

A-415-95

A-415-95

**Her Majesty the Queen** (*Applicant*)**Sa Majesté la Reine** (*requérante*)

v.

c.

**Bronislaw Cymerman** (*Respondent*)**Bronislaw Cymerman** (*intimée*)*INDEXED AS: CANADA v. CYMERMAN (C.A.)**RÉPERTORIÉ: CANADA c. CYMERMAN (C.A.)*

Court of Appeal, Isaac C.J., Hugessen and Robertson J.J.A.—Edmonton, February 22; Ottawa, March 28, 1996.

Cour d'appel, juge en chef Isaac, juges Hugessen et Robertson, J.C.A.—Edmonton, 22 février; Ottawa, 28 mars 1996.

*Unemployment insurance — Claimant holding insurable employment during allocation period of termination benefits from previous employment — No earnings during second employment period — Claimant cannot choose employment in respect of which to make claim as Act, s. 13(2) clearly referring to last 20 weeks of insurable employment.*

*Assurance-chômage — La prestataire avait un emploi assurable durant la période de répartition de l'indemnité de départ provenant d'un emploi antérieur — Elle a gagné aucune rémunération durant le second emploi — La prestataire ne peut pas choisir l'emploi à l'égard duquel elle demande les prestations, attendu que l'art. 13(2) de la Loi mentionne expressément les 20 dernières semaines d'emploi assurable.*

The respondent's first employment was terminated in June 1991 with termination benefits the allocation of which resulted in the postponement of any possible unemployment insurance benefit period to September 1992. During that allocation period, the respondent obtained a second insurable employment as a real estate agent for 32 weeks, from November 1991 to June 1992. She did not earn any commission during that time and hence had no insurable earnings. The Unemployment Insurance Commission ruled that the respondent's benefit rate was nil because of her earnings from her last 20 weeks of insurable employment. The ruling was upheld by the Board of Referees but reversed by the Umpire.

Ayant perdu son premier emploi en juin 1991, la prestataire a reçu une indemnité de départ qui a retardé jusqu'en septembre 1992 toute période de prestations qu'elle aurait pu revendiquer. Durant la période de répartition, elle a trouvé un emploi assurable d'agente immobilière de novembre 1991 à juin 1992, soit 32 semaines au total. Elle n'a gagné aucune commission durant cette période, donc aucune rémunération assurable. La Commission d'assurance-chômage a conclu que le taux de ses prestations était nul parce qu'elle n'avait rien gagné durant ses 20 dernières semaines d'emploi assurable. Cette décision a été confirmée par le conseil arbitral mais infirmée par le juge-arbitre.

This was an application for judicial review of the Umpire's decision.

Il s'agit en l'espèce d'une demande de contrôle judiciaire contre la décision du juge-arbitre.

*Held* (Robertson J.A. *dissenting*), the application should be allowed.

*Arrêt* (le juge Robertson, J.C.A., *dissident*): la demande doit être accueillie.

*Per* Hugessen J.A.: The issue turned on the proper interpretation to be given to subsection 13(2) of the *Unemployment Insurance Act* which provided that the qualifying weeks of a claimant were the last twenty weeks of insurable employment in the claimant's qualifying period. The "qualifying period" was defined in section 7 of the Act, which was, however, of only marginal assistance in resolving the issue herein. The qualifying period was relevant to the question of whether or not benefits could be claimed. The "qualifying weeks" on the other hand were used solely to calculate the amount of the benefits: they had no necessary correlation to the weeks of insurable employment required to qualify for benefits.

Le juge Hugessen, J.C.A.: Le litige est centré sur l'interprétation correcte du paragraphe 13(2) de la *Loi sur l'assurance-chômage*, aux termes duquel les semaines de référence d'un prestataire sont les vingt dernières semaines d'emploi assurable de sa période de référence. La «période de référence» est définie à l'article 7, lequel ne présente qu'une importance marginale dans la solution du litige. La période de référence entre en ligne de compte lorsqu'il s'agit d'examiner si le prestataire peut réclamer des prestations. Par contre, les «semaines de référence» ne servent qu'au calcul du montant des prestations: elles n'ont pas nécessairement un rapport avec les semaines d'emploi assurable que doit accumuler le prestataire pour avoir droit aux prestations.

As there was no ambiguity in the wording of subsection 13(2), there was nothing to be gained by a discussion of the various theories of statutory interpretation. The “last twenty weeks of insurable employment” could only refer to the twenty weeks of insurable employment which occurred last in time in the qualifying period, in this case, the last twenty weeks of employment with the realty company. That no remuneration was earned was unfortunate but completely irrelevant.

The subsection could not be read as referring to the “last twenty weeks of insurable employment for which the claim is made”. Claims are not made in respect of particular employments but rather in respect of a loss of employment and a corresponding interruption of earnings. A claimant could not pick and choose which employment or employments in respect of which he or she wished to make a claim. Nothing in section 13 supported such a view and it could not be implied from a supposedly purposive reading of section 7 which deals only with the qualifying period and its possible extension. Though the result in this case may be thought hard for the claimant — because she earned no remuneration in her last twenty weeks of employment —, in other circumstances subsection 13(2) would work in her favour. Even if section 7 were to apply, her benefit rate would nonetheless be based on her last twenty weeks of insurable employment.

The allocation of termination benefits had the effect of postponing the benefit period but it did not prolong the previous employment which, by definition, had been lost. The calculation of the claimant’s benefits therefore could not be based on her employment with the first employer.

*Per* Robertson J.A. (*dissenting*): The application should be dismissed. The law required a contextual approach to interpretation. In applying that approach, the initial error of the Commission lay in the failure to acknowledge the existence of subsections 7(3) and (6) of the Act, and to determine whether the respondent was eligible to receive benefits based on the first employment before turning to the task of calculating the proper benefit rate.

There were two basic questions to be addressed when assessing the unemployment insurance claim: was the claimant eligible to receive benefits, and, if so, what was the weekly benefit rate? Two corollary questions also arose: what was the effect of the claimant obtaining insurable employment during the allocation period and was the benefit rate to be calculated by reference to the first or the second employment?

Comme le texte du paragraphe 13(2) ne souffre d’aucune ambiguïté, il ne servirait à rien d’évoquer en l’espèce les différentes théories d’interprétation des lois. Les «vingt dernières semaines d’emploi de sa période de référence» ne peuvent signifier autre chose que les vingt semaines d’emploi assurable qui viennent en dernier lieu dans la période de référence, savoir, en l’espèce, les vingt dernières semaines d’emploi chez l’agence immobilière. Le fait que la prestataire n’ait gagné aucune rémunération est regrettable, mais n’a absolument aucun effet sur la solution du litige.

Ce paragraphe ne pourrait s’interpréter comme portant sur les «vingt dernières semaines d’emploi assurable visé par la demande de prestations». Les prestataires ne font pas leur demande à l’égard d’un emploi en particulier, mais à la suite d’une perte d’emploi et de l’arrêt de rémunération correspondant. Un prestataire ne peut choisir l’emploi ou les emplois à l’égard desquels il veut faire une demande de prestations. Rien dans l’article 13 ne justifie pareille possibilité, laquelle ne saurait être déduite d’une interprétation soi-disant téléologique de l’article 7 qui ne fait que définir la période de référence et sa prolongation possible. Si on peut penser qu’en l’espèce, l’effet de la loi est impitoyable pour la prestataire—du fait qu’elle n’a gagné aucune rémunération au cours de ses vingt dernières semaines d’emploi—, il se trouve que le paragraphe 13(2) aurait pour effet de l’avantager dans d’autres circonstances. Quand bien même l’article 7 serait applicable, le taux de ses prestations serait toujours fonction de ses vingt dernières semaines d’emploi assurable.

La répartition de l’indemnité de départ a pour effet de retarder la période de prestations mais ne prolonge pas l’emploi antérieur qui, par définition, a été perdu. Le calcul des prestations auxquelles aurait droit la prestataire ne saurait se fonder sur son emploi chez le premier employeur.

Le juge Robertson, J.C.A. (*dissident*): Il faut rejeter la demande. Cette Loi appelle une interprétation en contexte. À la lumière de cette méthode, l’erreur initiale de la Commission tient à son défaut de prendre en compte l’existence des paragraphes 7(3) et (6) de la Loi, et d’examiner en premier lieu si l’intimée avait le droit de recevoir des prestations en vertu du premier emploi, avant de s’atteler à la tâche de calculer le taux de prestations applicable.

Deux questions fondamentales se posent lorsqu’il s’agit d’instruire une demande de prestations d’assurance-chômage: le prestataire a-t-il droit aux prestations et, dans l’affirmative, quel est le taux des prestations hebdomadaires? Il faut encore examiner deux questions connexes: que se passe-t-il quand le prestataire trouve un emploi assurable durant la période de répartition et le taux des prestations se calcule-t-il au regard du premier emploi ou du second?

The claimant has established the two conditions precedent for entitlement to benefits: she had the requisite number of weeks of insurable employment in the qualifying period (20) and had suffered an interruption of earnings. The 52-week qualifying period is extended when there is an allocation of severance pay.

The purpose of subsection 7(3) of the *Unemployment Insurance Act* is to place a claimant in the same position he would have been in were it not for the receipt of severance pay and the deemed non-interruption of earnings. In other words, a claim for benefits made at the expiry of the allocation period is to be treated as though it were made on the day after the claimant lost his employment and as though the claimant was never in receipt of severance pay.

The claimant could establish twenty weeks of insurable employment with her first employer within this period of time. The question then was whether the benefit rate should be calculated with respect to the "last twenty weeks of insurable employment" with the first employer, or with respect to the "last twenty weeks of insurable employment" from any and all employment.

There is an apparent confusion regarding the ordinary meaning, plain meaning and literal rules of construction and the contextual, pragmatic and purposive approaches to construction. In this case, if subsection 13(2) is construed in isolation, without examining how it works in the scheme of the Act, then its meaning is plain and unambiguous and the claim should be disallowed. However, the simple solution herein was illogical when consideration is given to the broader context.

