesure d'occuper un emploi assurable. J'estime qu'en édictant le paragraphe 18(2), le législateur a clairement manifesté sa volonté de remédier aux conséquences injustes des circonstances qui sont énumérées—à savoir l'inadmissibilité au bénéfice de prestations. Le moyen auquel a eu recours le législateur au paragraphe (2) pour prévenir ces conséquences injustes a été de prévoir, dans de telles circonstances, la prolongation de la période de référence. En l'espèce, la période durant laquelle le requérant n'était pas en mesure d'occuper un emploi n'allait pas seulement du 14 janvier 1982 au 24 septembre 1982, période au cours de laquelle il était physiquement incarcéré, mais également du 24 septembre 1982 au 24 mars 1983, lorsqu'il était également inapte à occuper un emploi en raison des modalités spécifiques de son permis d'absence temporaire. De plus, si l'on interprète raisonnablement le mot «institution» tel qu'il est employé dans le présent contexte, les faits de l'espèce indiquent que le requérant n'était pas moins placé dans un établissement que s'il avait été détenu dans un édifice construit dans le but d'incarcérer des prisonniers. Par conséquent, parce que le requérant en l'espèce était visé par l'une des situations prévues au paragraphe (2), qui ont précédemment été décrites, pendant toute la période comprise entre le 14 janvier 1982 et le 24 mars 1983, je conclus qu'il a droit de profiter pleinement de la prolongation prévue au paragraphe (2). J'estime en outre que ma conclusion est appuyée

45. Except under section 31, a claimant is not entitled to receive benefit for any period during which

(a) he is an inmate of any prison or similar institution; or

(b) he is not in Canada, except as may otherwise be prescribed.

Regulation 55 is entitled *Inmates of an Institution* and reads:

55. A claimant who is an inmate of a prison or similar institution and has been granted parole, partial parole or temporary absence, or a certificate of availability for the purpose of seeking and accepting employment in the community, is not disentitled from receiving benefit by reason only of section 45 of the Act.

It should be noted that section 45 of the Act applied to "an inmate of any prison or similar institution". (Emphasis added.) Regulation 55 modifies the effect of section 45 if two conditions are met:

1. the claimant is on some form of temporary release, and
2. he is not prevented from looking for work.

I would observe, initially, that section 45 and Regulation 55 use the word "inmate" in a prison or similar institution whereas subsection 18(2) refers to a person "confined" to a gaol, penitentiary or other similar institution. Regulation 55 exempts from the prohibition of section 45, those inmates who have been physically released from prison for the purpose of seeking and accepting employment in the community. When subsection 18(2) is considered along with section 45 and Regulation 55, it is clear to me that Parliament intended that the class of individuals described in paragraph 18(2)(b) must necessarily include those prisoners who, while not still remaining in physical confinement, are nevertheless still within the class since they are not yet available for employment. This applicant comes within that class, in my view.

This Court had the occasion to consider the correct interpretation to be given section 45 of the Act and section 55 of the Regulations in the case

par l'article 45 [mod. par S.C. 1974-75-76, chap. 80, art. 17] de la Loi et par l'article 55 du Règlement [*Règlement sur l'assurance-chômage*, C.R.C., chap. 1576]. L'article 45 dispose:

45. A l'exception des cas prévus à l'article 31, un prestataire n'est pas admissible au bénéfice des prestations pour toute période pendant laquelle

a) il est détenu dans une prison ou un établissement semblable, ou

b) pendant qu'il est hors du Canada, sauf prescription contraire.

L'article 55 du Règlement est intitulé *Pensionnaire d'un établissement public* et est ainsi libellé:

55. Un prestataire qui est détenu dans une prison ou dans un établissement du même genre et à qui a été accordée la libération conditionnelle, de jour ou autre, une autorisation d'absence temporaire ou un certificat de disponibilité pour chercher et accepter un emploi dans la société, ne perd pas son droit aux prestations du seul fait de l'article 45 de la Loi.

Il faut souligner que l'article 45 de la Loi s'applique à un prestataire qui est «détenu» dans une prison ou un établissement semblable». (C'est moi qui souligne.) Ledit article 55 modifie l'effet de l'article 45 lorsque deux conditions sont satisfaites:

1. le requérant bénéficie d'une forme quelconque de libération temporaire, et
2. il n'est pas empêché de chercher un emploi.

Je ferais d'abord remarquer que l'article 45 de la Loi et l'article 55 du Règlement emploient le mot «inmate» (détenu) dans une prison ou dans un établissement du même genre, alors que le paragraphe 18(2) parle d'une personne «confined» (détenue) dans une prison, un pénitencier ou autre institution de même nature. Aux termes de l'article 55 du Règlement, les détenus qui ont été libérés physiquement d'une prison pour chercher et accepter un emploi dans la société ne sont pas visés par la prohibition prévue à l'article 45. Lorsque le paragraphe 18(2) est lu en corrélation avec l'article 45 de la Loi et l'article 55 du Règlement, il me paraît évident que le législateur tenait absolument à ce que la catégorie de personnes décrite à l'alinéa 18(2)b) comprenne les détenus qui, même s'ils ne sont plus physiquement incarcérés, continuent de faire partie de cette catégorie puisqu'ils ne sont pas encore disponibles pour un emploi. J'estime que le requérant en l'espèce relève de cette catégorie.