In applying the contextual approach to the construction of subsection 13(2), it became clear that the meaning of the provision was ambiguous when examined in its full context, especially with regard to its relation to section 7. The ambiguity lay in whether the last twenty weeks of insurable employment in the qualifying period related to the first employment held for which the claim was being made, or to the second employment which was not the subject of the claim. In a case involving severance pay, section 13 must be interpreted in light of the purpose and effect of section 7. Where a claimant takes a full or part-time second employment with less pay, he should be permitted to file a claim based on the first and more lucrative employment. The purpose of section 7 being to put the claimant in the position he would have been in but for the allocation of severance pay, the claimant is entitled to make a claim for benefits based on the first employment. To find otherwise is to ignore this objective and effectively to jettison subsections 7(3) and (6), amounting to a redrafting of the Act. The explicit inclusion of section 7 provisions defining the impact of a second employment on a claimant's qualifying period reflected Parliament's intent that the second employment would have no other

La prestataire remplit les deux conditions préalables pour recevoir les prestations: elle justifie du nombre requis de semaines d'emploi assurable au cours de la période de référence (20) et a subi un arrêt de la rémunération. La période de référence de 52 semaines est prolongée lorsqu'il y a répartition de l'indemnité de départ.

Le paragraphe 7(3) de la *Loi sur l'assurance-chômage* a pour objet de placer le prestataire dans l'état où il se serait trouvé n'eût été l'indemnité de départ et la continuation réputée de la rémunération. Autrement dit, une demande de prestations faite à l'expiration de la période de répartition doit être réputée déposée le lendemain de la date où le prestataire perd son emploi, tout comme s'il n'avait jamais touché une indemnité de départ.

La prestataire peut justifier de vingt semaines d'emploi assurable chez son premier employeur durant cette période. Il faut examiner si le taux de prestations doit se calculer au regard des «vingt dernières semaines d'emploi assurable» chez le premier employeur, ou des «vingt dernières semaines d'emploi assurable» chez n'importe quel employeur.

Il y a manifestement confusion entre règles d'interprétation selon le sens courant, le sens évident et le sens littéral, et méthodes d'interprétation contextuelle, pragmatique et téléologique. En l'espèce, si on interprète le paragraphe 13(2) à part, sans en examiner l'effet dans le contexte de la Loi, son sens est évident et sans équivoque, et il faut rejeter la demande de prestations. Cependant, la solution «simple» est illogique en l'espèce lorsqu'on prend en considération le contexte général.

Une interprétation contextuelle du paragraphe 13(2) fait ressortir l'ambiguïté de cette disposition placée en contexte, en particulier à la lumière de l'article 7. L'ambiguïté réside dans la question de savoir si les vingt dernières semaines d'emploi assurable de la période de référence se rapportent au premier emploi en vertu duquel la prestataire fait sa demande, ou au second emploi qui ne fait pas l'objet de cette demande. En cas d'indemnité de départ, l'article 13 doit s'interpréter à la lumière du but et des effets de l'article 7. Dans le cas où le prestataire occupe un second emploi à temps plein ou à temps partiel avec une rémunération inférieure, il doit être autorisé à faire une demande en vertu du premier emploi qui est plus lucratif. L'article 7 ayant pour objet de placer le prestataire dans l'état où il se serait trouvé n'eût été la répartition de l'indemnité de départ, il a le droit de faire une demande de prestations se rapportant au premier emploi. Conclure autrement reviendrait à ignorer cet objectif, à mettre au rebut les paragraphes 7(3) et (6), et à récrire la Loi. L'inclusion explicite dans l'article 7 de dispositions qui définissent l'effet d'un second emploi sur la période de référence du prestataire traduit la volonté du législateur de faire en sorte que le second emploi n'ait aucun autre

effect on a claim. The benefit period, the qualifying period and the allocation period are all fixed according to the first employment. It would simply make no sense to calculate the benefit rate on the basis of the second employment when the claim, and every other element of it, relates to the first.

It was fundamental to the development of case law in this area that the contextual approach to statutory construction be applied. What must be examined is the purpose and object of the particular provision in issue, its related provisions, and how they function together within the scheme of the Act. In the present case, the Court was not dealing solely with a question of benefit rate, but with the effect of the allocation of severance pay with respect to a particular claim.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].

*Unemployment Insurance Act*, R.S.C., 1985, c. U-1, ss. 6(1) (as am. by S.C. 1990, c. 40, s. 5), (2) (as am. *idem*), 7(1) (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 14, s. 1), (3) (as am. *idem*), (6) (as enacted *idem*), (7) (as enacted *idem*), 9(1), 13, 14 (as am. by S.C. 1990, c. 40, s. 10), 17 (as am. *idem*, s. 11), 24 (as am. *idem*, s. 17).

*Unemployment Insurance (Collection of Premiums) Regulations*, C.R.C., c. 1575, s. 3.1(1)(b) (as am. by SOR/88-584, s. 1).

*Unemployment Insurance Regulations*, C.R.C., c. 1576, ss. 37 (as am. by SOR/82-778, s. 1; 90-756, s. 8; 92-164, s. 10), 57(2) (as am. by SOR/86-58, s. 1; 89-160, s. 2; 90-756, s. 17; 92-164, s. 15), 58(9) (as am. by SOR/89-550, s. 1).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### DISTINGUISHED:

*Canada (Attorney-General) v. Fortin* (1989), 67 D.L.R. (4th) 564; 30 C.C.E.L. 117; 90 CLLC 14,004; 109 N.R. 385 (F.C.A.); *Canada (Attorney General) v. Sears*, [1995] 1 F.C. 393; (1994), 118 D.L.R. (4th) 690; 6 C.C.E.L. (2d) 1; 94 CLLC 14,040; 174 N.R. 67 (C.A.).

##### CONSIDERED:

*ECG Canada Ltd. v. Canada*, [1987] 2 F.C. 415; (1987), 13 C.E.R. 281; [1987] 1 C.T.C. 205; 87 DTC 5133; 9 F.T.R. 1 (T.D.); *Hills v. Canada (Attorney General)*, [1988] 1 S.C.R. 513; (1988), 48 D.L.R.

effet sur la demande. La période de prestations, la période de référence et la période de répartition sont toutes définies au regard du premier emploi. Ce serait absurde de calculer le taux des prestations en fonction du second emploi alors que la demande, ainsi que tout élément y afférent, se rapporte au premier.

Il est fondamental pour le développement de la jurisprudence en la matière d'appliquer la méthode d'interprétation contextuelle de la loi. Ce qu'il faut examiner, ce sont le but et l'objet de la disposition en jeu, les dispositions connexes, et leur effet conjugué dans le contexte de la Loi. En l'espèce, ce qui nous occupe, ce n'est pas seulement le taux des prestations, mais l'effet de la répartition de l'indemnité de départ sur une demande spécifique.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].

*Loi sur l'assurance-chômage*, L.R.C. (1985), ch. U-1, art. 6(1) (mod. par L.C. 1990, ch. 40, art. 5), (2) (mod., *idem*), 7(1) (mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 14, art. 1), (3) (mod., *idem*), (6) (édicte, *idem*), (7) (édicte, *idem*), 9(1), 13, 14 (mod. par L.C. 1990, ch. 40, art. 10), 17 (mod., *idem*, art. 11), 24 (mod., *idem*, art. 17).

*Règlement sur l'assurance-chômage*, C.R.C., ch. 1576, art. 37 (mod. par DORS/82-778, art. 1; 90-756, art. 8; 92-164, art. 10), 57(2) (mod. par DORS/86-58, art. 1; 89-160, art. 2; 90-756, art. 17), 58(9) (mod. par DORS/89-550, art. 1).

*Règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisations)*, C.R.C., ch. 1575, art. 3.1(1)(b) (mod. par DORS/88-584, art. 1).

#### JURISPRUDENCE

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Canada (Procureur général) c. Fortin* (1989), 67 D.L.R. (4th) 564; 30 C.C.E.L. 117; 90 CLLC 14,004; 109 N.R. 385 (C.A.F.); *Canada (Procureur général) c. Sears*, [1995] 1 C.F. 393; (1994), 118 D.L.R. (4th) 690; 6 C.C.E.L. (2d) 1; 94 CLLC 14,040; 174 N.R. 67 (C.A.).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*ECG Canada Ltd. c. Canada*, [1987] 2 C.F. 415; (1987), 13 C.E.R. 281; [1987] 1 C.T.C. 205; 87 DTC 5133; 9 F.T.R. 1 (1<sup>er</sup> inst.); *Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513; (1988), 48 D.L.R.

(4th) 193; 88 CLLC 14,011; 84 N.R. 86; *Lor-Wes Contracting Ltd. v. The Queen*, [1986] 1 F.C. 346; [1985] CTC 79; (1985), 85 DTC 5310; 60 N.R. 321 (C.A.); *Canada (Attorney General) v. Tucker*, [1986] 2 F.C. 329; (1986), 11 C.C.E.L. 129; 66 N.R. 1 (C.A.); *Bourne (Inspector of Taxes) v. Norwich Crematorium, Ltd.*, [1967] 2 All E.R. 576 (Ch. D.).

## REFERRED TO:

*Canada (Attorney General) v. Rose* (1993), 164 N.R. 204 (F.C.A.); *Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385; (1992), 89 D.L.R. (4th) 218; 3 Admin. L.R. (2d) 242; 133 N.R. 345; *Petts v. The Umpire (Unemployment Insurance)*, [1974] 2 F.C. 225; (1974), 53 D.L.R. (3d) 126; 6 N.R. 346 (C.A.).

## AUTHORS CITED

Côté, Pierre-André. *Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 1991.

Fulcher, J. E. "The Income Tax Act: The Rules of Interpretation and Tax Avoidance. Purpose vs. Plain Meaning: Which, When and Why?" (1995), 74 *Can. Bar Rev.* 563.

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPLICATION for judicial review of the Umpire's decision allowing an appeal by the claimant from a decision of the Board of Referees which had dismissed the claimant's appeal from a ruling by the Unemployment Insurance Commission. Application allowed.

## COUNSEL:

*Ted Fulcher* for applicant.

## APPEARANCE:

*Bronislawa Cymerman* on her own behalf.

## SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.

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

1 HUGESSEN J.A.: This application for judicial review is taken against a decision of the Umpire

(4th) 193; 88 CLLC 14,011; 84 N.R. 86; *Lor-Wes Contracting Ltd. c. La Reine*, [1986] 1 C.F. 346; [1985] CTC 79; (1985), 85 DTC 5310; 60 N.R. 321 (C.A.); *Canada (Procureur général) c. Tucker*, [1986] 2 C.F. 329; (1986), 11 C.C.E.L. 129; 66 N.R. 1 (C.A.); *Bourne (Inspector of Taxes) v. Norwich Crematorium, Ltd.*, [1967] 2 All E.R. 576 (Ch. D.).

## DÉCISIONS CITÉES:

*Canada (Procureur général) c. Rose* (1993), 164 N.R. 204 (C.A.F.); *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385; (1992), 89 D.L.R. (4th) 218; 3 Admin. L.R. (2d) 242; 133 N.R. 345; *Petts c. Le juge-arbitre (Assurance-chômage)*, [1974] 2 C.F. 225; (1974), 53 D.L.R. (3d) 126; 6 N.R. 346 (C.A.).

## DOCTRINE

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 2<sup>e</sup> éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1991.

Fulcher, J. E. «The Income Tax Act: The Rules of Interpretation and Tax Avoidance. Purpose vs. Plain Meaning: Which, When and Why?» (1995), 74 *Rev. du Bar. can.* 563.

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

DEMANDE de contrôle judiciaire contre la décision du juge-arbitre qui a accueilli l'appel formé par la prestataire contre la décision par laquelle le conseil arbitral avait rejeté son appel contre une décision de la Commission d'assurance-chômage. Demande accueillie.

## AVOCATS:

*Ted Fulcher* pour la requérante.

## A COMPARU:

*Bronislawa Cymerman* pour son propre compte.

## PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour la requérante.

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

1 LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.: Il y a en l'espèce demande de contrôle judiciaire contre la décision par

which allowed an appeal by the respondent (claimant) from a decision of the Board of Referees which had dismissed her appeal from a ruling by the Commission. While the facts are complex, it is enough that I simply summarize the key points which give rise to the question before us:

- 1) The claimant's employment with the University of Alberta terminated in June 1991;
- 2) She received severance pay and other benefits on termination in an amount of some \$49,000;
- 3) The allocation of the severance pay and benefits resulted in the postponement of any possible benefit period for the claimant for some fifteen months to September 1992;
- 4) During that allocation period the claimant obtained insurable employment as a commissioned salesperson with Royal LePage from mid-November 1991 to mid-June 1992, a period of thirty-two weeks;
- 5) Although the claimant's employment with Royal LePage was insurable she did not in fact earn any commissions and hence had no insurable earnings;
- 6) The Commission ruled that the claimant's benefit rate was nil because her earnings from her last twenty weeks of insurable employment, i.e. with Royal LePage, were also nil.
- 7) That ruling was upheld by the Board of Referees but reversed by the Umpire.

2 The issue before the Court turns on the proper interpretation to be given to section 13 of the *Unemployment Insurance Act*<sup>1</sup> and in particular subsection (2) thereof. At the relevant time, section 13 read as follows:

13. (1) The rate of weekly benefit payable to a claimant for a week of unemployment that falls in his benefit period is an amount equal to sixty per cent of his average weekly insurable earnings in his qualifying weeks.

(2) The qualifying weeks of a major attachment claimant are the last twenty weeks of insurable employment in his qualifying period.

laquelle le juge-arbitre a accueilli l'appel interjeté par l'intimée (désignée ci-après la prestataire) de la décision du conseil arbitral qui avait rejeté son appel contre une décision de la Commission. Les faits de la cause sont complexes, mais il suffit de résumer les faits essentiels qui sont à l'origine du litige comme suit:

- 1) La prestataire a perdu son emploi à l'Université d'Alberta en juin 1991;
- 2) De ce fait, elle a touché à peu près 49 000 \$ à titre d'indemnité de départ et autres prestations;
- 3) La répartition de ces indemnité de départ et autres prestations a retardé de quelque 15 mois, jusqu'en septembre 1992, toute période de prestations que la prestataire aurait pu revendiquer;
- 4) Durant la période de répartition, la prestataire a trouvé un emploi assurable de vendeuse à commission chez Royal LePage, de mi-novembre 1991 à mi-juin 1992, soit 32 semaines au total;
- 5) Bien que l'emploi de la prestataire chez Royal LePage fût assurable, elle n'a en fait gagné aucune commission, donc aucune rémunération assurable;
- 6) La Commission a conclu que le taux de ses prestations était nul parce qu'elle n'avait rien gagné durant ses 20 dernières semaines d'emploi assurable chez Royal LePage.
- 7) Cette conclusion a été confirmée par le conseil arbitral, mais infirmée par le juge-arbitre.

Le litige soumis à la Cour est centré sur l'interprétation correcte de l'article 13 de la *Loi sur l'assurance-chômage*<sup>1</sup>, en particulier de son paragraphe (2). Voici ce que prévoyait l'article 13, tel qu'il était en vigueur à l'époque:

13. (1) Le taux des prestations hebdomadaires qui peuvent être versées à un prestataire pour une semaine de chômage qui tombe dans sa période de prestations est une somme égale à soixante pour cent de sa rémunération hebdomadaire assurable moyenne au cours de ses semaines de référence.

(2) Les semaines de référence d'un prestataire de la première catégorie sont les vingt dernières semaines d'emploi assurable de sa période de référence.

- (3) The qualifying weeks of a minor attachment claimant are the weeks of insurable employment in his qualifying period.
- 3 Section 13 is the only provision of the Act dealing with the rate of weekly benefit and how it is to be calculated. As can be seen, for a major attachment claimant, like the respondent, the critical calculation is of the average weekly insurable earnings during the claimant's "qualifying weeks" which are defined as the last twenty weeks of insurable employment in her "qualifying period".
- 4 The qualifying period, in its turn, is defined in section 7. Of particular relevance for our purposes are subsections 7(1) [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 14, s. 1], (3) [as am. *idem*], (6) [as enacted *idem*] and (7) [as enacted *idem*]:
7. (1) Subject to subsections (2) to (7), the qualifying period of an insured person is the shorter of
- (a) the period of fifty-two weeks that immediately precedes the commencement of a benefit period under subsection 9(1), and
- (b) the period that begins on the commencement date of an immediately preceding benefit period and ends with the end of the week preceding the commencement of a benefit period under subsection 9(1).
- ...
- (3) Where a person proves in such manner as the Commission may direct that for any week during any qualifying period mentioned in paragraph (1)(a) that person was prevented from establishing an interruption of earnings by virtue of the allocation, pursuant to regulations made under section 44, of earnings paid to that person by reason of the complete severance of the relationship between that person and his former employer, the qualifying period shall, for the purposes of this section, be extended by the aggregate of those weeks.
- ...
- (6) For the purposes of subsection (3) and paragraph 4(b), a week during which a person referred to in that subsection or paragraph was employed in insurable employment shall not be counted.
- (7) No extension shall be made pursuant to any of subsections (2) to (4) to a qualifying period of a person that would provide in respect of that person a qualifying period greater than one hundred and four weeks.
- (3) Les semaines de référence d'un prestataire de la deuxième catégorie sont les semaines d'emploi assurable de sa période de référence.
- L'article 13 est la disposition de la Loi relative au taux des prestations hebdomadaires et au mode de calcul de ce taux. Comme on peut le voir, pour un prestataire de la première catégorie comme l'intimée en l'espèce, le calcul déterminant est celui de la rémunération hebdomadaire assurable moyenne reçue au cours de ses «semaines de référence», lesquelles sont définies comme les vingt dernières semaines d'emploi assurable de sa «période de référence».
- Cette période de référence est définie à l'article 7, dont les paragraphes 7(1) [mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 14, art. 1], (3) [mod., *idem*], (6) [édicte, *idem*] et (7) [édicte, *idem*] nous intéressent en particulier en l'espèce:
7. (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 9(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 9(1).
- ...
- (3) Lorsqu'une personne prouve de la manière que la Commission peut ordonner qu'au cours d'une période de référence visée à l'alinéa (1)a) elle ne pouvait, pendant une ou plusieurs semaines, établir un arrêt de rémunération à cause de la répartition, aux termes des règlements d'application de l'article 44, de la rémunération qu'elle avait touchée en raison de la rupture de tout lien avec son ancien employeur, cette période de référence sera, pour l'application du présent article, prolongée d'un nombre équivalent de semaines.
- ...
- (6) Pour l'application du paragraphe (3) et de l'alinéa (4)b), toute semaine au cours de laquelle une personne dont il est question dans ces dispositions a exercé un emploi assurable n'entre pas en ligne de compte.
- (7) Il ne sera accordé à une personne, en application des paragraphes (2) à (4), aucune prolongation qui porterait la durée de sa période de référence à plus de cent quatre semaines.

5 Applying these provisions to the present claimant's case, her qualifying period is the fifty-two weeks preceding the start of her benefit period in September 1992 (subsection (1)), extended by the number of weeks of allocation of her severance pay, i.e. from June 1991 to September 1992, (subsection (3)) and reduced by the number of weeks of insurable employment during that time, i.e. her thirty-two weeks with Royal LePage (subsection (6)). Her qualifying period could not in any event exceed one hundred and four weeks (subsection (7)).

6 While, I have no doubt that section 7 is relevant to an understanding of section 13, it is of only marginal assistance in resolving the issue before us. Section 7 deals with the qualifying period, section 13 with qualifying weeks. The two are not the same. The qualifying period is relevant to the question of whether or not benefits may be claimed: a claimant must have the requisite number (not necessarily the same as the number of qualifying weeks) of weeks of insurable employment in the qualifying period. The qualifying weeks on the other hand are used solely to calculate the amount of the benefit: they have no necessary correlation to the weeks of insurable employment required to qualify for benefits.