La présente Cour a eu l'occasion d'examiner l'interprétation qui doit être donnée à l'article 45 de la Loi et à l'article 55 du Règlement dans la

of *Attorney General of Canada v. Tanner*, [1983] 1 F.C. 389 (C.A.). At page 391, Chief Justice Thurlow said:

The evidence referred to by the Board is not in the record before the Court but it seems clear that the question which the Board addressed was that of whether the respondent was available for work and that the Board found that he was available. The Board does not appear to have addressed or answered the question posed by Regulation 55; that is to say, whether the respondent had been granted temporary absence from prison within the meaning of the Regulation. If they did, it seems that they treated the availability of a temporary absence permit to work as equivalent to a "temporary absence" within the meaning of the Regulation.

In so doing, we think the Board erred in law. In our view, what Regulation 55 contemplates is that the inmate has been granted parole or temporary absence and is not disabled by his incarceration from looking for work. The Regulation also provides that an inmate who may still be in custody but who has been granted a certificate of availability for the purpose of seeking and accepting employment in the community will not be disentitled by section 45 of the Act from receiving benefits. The Board did not find either that the respondent had been granted a temporary absence permit or a certificate and it is common ground that he remained in prison. [Emphasis added.]

This view of the matter confirms my conclusion expressed *supra*, that since this applicant was not available for employment during the period of his temporary absence, he must be considered to have remained in the class of individuals described in paragraph 18(2)(b) during that period.

For these reasons, I conclude that the decision of the Board of Referees was correct and that the Umpire erred in law in reversing the Board's decision. I would allow the section 28 application, set aside the decision of the Umpire and refer the matter back to an Umpire to be dealt with on the basis that the applicant was confined in a gaol, penitentiary or other similar institution from September 24, 1982 to March 24, 1983.

URIE J.: I agree.

cause *Le procureur général du Canada c. Tanner*, [1983] 1 C.F. 389 (C.A.). Le juge en chef Thurlow a dit, à la page 391:

Les éléments de preuve auxquels le Conseil fait allusion ne se trouvent pas dans le dossier dont dispose la Cour, mais il semble clair que la question sur laquelle le Conseil s'est penché était celle de savoir si l'intimé était disponible pour travailler, et que le Conseil a jugé qu'il était disponible à cette fin. Le Conseil ne semble pas avoir examiné la question posée par l'article 55 du Règlement, ni répondu à celle-ci, savoir si la prison avait accordé à l'intimé une autorisation d'absence temporaire au sens de cet article. S'ils l'ont fait, il semble qu'ils aient considéré la possibilité d'obtenir une autorisation d'absence temporaire pour travailler comme équivalant à une «absence temporaire» au sens de l'article 55 du Règlement.

Nous estimons que cela constitue une erreur de droit de la part du Conseil. A notre avis, l'article 55 du Règlement vise le cas où une libération conditionnelle ou une autorisation d'absence temporaire a été accordée au détenu, et que ce dernier n'est pas mis dans l'incapacité de chercher du travail par son incarceration. Cet article prévoit également qu'un détenu qui peut être encore sous garde, mais à qui on a accordé un certificat de disponibilité pour chercher ou accepter un emploi dans la société, ne perd pas son droit aux prestations du fait de l'article 45 de la Loi. De plus, le Conseil n'a pas conclu qu'on avait accordé à l'intimé une autorisation d'absence temporaire ou un certificat, et il est constant que l'intimé est demeuré en prison. [C'est moi qui souligne.]

Cette manière de voir vient confirmer la conclusion que j'ai déjà formulée selon laquelle, parce que le requérant en l'espèce n'était pas disponible pour travailler pendant son absence temporaire, il faut tenir qu'il n'a pas cessé, pendant cette période, de faire partie de la catégorie de personnes décrite à l'alinéa 18(2)b).

Pour ces motifs, je conclus que la décision du conseil arbitral était fondée et que le juge-arbitre a commis une erreur de droit en l'infirmant. Je suis d'avis d'accueillir la demande fondée sur l'article 28, d'annuler la décision du juge-arbitre et de renvoyer l'affaire à un juge-arbitre pour qu'il en décide en tenant compte du fait que le requérant était détenu dans une prison, un pénitencier ou autre institution de même nature entre le 24 septembre 1982 et le 24 mars 1983.

LE JUGE URIE: Je souscris à ces motifs.