7 With respect, I do not think that there is anything to be gained in this case by a discussion of the various theories of statutory interpretation. I do not understand the Commission to be suggesting that we should adopt a strict or literal construction of subsection 13(2) or that we should interpret it in isolation. That would indeed be a vain attempt. It is well-settled law that the words of a statute must be read in their total context and with proper regard to the purpose and intent of Parliament as expressed in the statute. It is only in cases of ambiguity, however, that a court needs to look beyond the ordinary meaning and normal construction of the words used by Parliament.

8 In my view, and I say this with respect for those who seek to avoid what they see as a harsh result,

5 Par application des dispositions ci-dessus, la période de référence de la prestataire est la période de 52 semaines qui précédait le début de sa période de prestations en septembre 1992 (paragraphe (1)), prolongée du nombre de semaines de répartition de son indemnité de départ, c'est-à-dire de la période allant de juin 1991 à septembre 1992 (paragraphe (3)) et diminuée du nombre de semaines d'emploi assurable pendant la même période, c'est-à-dire de ses 32 semaines d'emploi chez Royal LePage (paragraphe (6)). Sa période de référence ne pouvait en aucun cas dépasser un total de 104 semaines (paragraphe (7)).

6 S'il est indéniable que l'article 7 éclaire l'article 13, il ne présente qu'une importance marginale dans la solution du litige soumis à la Cour. L'article 7 porte sur la période de référence, l'article 13 sur les semaines de référence. Les deux ne reviennent pas au même. La période de référence entre en ligne de compte lorsqu'il s'agit d'examiner si le prestataire peut réclamer des prestations: il faut qu'il justifie du nombre requis (qui n'est pas nécessairement le même que le nombre de semaines de référence) de semaines d'emploi assurable durant la période de référence. Par contre, les semaines de référence ne servent qu'au calcul du montant des prestations: elles n'ont pas nécessairement un rapport avec les semaines d'emploi assurable que doit accumuler le prestataire pour avoir droit aux prestations.

7 Il ne servirait à rien d'évoquer en l'espèce les différentes théories d'interprétation des lois. À ce que je vois, la Commission ne préconise ni une interprétation restrictive ou littérale du paragraphe 13(2) ni son interprétation abstraction faite des autres dispositions. Ce serait là une vaine tentative. Il est de droit constant que les termes d'une loi se lisent en contexte, compte tenu des fins poursuivies par le législateur et de sa volonté, telles qu'elles s'expriment dans le texte de loi. Ce n'est qu'en cas d'ambiguïté que le juge doit chercher au-delà du sens courant et de l'interprétation normale des termes employés par le législateur.

8 À mon avis et sauf le respect que je dois à ceux qui cherchent à contourner ce qui leur paraît un

there is no ambiguity in the wording of subsection 13(2). The reference is to “the last twenty weeks of insurable employment”[underlining added]. Insurable employment is itself a defined term. An employment may be insurable whether or not remuneration is in fact earned or premiums paid. In its ordinary grammatical sense in the English language, subsection 13(2) can only refer to the twenty weeks of insurable employment which occurred last in time in the qualifying period. The French text is equally unambiguous: “*les vingt dernières semaines d’emploi assurable de sa période de référence*” cannot refer to anything but the most recent weeks of insurable employment in the qualifying period.

9 The suggestion that there is ambiguity in subsection 13(2) because the provision might be interpreted as referring to “the last twenty weeks of insurable employment for which the claim is made” is entirely without foundation anywhere in the statute. Claimants do not make claims in respect of particular employments but rather in respect of a loss of employment and a corresponding interruption of earnings. A claimant cannot pick and choose which employment or employments in respect of which he or she wishes to make a claim. That is simply not the law and never has been. One need only think of the case of multiple successive employments (not uncommon in such industries as construction) to see what difficulties would result if it were otherwise. Nothing in section 13 supports such a view and it cannot be implied from a supposedly purposive reading of section 7 which, be it remarked, deals only with the qualifying period and its possible extension. That the qualifying period is extended by the number of weeks in which termination benefits are allocated, reduced by any such weeks in which insurable employment was held, and with an outside maximum of one hundred and four weeks, does not suggest to me that Parliament intended to remove the effect of the allocation or to entitle claimants to make claims for benefit based on earlier and more profitable employment.

10 The claimant’s difficulty in this case arises from the fact that her employment with Royal LePage

résultat impitoyable, le texte du paragraphe 13(2) ne souffre d’aucune ambiguïté. Il y est question des «vingt dernières semaines d’emploi assurable» [soulignement ajouté]. La notion d’emploi assurable fait elle-même l’objet d’une définition. Un emploi peut être assurable peu importe qu’il y ait eu ou non dans les faits rémunération ou versement de cotisations. Pris dans son sens grammatical ordinaire, le paragraphe 13(2) dans sa version anglaise ne peut viser que les vingt semaines d’emploi assurable qui viennent en dernier lieu dans la période de référence. Le texte français est tout aussi dénué d’ambiguïté: «les vingt dernières semaines d’emploi de sa période de référence» ne peuvent signifier autre chose que les semaines d’emploi assurable qui clôturent la période de référence.

L’argument que le paragraphe 13(2) est ambigu du fait qu’il pourrait s’interpréter comme portant sur les «vingt dernières semaines d’emploi assurable visé par la demande de prestations» ne s’appuie sur aucune disposition de la Loi. Les prestataires ne font pas leur demande à l’égard d’un emploi en particulier, mais à la suite d’une perte d’emploi et de l’arrêt de rémunération correspondant. Un prestataire ne peut choisir l’emploi ou les emplois à l’égard desquels il veut faire une demande de prestations. Telle n’est pas et n’a jamais été la loi. Il suffit de songer au cas d’emplois successifs multiples (qui n’est pas inusité dans les secteurs d’activité comme la construction) pour imaginer les difficultés qui s’ensuivent s’il en est autrement. Rien dans l’article 13 ne justifie pareille possibilité, laquelle ne saurait être déduite d’une interprétation soi-disant téléologique de l’article 7 qui, est-il besoin de le rappeler, ne fait que définir la période de référence et sa prolongation possible. Que cette période soit prolongée du nombre de semaines sur lesquelles est répartie l’indemnité de départ et diminuée du nombre de semaines pendant lesquelles le prestataire occupe un emploi assurable, le tout n’excédant pas 104 semaines, ne permet pas de dire que le législateur entendait supprimer l’effet de la répartition ou donner aux prestataires le droit de demander des prestations en fonction d’un emploi antérieur plus avantageux.

Les difficultés confrontant la prestataire en l’espèce tiennent à ce que son emploi chez Royal 10

was determined to be insurable even though it was not in fact remunerated. That determination might have been contested but was not. I would point out, however, that it is in the nature of commission work that remuneration may vary widely and it is not uncommon to have periods with low earnings or none at all. If the claimant had earned hefty commissions from her real estate work so as to give rise to a rate of benefit even higher than that from the earlier employment, she would receive such higher rate not because she had selected the second employment as the basis for calculating her benefits but because subsection 13(2) requires it: her last twenty weeks of insurable employment in her qualifying period were in real estate and that is what determines the benefit rate. Thus, though the result in this case may be thought hard for the claimant, in other circumstances subsection 13(2) would work in her favour. Hard cases should not be allowed to make bad law.

11 Even if there were ambiguity in subsection 13(2), and, in my view, there is not, its resolution would not be aided by a search for the purpose of some of the detailed provisions of section 7 since that section deals with an entirely different subject. The extension of her qualifying period makes the claimant eligible where she would not otherwise have been so; her benefit rate is nonetheless based on her last twenty weeks of insurable employment.

12 This brings me at last to the decision of the Umpire here under review. The core of that decision, whose result was to base the calculation of the claimant's benefits on her employment with the University of Alberta, is found in the following passage:

The allocation of severance payments continued well beyond the date she terminated her employment with Royal LePage. It is my opinion that throughout the period of the allocation she is in effect, because of the allocation,

LePage a été jugé assurable bien que dans les faits, elle n'en eût tiré aucune rémunération. Elle aurait pu contester cette décision, mais ne l'a pas fait. Je tiens cependant à faire remarquer que le propre du travail à commission est que la rémunération peut varier considérablement et il n'est pas rare qu'à certaines périodes, le travailleur gagne très peu ou même rien du tout. La prestataire eût-elle gagné des commissions substantielles dans son emploi d'agente immobilière de façon à donner lieu à un taux de prestations supérieur à celui qui s'attachait à son emploi antérieur, elle aurait reçu des prestations à ce taux supérieur, non pas parce qu'elle aurait fait de son second emploi la base de calcul de ses prestations, mais bien parce que telle est la prescription du paragraphe 13(2): c'est à titre d'agente immobilière qu'elle accumule ses vingt dernières semaines d'emploi assurable au cours de sa période de référence, et c'est cela qui détermine le taux des prestations. Donc, si on peut penser qu'en l'espèce, l'effet de la loi est impitoyable pour la prestataire, il se trouve que le paragraphe 13(2) aurait pour effet de l'avantager dans d'autres circonstances. Il ne faut pas que les cas d'espèce où le justiciable n'est pas favorisé engagent aux mauvais jugements.

À supposer que le paragraphe 13(2) comporte une certaine ambiguïté, et je ne le pense pas, il ne servirait à rien, pour résoudre cette ambiguïté, d'essayer de savoir quel est le but de certaines dispositions détaillées de l'article 7 puisque celui-ci porte sur un sujet complètement différent. La prolongation de sa période de référence rend la prestataire admissible alors qu'elle ne l'aurait pas été; n'empêche que le taux de ses prestations est fonction de ses vingt dernières semaines d'emploi assurable.

Ce qui m'amène à la décision attaquée du juge-arbitre. L'essentiel de cette décision, qui a pour effet de baser le calcul des prestations de la prestataire sur son emploi à l'Université d'Alberta, se trouve dans le passage suivant:

[TRADUCTION] La répartition de l'indemnité de départ s'est poursuivie bien après la date de la cessation de son emploi chez Royal LePage. Je conclus que tout au long de la période de répartition, la Commission la traite, à cause

treated by the Commission as an employee of the University. On that basis she became eligible for benefits in September 1992 when the allocation came to an end. That employment became the lost employment . . . . [Application Record, at p. 61.]

13 With respect, this reasoning cannot be supported. The allocation of termination benefits has the effect of postponing the benefit period but it does not prolong the previous employment which, by definition, has been lost. The Umpire's decision was purportedly based on this Court's decisions in *Canada (Attorney General) v. Fortin*<sup>2</sup> and *Canada (Attorney General) v. Sears*.<sup>3</sup>

14 In my view, *Fortin*, in which I participated, cannot be considered as authority for any proposition other than the result at which it arrived. The two judges in the majority, Marceau J.A. and myself, differed fundamentally from one another and although we arrived at the same conclusion, our paths did not intersect at any point. My own views, which would have supported the Umpire's finding in this case, were, as the report makes clear, based on the applicable text of the Regulations [*Unemployment Insurance Regulations*, C.R.C., c. 1576] which had, by the time the matter reached us, already been amended. Pratte J.A., who dissented, disagreed specifically with both of us. To put the matter simply, each of the reasons for judgment given by the two members of the majority was disagreed with by the other two members of the panel, being a majority of the Court. The absence of authority of the case was recognized by another panel of this Court in *Canada (Attorney General) v. Rose*.<sup>4</sup>

15 In *Sears*, at page 404, the reasons of Marceau J.A. in *Fortin* were interpreted and adopted as follows:

Throughout the appeal and review process, the respondent in this case has advanced two principal arguments in support of his position. The first hinges on the acceptance of the reasoning of Marceau J.A. in *Fortin*. From those reasons I am able to extract two rules or principles of

de cette répartition, en employée de l'université. Il s'ensuit qu'elle est devenue admissible aux prestations en septembre 1992 lorsque la répartition prit fin. Cet emploi est devenu l'emploi perdu . . . . [Dossier de la demande, à la p. 61.]

Sauf le respect que je lui dois, ce raisonnement ne tient pas. La répartition de l'indemnité de départ a pour effet de retarder la période de prestations mais ne prolonge pas l'emploi antérieur qui, par définition, a été perdu. Les décisions *Canada (Procureur général) c. Fortin*<sup>2</sup> et *Canada (Procureur général) c. Sears*<sup>3</sup> ont été citées à l'appui de la décision du juge-arbitre.

À mon avis, la décision *Fortin*, à laquelle j'ai pris part, ne peut être citée comme règle jurisprudentielle pour aucune autre conclusion que le jugement rendu dans ce cas d'espèce. Les deux juges de la majorité, le juge Marceau, J.C.A. et moi-même, avions des vues diamétralement opposées et, bien que nous fûmes parvenus à la même conclusion, il n'y avait aucun point commun entre nos raisonnements respectifs. Mes propres conclusions, qui eussent confirmé la décision du juge-arbitre en l'espèce, étaient, comme il ressort du recueil de jurisprudence, fondées sur le texte en vigueur du Règlement [*Règlement sur l'assurance-chômage*, C.R.C., ch. 1576], lequel, au moment où nous étions saisis de l'affaire, avait déjà été modifié. Le juge Pratte, J.C.A. qui donnait des motifs dissidents, était expressément en désaccord avec chacun de nous deux. Bref, les motifs de jugement respectivement prononcés par chacun des deux juges de la majorité ne recueillaient pas l'assentiment des deux autres membres du collège, donc de la majorité de la Cour. Le fait que cette décision ne fait pas jurisprudence a été reconnu par une autre formation de la Cour dans *Canada (Procureur général) c. Rose*.<sup>4</sup>

Dans *Sears*, à la page 404, les motifs prononcés par le juge Marceau, J.C.A. dans *Fortin* ont été interprétés et adoptés en ces termes:

Tout au long de l'appel et de la procédure en contrôle judiciaire, l'intimé en l'espèce a fait valoir deux arguments principaux à l'appui de sa position. Le premier tient à l'acceptation du raisonnement du juge Marceau, J.C.A., dans l'affaire *Fortin*. Je peux tirer deux règles ou princi-

general application: (1) two employments held concurrently by a claimant should be dealt with separately; and (2) only the employment lost by the claimant should be considered in calculating benefits. Only the latter is of relevance to this application.

16 Manifestly, it was the Court's agreement with and endorsement of the second of the two stated principles which lay at the heart of its decision in *Sears*. At the very conclusion of the reasons we find, at page 406:

... I am driven to the inescapable conclusion, as was Marceau J.A., that it is simply *prima facie* illogical that unemployment benefits be based on employment which has never been lost.

17 This case, of course, differs significantly from both *Sears* and *Fortin*, in that here the claimant did not hold her two employments concurrently and did lose her second employment as well as the first. Neither of the "two principles of general application" identified in *Sears* is of any relevance to us. Thus, we are not called upon in this case to decide if *Sears* was properly decided, for it is clearly distinguishable and can have no application. In my view, however, *Sears* should be restricted to the particular fact situation with which it dealt and to its particular *ratio decidendi*. It should not be extended to cases where successive employments have been lost by a claimant. There is simply no warrant in the statute for doing so.

18 Here, the claimant worked with Royal LePage in insurable employment for more than twenty weeks in her qualifying period. That was her last insurable employment in that period. She lost it prior to the beginning of her benefit period. Her benefits could only be calculated on her insurable earnings in the last twenty weeks of that employment. Since those earnings were nil, the benefit is also nil.

19 For these reasons, I would allow the application, set aside the decision of the Umpire and remit the matter to an umpire to be designated by the Chief Umpire for a new disposition on the basis that the

pes d'application générale de ces motifs: (1) deux emplois occupés simultanément par un prestataire doivent être traités séparément; et (2) seul l'emploi perdu par le prestataire doit être pris en compte pour le calcul des prestations. Seule cette dernière règle est pertinente en l'espèce.

Manifestement, c'était l'adoption par la Cour du second des deux principes évoqués qui était au cœur de sa décision *Sears*. À la toute fin des motifs de décision, nous avons conclu en ces termes, à la page 406:

... je n'ai d'autre choix que de conclure, comme le juge Marceau, J.C.A., qu'il est simplement illogique, à première vue, que les prestations d'assurance-chômage soient établies d'après un emploi qui n'a jamais été perdu.

À l'évidence, l'affaire en instance est bien différente de la cause *Sears* comme de la cause *Fortin* en ce que, en l'espèce, la prestataire n'occupait pas ses deux emplois simultanément et a bien perdu le second emploi ainsi que le premier. Ni l'un ni l'autre des «deux principes d'application générale» dégagés dans *Sears* n'a un rapport avec l'affaire en instance. Nous ne sommes donc pas appelés à dire si la décision *Sears* est judicieuse, car elle porte manifestement sur des faits différents et n'a pas application en l'espèce. À mon avis cependant, la décision rendue dans *Sears* ne s'applique qu'au cas d'espèce et aux motifs qui la sous-tendent. Il ne faut pas l'étendre au cas où le prestataire a perdu des emplois successifs. Il n'y a tout simplement rien dans la loi qui le permette.

En l'espèce, la prestataire a occupé chez Royal LePage un emploi assurable pendant plus de vingt semaines au cours de sa période de référence. Il s'agissait là de son dernier emploi assurable au cours de cette période. Elle l'a perdu avant l'ouverture de sa période de prestations. Ses prestations ne peuvent se calculer qu'en fonction de sa rémunération assurable des vingt dernières semaines de cet emploi. Puisque cette rémunération était nulle, les prestations sont également nulles.

Par ces motifs, je me prononce pour l'accueil de l'appel, l'annulation de la décision du juge-arbitre et le renvoi de l'affaire à un juge-arbitre à désigner par le juge-arbitre en chef pour nouvelle décision par ce

claimant's appeal from the decision of the Board of Referees should be dismissed.

motif qu'il faut rejeter l'appel formé par la prestataire contre la décision du conseil arbitral.

20 ISAAC C.J.: I agree.

LE JUGE EN CHEF ISAAC: Je souscris aux motifs 20  
ci-dessus.

\* \* \*

\* \* \*

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

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

21 ROBERTSON J.A. (*dissenting*)

LE JUGE ROBERTSON, J.C.A.: (*dissident*) 21

### I—INTRODUCTION

### I—INTRODUCTION

22 This application is brought by the Attorney General on behalf of the Unemployment Insurance Commission (the Commission) to review and set aside the decision of the Umpire dated January 16, 1995. The Umpire concluded that the respondent (the claimant) was entitled to unemployment insurance benefits based on her insurable earnings with the University of Alberta. The skeletal facts leading up to that decision can be traced to the Commission's initial decision to reject the claimant's application for benefits because she was in receipt of severance pay at the time of her lay-off from that institution and, therefore, ineligible. Under the *Unemployment Insurance Act*, R.S.C., 1985, c. U-1 (the Act) the receipt of such monies has the effect of deferring a claimant's eligibility for benefits until such time as the severance pay is deemed to be exhausted. In the interim, the claimant found part-time insurable employment as a commissioned real estate salesperson with Royal LePage, which employment she relinquished shortly before re-applying for benefits. During the claimant's tenure with that realtor she received no remuneration whatsoever.

22 La présente demande de contrôle judiciaire introduite par le procureur général du Canada pour le compte de la Commission de l'assurance-chômage (désignée ci-après la Commission) tend à faire annuler la décision en date du 16 janvier 1995, par laquelle le juge-arbitre a jugé que l'intimée (ci-après la prestataire) avait droit aux prestations d'assurance-chômage basées sur la rémunération assurable que lui payait l'Université d'Alberta. Les faits, guère détaillés, qui sous-tendent cette décision remontent à la décision initiale de la Commission qui a rejeté la demande de prestations de la prestataire par ce motif qu'elle avait reçu de cette institution une indemnité de départ au moment de sa mise à pied et que de ce fait, elle n'avait pas droit aux prestations d'assurance-chômage. Sous le régime de la *Loi sur l'assurance-chômage*, L.R.C. (1985), ch. U-1 (ci-après la Loi), le fait de toucher cette indemnité a pour effet de retarder le droit du ou de la prestataire aux prestations jusqu'au moment où l'indemnité de départ est réputée épuisée. Entre-temps, la prestataire a trouvé un emploi assurable à temps partiel d'agente immobilière à commission chez Royal LePage, emploi qu'elle a quitté peu de temps avant de faire une nouvelle demande de prestations. Durant son travail à l'agence immobilière, elle n'a reçu aucune rémunération.

23 While the claimant sought to establish a claim and benefits based on her employment with the University (the first employment), the Commission calculated her benefit rate as though it were based on her employment with Royal LePage (the second

23 Alors que la prestataire fondait sa demande de prestations sur son emploi à l'Université d'Alberta (le premier emploi), la Commission a calculé le taux de ses prestations en fonction de son emploi chez Royal LePage (le second emploi). La décision de la

employment). The Commission's decision hinged on subsection 13(2) of the Act, which provides that a benefit rate is to be calculated by reference to the last twenty weeks of insurable employment held during a claimant's qualifying period. Since the claimant's last twenty weeks of insurable employment were with Royal LePage and since she had no insurable earnings from that employment, the Commission calculated her benefit rate to be nil. The claimant's appeal to the Board of Referees (the Board) was dismissed. Her appeal to the Umpire was allowed, largely on the basis of the reasoning of this Court in *Canada (Attorney General) v. Sears*, [1995] 1 F.C. 393 (C.A.).

Commission reposait sur le paragraphe 13(2) de la Loi, selon lequel le taux des prestations se calcule au regard des vingt dernières semaines d'emploi assurable au cours de la période de référence du prestataire. Étant donné que les vingt dernières semaines d'emploi assurable de la prestataire étaient celles qu'elle passait chez Royal LePage et qu'elle n'en tirait aucune rémunération assurable, la Commission a conclu que ses prestations étaient nulles. La prestataire a fait appel devant le conseil arbitral et en a été déboutée. Son appel subséquent devant le juge-arbitre a été accueilli, en grande partie par application du raisonnement tenu par la Cour dans *Canada (Procureur général) c. Sears*, [1995] 1 C.F. 393 (C.A.).

24 The Commission advances two principal arguments. First, it maintains that we must go no further than the "plain meaning" rule of statutory construction in order to reach the correct legal and, therefore, just result. Above all we are asked to reject the "purposive" approach as a means for achieving an equitable result. Second, with respect to the persuasive or binding effect of *Sears*, the Commission seeks to distinguish that case on two grounds.

24 La Commission propose deux principaux arguments. Elle soutient en premier lieu que nous ne devons pas chercher au-delà de la règle d'interprétation des lois «selon le sens évident du texte» afin de parvenir au résultat juridique correct, donc juste. Elle nous engage avant tout à rejeter la méthode d'interprétation «téléologique» en tant que moyen de parvenir à un résultat équitable. En second lieu, pour ce qui est de la valeur jurisprudentielle de l'arrêt *Sears*, elle fait valoir que l'affaire en instance est différente de cette cause à deux égards.

25 In my respectful opinion the learned Umpire reached the right result and, therefore, this application must be dismissed. With respect to the Commission's first argument I am of the view that, in fact, it is advocating the application of the literal rule of interpretation to the exclusion of other methods of interpretation. This is too simple a solution to a very complex problem, one as complex as the Act itself. The law requires a contextual approach. In applying that approach, it is my opinion that the initial error of the Commission lies in the failure to acknowledge the existence of subsections 7(3) and 7(6) of the Act, and to determine whether the respondent was eligible to receive benefits based on the first employment before turning to the task of calculating the proper benefit rate. As will be explained below, the Act makes express provision for the possibility of insurable employment being held during the period a claimant

25 Je pense que le juge-arbitre a vu juste et qu'il faut rejeter cette demande. En ce qui concerne le premier argument de la Commission, j'estime qu'elle préconise en fait l'application de la règle d'interprétation littérale, à l'exclusion des autres méthodes. Voilà une solution trop simple pour un problème très complexe, tout aussi complexe que la Loi elle-même. Cette loi appelle une interprétation en contexte. À la lumière de cette méthode, je pense que l'erreur initiale de la Commission tient à son défaut de prendre en compte l'existence des paragraphes 7(3) et 7(6) de la Loi, et d'examiner en premier lieu si l'intimée avait le droit de recevoir des prestations en vertu du premier emploi, avant de s'atteler à la tâche de calculer le taux de prestations applicable. Comme nous le verrons *infra*, la Loi prévoit expressément la possibilité d'occuper un emploi assurable pendant que le prestataire n'a pas droit aux prestations parce qu'il touche l'indemnité de départ. La

remains ineligible to receive benefits because he or she is in receipt of severance pay. The question of whether the benefit rate is to be calculated by reference to the earnings from the claimant's first employment or second employment does not arise until the eligibility issue is resolved. Then, and only then, can one focus on the proper interpretation of subsection 13(2) of the Act.

question de savoir si le taux de prestations doit se calculer en fonction de la rémunération tirée par le prestataire de son premier ou de son second emploi ne se pose qu'une fois que la question de l'admissibilité aura été résolue. Ce n'est que par la suite qu'on peut s'attacher à l'interprétation correcte du paragraphe 13(2) de la Loi.

26 My analysis begins with the facts and the decisions below. I address the facts in somewhat painstaking detail to show that the Commission treated the claimant as though she was not entitled to apply for benefits with respect to her first employment. Rather, the Commission processed her claim as though it related to the second employment only.

26 Mon analyse commence par les faits de la cause et les décisions des instances inférieures. J'analyserai les faits de façon détaillée afin de montrer que la Commission a traité la prestataire comme si elle n'avait pas le droit de demander des prestations découlant de son premier emploi. Au contraire, la Commission a instruit sa demande comme si elle portait uniquement sur le second emploi.

## II—FACTS AND DECISIONS BELOW

## II—LES FAITS DE LA CAUSE ET LES DÉCISIONS DES INSTANCES INFÉRIEURES

27 The claimant had been employed by the University of Alberta as a dental technician with the Faculty of Dentistry for fourteen years when her employment was terminated on June 28, 1991. Her application for unemployment insurance benefits was, however, rightly denied because she was in receipt of severance pay in the amount of \$48,892. To qualify for benefits a person must suffer an interruption of earnings as required by paragraph 6(2)(b) [as am. by S.C. 1990, c. 40, s. 5] of the Act. Under the Act and the Regulations, the receipt of severance pay has the effect of deferring the date on which it can be said that a claimant has suffered an interruption of earnings. To determine the date of eligibility it is necessary to divide the amount of the severance by the claimant's normal weekly wage (section 37 [as am. by SOR/82-778, s. 1; 90-756, s. 8; 92-164, s. 10] and subsections 57(2) [as am. by SOR/86-58, s. 1; 89-160, s. 2; 90-756, s. 17; 92-164, s. 15] and 58(9) [as am. by SOR/89-550, s. 1] of the Regulations). This establishes the duration of the "allocation period", in this case, June 30, 1991 to September 26, 1992 inclusive (Application Record, at page 39).

27 Après 14 ans de travail comme technicienne dentaire à la Faculté de dentisterie de l'Université d'Alberta, la prestataire a perdu son emploi le 28 juin 1991. Sa demande de prestations a été cependant rejetée à juste titre puisqu'elle recevait une indemnité de départ de 48 892 \$. L'alinéa 6(2)b) [mod. par L.C. 1990, ch. 40, art. 5] de la Loi subordonne le droit aux prestations à un arrêt de la rémunération. Sous le régime de la Loi et des règlements pris pour son application, le fait de recevoir une indemnité de départ a pour effet de retarder la date à laquelle la prestataire peut faire valoir l'arrêt de rémunération. Afin de déterminer la date d'admissibilité, il faut diviser le montant de l'indemnité de départ par la rémunération hebdomadaire normale du prestataire (v. l'article 37 [mod. par DORS/82-778, art. 1: 90-756, art. 8; 92-164, art. 10] et les paragraphes 57(2) [mod. par DORS/86-58, art. 1; 89-160, art. 2; 90-756, art. 17] et 58(9) [mod. par DORS/89-550, art. 1] du Règlement). Le quotient représente la durée de la «période de référence», soit, en l'espèce, la période allant du 30 juin 1991 au 26 septembre 1992 inclusivement (Dossier de la demande, à la page 39).

28 During the period in which the severance pay was allocated, the claimant obtained part-time employ-

28 Durant la période sur laquelle l'indemnité de départ était répartie, la prestataire a trouvé un emploi

ment with Royal LePage Realty as a commissioned salesperson. She worked for that realtor one or two days a week from November 14, 1991 to June 16, 1992 (Application Record, at pages 28 and 29), attending meetings and answering telephones for a total of approximately 10 hours a week. During this period the claimant earned no commissions and, therefore, no premiums were payable.

29 The claimant reapplied for benefits on June 15, 1992 in the hope that she would receive benefits based on her first employment. References to the claimant's employment with the University found in the Application for Benefits were, however, crossed out and replaced by references to the work with Royal LePage (Application Record, at page 14). The Commission informed the claimant by letter dated July 20, 1992 that she could not establish a claim as she did not have an interruption of earnings (Application Record, at page 20). Before the Board the Commission admitted that the letter was in error and that the claimant did experience an interruption of earnings when she left her second employment (Application Record, at pages 39-40).

30 The Application Record (at page 35) reveals that on June 18, 1992 the claimant sought an extension of the qualifying period, as provided for under subsection 7(3) of the Act, with respect to her first employment as a result of the severance pay. In fact, an extension was granted for the period from November 10, 1991 to June 13, 1992. This corresponds to the weeks during which the claimant held her second employment. I pause here to note that no explanation is given for why an extension would be granted for this time frame. The Commission seems to fail to appreciate that the insurable employment held by the claimant during the allocation period serves to reduce the extension period, not enlarge upon it (see discussion *infra*). In any event, the extension was granted on November 20, 1992, nearly three weeks after the claimant was informed that she was not entitled to benefits and two days after she filed an appeal with the Board (Application Record, at pages 29 and 32).

à temps partiel comme vendeuse à commission à l'agence immobilière Royal LePage. Elle y a travaillé un ou deux jours par semaine du 14 novembre 1991 au 16 juin 1992 (Dossier de la demande, aux pages 28 et 29), assistant à des réunions et répondant au téléphone pour un total de quelque 10 heures par semaine. Durant cette période, elle n'a gagné aucune commission et, partant, n'a versé aucune cotisation.

29 Elle a fait une nouvelle demande le 15 juin 1992, dans l'espoir de recevoir des prestations se rapportant à son premier emploi. Sur la demande de prestations cependant, la mention de son emploi à l'Université d'Alberta a été rayée et remplacée par la mention de son emploi chez Royal LePage (Dossier de la demande, à la page 14). Par lettre en date du 20 juillet 1992, la Commission l'a informée que sa demande n'était pas fondée puisqu'il n'y avait pas eu arrêt de rémunération (Dossier de la demande, à la page 20). Devant le conseil arbitral, la Commission a reconnu que cette lettre était entachée d'erreur et qu'il y avait eu arrêt de rémunération au moment où la prestataire a quitté son second emploi (Dossier de la demande, aux pages 39 et 40).

30 Il ressort du Dossier de la demande (à la page 35) que le 18 juin 1992, la prestataire s'est fondée sur le paragraphe 7(3) de la Loi pour demander, eu égard à l'indemnité de départ, une prolongation de la période de référence découlant de son premier emploi. En fait, la prolongation a été accordée pour la période allant du 10 novembre 1991 au 13 juin 1992, ce qui correspond aux semaines pendant lesquelles la prestataire occupait son second emploi. Il y a lieu de noter qu'aucune explication n'a été donnée pour la prolongation jusqu'à concurrence de cette période. La Commission ne semble pas se rendre compte que l'emploi assurable occupé par la prestataire durant la période de répartition a pour effet de réduire la prolongation, non pas de l'allonger (nous y reviendrons *infra*). Quoi qu'il en soit, la prolongation a été accordée le 20 novembre 1992, près de trois semaines après que la prestataire eut été informée qu'elle n'avait pas droit aux prestations et deux jours après qu'elle eut interjeté appel devant le conseil arbitral (Dossier de la demande, aux pages 29 et 32).

- 31 On September 15, 1992, the claimant made her final application for benefits based on her first employment. In an effort to secure such, the claimant pursued two courses of action. First, she sought to persuade the Commission that her claim should be antedated to June 28, 1991, the day she lost her employment with the University. That request was denied, and rightly so in my opinion; as of that date the claimant had not suffered an interruption of earnings. The Commission, however, did on its own initiative antedate the claim to the week of June 14, 1992 when the claimant suffered an interruption of earnings from her second employment. Consequently, the Commission concluded that the benefit period commenced the week of June 14, 1992. Second, the claimant also sought a ruling with respect to whether her second employment constituted "insurable employment". The Commission had ruled earlier that the claimant had 29 weeks of insurable employment with that employer (Application Record, at pages 28 and 29). The matter was referred to the Minister of National Revenue who ruled that the claimant had 32 weeks of insurable employment (Application Record, at page 29). The claimant did not appeal that ruling to the Tax Court of Canada.
- 32 Finally, by letter dated November 2, 1992, the Commission advised the claimant that she was not entitled to benefits (Application Record, at page 29). The Commission referred to sections 17 [as am. by S.C. 1990, c. 40, s. 11] and 24 [as am. *idem*, s. 17] of the Act and wrote that while the claimant was able to establish a claim based on the 32 weeks of insurable employment with Royal LePage, her insurable earnings were nil. The claimant appealed that decision to the Board.
- 33 Before the Board the Commission framed the issue in terms of "whether the claimant [had] an interruption of earnings as required by section 6 of the *Unemployment Insurance Act* and, if so, at what point does the interruption of earnings occur" (Application Record, at page 37). With respect to the reasons offered by the Commission in its letter of November 2, 1992, informing the claimant that her application was rejected, the Commission noted
- Le 15 septembre 1992, la prestataire fait sa dernière demande de prestations basée sur son premier emploi. À cette fin, elle a poursuivi deux moyens. En premier lieu, elle a essayé de convaincre la Commission qu'il fallait antedater sa demande au 28 juin 1991, c'est-à-dire à la date où elle a perdu son emploi à l'Université d'Alberta. Cette demande a été rejetée, à juste titre à mon sens, car à cette date, elle n'a souffert d'aucun arrêt de rémunération. Cependant, la Commission a, de son propre chef, antedaté la demande à la semaine du 14 juin 1992, où la prestataire a souffert d'un arrêt de la rémunération au regard de son second emploi. En conséquence, la Commission a conclu que sa période de prestations courait de la semaine du 14 juin 1992. En second lieu, la prestataire a demandé à la Commission de décider si son second emploi était un «emploi assurable». La Commission avait conclu précédemment qu'elle avait accumulé 29 semaines d'emploi assurable chez cet employeur (Dossier de la demande, aux pages 28 et 29). L'affaire a été renvoyée au ministre du Revenu national, qui a conclu que la prestataire avait accumulé 32 semaines d'emploi assurable (Dossier de la demande, à la page 29). La prestataire n'a pas formé appel contre cette conclusion devant la Cour canadienne de l'impôt.
- Enfin, par lettre en date du 2 novembre 1992, la Commission l'a informée qu'elle n'avait pas droit aux prestations (Dossier de la demande, à la page 29). Citant les articles 17 [mod. par L.C. 1990, ch. 40, art. 11] et 24 [mod., *idem*, art. 17] de la Loi, elle fait savoir que la prestataire avait certes une demande fondée sur les 32 semaines d'emploi assurable chez Royal LePage, mais que sa rémunération assurable était nulle. La prestataire a interjeté appel de cette décision au conseil arbitral.
- Devant le conseil arbitral, la Commission a formulé la question litigieuse en ces termes: [TRADUCTION] «savoir si la prestataire a souffert d'un arrêt de la rémunération au sens de l'article 6 de la *Loi sur l'assurance-chômage* et, dans l'affirmative, à quel moment s'est produit cet arrêt de la rémunération» (Dossier de la demande, à la page 37). En ce qui concerne les motifs pris dans la lettre du 2 novembre 1992 qui informait la prestataire du rejet de

that it had quoted “irrelevant sections of the *Act*” (Appeal Book, at page 40). In its written submission before the Board, the Commission did not refer to section 7 of the Act.

34 In its reasons for decision the Board offers a summary of the facts and comes to the conclusion that the Commission had not erred in calculating the benefit rate. In response, the claimant appealed that decision to the Umpire.

35 Relying principally on the reasoning of this Court in *Sears*, the Umpire allowed the appeal and directed the Commission to establish a benefit period for the claimant commencing with the end of the allocation period, and to calculate her benefits based on her first insurable employment. In reaching this conclusion, the Umpire stated that during the allocation period the claimant is, in effect, to be treated by the Commission as an employee of the University.

### III—ISSUES

36 At the outset it must be conceded that the learned Umpire erred in concluding that throughout the allocation period the claimant is to be considered as an employee of the University. Severance pay cannot be treated as though a claimant were in receipt of a weekly salary for which unemployment premiums are being paid. Severance pay is, rather, deemed to be received in the pay period in which it was paid: see paragraph 3.1(1)(b) of the *Unemployment Insurance (Collection of Premiums) Regulations*, C.R.C., c. 1575, as amended by S0R/88-584, s. 1, and *Fortin*, *supra*, per Hugessen J.A. at pages 571-575, which is discussed in *Sears*, at page 400 *et seq.* It is only for the purpose of deferring a claimant’s eligibility for benefits that severance pay is allocated over a period of time, reflecting the claimant’s normal weekly earnings.

37 The Commission also disputes the Umpire’s finding that the benefit period commenced with the end

sa demande, la Commission note qu’elle avait cité «des articles non applicables de la Loi» (Dossier d’appel, à la page 40). Dans ses conclusions écrites soumises au conseil arbitral, la Commission n’a pas mentionné l’article 7 de la Loi.

Dans ses motifs de décision, le conseil arbitral donne un résumé des faits de la cause et conclut que la Commission n’avait pas commis une erreur par son calcul du taux des prestations. Par suite, la prestataire a fait appel de cette décision devant le juge-arbitre.

Se fondant au premier chef sur le raisonnement tenu par cette Cour dans *Sears*, le juge-arbitre a fait droit à l’appel et ordonné à la Commission d’établir pour la prestataire une période de prestations commençant à la fin de la période de répartition, et de calculer ses prestations en fonction de son premier emploi assurable. En tirant cette conclusion, il juge que pendant la période de répartition, la prestataire doit être considérée par la Commission comme une employée de l’université.

### III—LES POINTS LITIGIEUX

Il faut reconnaître en tout premier lieu que le distingué juge-arbitre a commis une erreur lorsqu’il a conclu que tout au long de la période de répartition, il faut considérer la prestataire comme une employée de l’université. L’indemnité de départ n’est pas une rémunération hebdomadaire avec versement correspondant de cotisations d’assurance-chômage. Elle est au contraire réputée reçue durant la période de paie au cours de laquelle elle a été reçue; voir l’alinéa 3.1(1)(b) du *Règlement sur l’assurance-chômage (perception des cotisations)*, C.R.C., ch. 1575, modifié par DORS/88-584, art. 1, et l’arrêt *Fortin* susmentionné, motifs prononcés par le juge Hugessen, J.C.A., aux pages 571 à 575, évoqués dans *Sears*, à la page 400 et s. La répartition de l’indemnité de départ sur une période en fonction de la rémunération hebdomadaire normale du prestataire a pour seul objet de retarder l’ouverture de son droit aux prestations.

La Commission conteste aussi la conclusion du juge-arbitre que la période de prestations s’ouvrirait à

of the allocation period (September 26, 1992). Rather the proper date is the week following the claimant's loss of her second employment, beginning the week of June 14, 1992. If one were to assume, as did the Commission, that the claim for benefits was related to the second employment, then the Commission's argument would be valid. The fact of the matter is that the claim relates to the first employment, and the Commission was under an obligation to process it in accordance with the provisions of the Act. I will turn to that matter shortly.

38 In the alternative, the Commission argues, for the first time, that irrespective of whether the claim is based on the first or second employment the result is the same. In calculating the benefit rate one must look to the last twenty weeks of insurable employment, which is the second employment. Subsection 13(2) is unambiguous and admits of only one interpretation. Specifically, as noted, the Commission argues that we must go no further than the "plain meaning rule" of statutory construction in order to reach the correct result and that we must reject what the Commission calls the purposive approach as a means for achieving an equitable result. Finally, with respect to the persuasive or binding effect of *Sears*, the Commission seeks to distinguish that case on several grounds. The claimant, being unrepresented by legal counsel, was unable to respond to the Commission's arguments. She merely affirmed her faith in the correctness of the decision *a quo*.

39 I cannot accede to the Commission's argument that this case can be decided solely by reference to subsection 13(2) of the Act. In my opinion, the Commission argues not for the application of the plain meaning rule of statutory construction, but rather the "literal rule". I propose to pursue a "contextual approach" to the issue which is firmly cemented in the jurisprudence. I begin with the understanding that there are two basic questions to be addressed when assessing an unemployment insurance claim: Is the claimant eligible to receive benefits, and if so, what is the weekly benefit rate?

la fin de la période de répartition (savoir le 26 septembre 1992), en soutenant que la date correcte devait être au contraire la semaine suivant la perte par la prestataire de son second emploi, la semaine du 14 juin 1992. Si on présumait comme l'a fait la Commission, que la demande de prestations se rapportait au second emploi, son argument serait valide. Il se trouve cependant que la demande se rapporte au premier emploi, et que la Commission était tenue de l'instruire conformément aux dispositions de la Loi. J'examinerai cette question un peu plus loin.

38 À titre d'argument subsidiaire, la Commission soutient pour la première fois que, peu importe que la demande soit fondée sur le premier ou sur le second emploi, le résultat est le même. Dans le calcul du taux des prestations, il convient de prendre en compte les 20 dernières semaines d'emploi, lesquelles ont été accumulées en l'espèce durant le second emploi. Le paragraphe 13(2) est sans équivoque et souffre une seule interprétation. Plus spécifiquement, la Commission soutient que nous ne devons pas chercher au-delà de la règle d'interprétation des lois «selon leur sens évident» pour trouver le résultat correct; que nous devons rejeter ce qu'elle appelle la méthode d'interprétation téléologique comme moyen de parvenir à un résultat équitable. Enfin, pour ce qui est de l'autorité ou de la valeur jurisprudentielle de *Sears*, la Commission soutient que cette cause est différente de l'affaire en instance à plusieurs égards. La prestataire, qui n'était pas assistée d'un avocat, n'a pu réfuter les arguments de la Commission. Elle n'a pu qu'affirmer sa foi dans la correction de la décision attaquée.

39 Je ne peux accepter l'argument de la Commission que la solution du litige soit toute contenue dans le paragraphe 13(2) de la Loi. À mon avis, la Commission ne préconise pas l'interprétation des lois selon leur sens évident, mais «l'interprétation littérale». Je me propose d'appliquer en l'espèce la «méthode d'interprétation contextuelle», qui a une solide assise jurisprudentielle. Deux questions fondamentales se posent lorsqu'il s'agit d'instruire une demande de prestations d'assurance-chômage. Le prestataire a-t-il droit aux prestations? Dans l'affirmative, quel est le taux des prestations hebdomadaires? En l'espèce,

In the circumstances of this case we must pursue two corollary questions. First, what is the effect of a claimant obtaining insurable employment during the allocation period? Second, is the benefit rate to be calculated by reference to the first employment or, as is argued by the Commission, the second employment? It follows, however, that if the claimant is ineligible to receive benefits under the first employment, then her only claim to benefits would be with respect to the second. If that were the case then the Commission's decision regarding the benefit rate is unassailable. I turn first to the question of eligibility with respect to the claimant's first employment.

### 1) Eligibility

40 A claimant must meet two conditions precedent to establish entitlement. First, the claimant must establish that he or she has the requisite number of weeks of insurable employment in the qualifying period. In the present case that number is twenty. Second, the claimant must establish that he or she has suffered an interruption of earnings. These conditions precedent are set out in section 6 [as am. by S.C. 1990, c. 40, s. 5] of the Act which reads as follows:

6. (1) Unemployment insurance benefits are payable as provided in this Part to an insured person who qualifies to receive those benefits.

(2) An insured person, other than a new entrant or re-entrant to the labour force, qualifies to receive benefit under this Act if the person

(a) has, during the person's qualifying period, had at least the number of weeks of insurable employment set out in Table 1 of the schedule in relation to the regional rate of unemployment that applies to the person; and

(b) has had an interruption of earnings from employment.

41 In the typical case, that is where there is an interruption in earnings at the time of the lay-off, the claimant must establish twenty weeks of insurable employment in the qualifying period. In turn, subsection 7(1) of the Act defines the qualifying period

nous devons encore examiner deux questions connexes. En premier lieu, que se passe-t-il quand le prestataire trouve un emploi assurable durant la période de répartition? En second lieu, le taux des prestations se calcule-t-il au regard du premier emploi ou, comme le soutient la Commission, au regard du second? Il s'ensuit cependant que si la prestataire n'a pas droit aux prestations en vertu du premier emploi, elle ne peut demander les prestations qu'en vertu du second. Cela eût-il été le cas, la décision rendue par la Commission au sujet du taux des prestations serait inattaquable. Examinons en premier lieu la question du droit aux prestations en vertu du premier emploi de la prestataire.

### 1) Droit aux prestations

Le droit aux prestations est subordonné à deux conditions préalables. En premier lieu, le prestataire doit prouver qu'il justifie du nombre requis de semaines d'emploi assurable au cours de la période de référence. En l'espèce, il s'agit de vingt semaines. En second lieu, il doit prouver qu'il y a eu arrêt de rémunération. Ces conditions préalables sont prévues à l'article 6 [mod. par L.C. 1990, ch. 40, art. 5] de la Loi, comme suit:

6. (1) Les prestations d'assurance-chômage sont payables, ainsi que le prévoit la présente partie, à un assuré qui remplit les conditions requises pour recevoir ces prestations.

(2) L'assuré autre qu'une personne qui devient ou redevient membre de la population active remplit les conditions requises pour recevoir les prestations en vertu de la présente loi si:

a) d'une part, il a, au cours de sa période de référence, exercé un emploi assurable pendant au moins le nombre de semaines indiqué au tableau 1 de l'annexe en fonction du taux régional de chômage qui lui est applicable;

b) d'autre part, il y a eu arrêt de la rémunération provenant de son emploi.

Dans un cas typique, c'est-à-dire dans le cas où il y a arrêt de la rémunération au moment de la mise à pied, le prestataire doit prouver qu'il a accumulé vingt semaines d'emploi assurable au cours de sa période de référence. Celle-ci est définie au paragra-

as the 52 weeks preceding the commencement of the benefit period which, pursuant to subsection 9(1), is the week in which the lay-off occurred, or the week in which the claim is filed, whichever is later. Subsection 7(1) reads as follows:

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

(a) the period of fifty-two weeks that immediately precedes the commencement of a benefit period under subsection 9(1), and

(b) the period that begins on the commencement date of an immediately preceding benefit period and ends with the end of the week preceding the commencement of a benefit period under subsection 9(1).

42 In cases where there is no interruption of earnings because the claimant is in receipt of severance pay subsection 7(3) of the Act extends the 52-week qualifying period by the number of weeks that a person was prevented from establishing that he or she had suffered an interruption of earnings because of the allocation of severance pay. That section reads as follows:

7. . . .

(3) Where a person proves in such manner as the Commission may direct that for any week during any qualifying period mentioned in paragraph (1)(a) that person was prevented from establishing an interruption of earnings by virtue of the allocation, pursuant to regulations made under section 44, of earnings paid to that person by reason of the complete severance of the relationship between that person and his former employer, the qualifying period shall, for the purposes of this section, be extended by the aggregate of those weeks.

43 The Commission determined that the claimant was ineligible to receive benefits beginning the week of June 30, 1991 and ending the week of September 20, 1992 inclusive, which is a period of 65 weeks (Application Record, at page 20). The duration of the allocation period is determined by dividing the amount of the severance pay received by the claimant (\$48,892) by the claimant's "normal" weekly wage from the first employment, which in this case equals 64.63 weeks. Under subsection 58(9) of the Regulations this results in an allocation period of 65

phe 7(1) de la Loi comme étant la période de 52 semaines qui précède le début de la période de prestations, laquelle est, selon le paragraphe 9(1), la semaine au cours de laquelle la mise à pied s'est produite ou la demande est déposée, si celle-ci vient après. Voici ce que porte le paragraphe 7(1):

7. (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 9(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 9(1).

42 Dans les cas où il n'y a pas arrêt de rémunération du fait que le prestataire reçoit une indemnité de départ, le paragraphe 7(3) de la Loi prolonge la période de référence de 52 semaines du nombre de semaines à l'égard desquelles l'intéressé ne peut faire valoir l'arrêt de la rémunération à cause de la répartition de l'indemnité de départ. Voici ce que prévoit ce paragraphe:

7. . . .

(3) Lorsqu'une personne prouve de la manière que la Commission peut ordonner qu'au cours d'une période de référence visée à l'alinéa (1)a) elle ne pouvait, pendant une ou plusieurs semaines, établir un arrêt de rémunération à cause de la répartition, aux termes des règlements d'application de l'article 44, de la rémunération qu'elle avait touchée en raison de la rupture de tout lien avec son ancien employeur, cette période de référence sera, pour l'application du présent article, prolongée d'un nombre équivalent de semaines.

43 La Commission conclut que la prestataire n'avait pas le droit de recevoir des prestations à partir de la semaine du 30 juin 1991 jusqu'à la fin de la semaine du 20 septembre 1992, ce qui fait une période de 65 semaines (Dossier de la demande, à la page 20). Elle a déterminé la période de répartition en divisant l'indemnité de départ reçue par la prestataire (48 892 \$) par la rémunération hebdomadaire «normale» que celle-ci tirait de son premier emploi, ce qui fait en l'espèce 64,63 semaines. Par application du paragraphe 58(9) du Règlement, il s'ensuit une période de

weeks, which corresponds to the Commission's determination that the claimant was ineligible to receive benefits from June 30, 1991 to September 26, 1992 (Application Record, at page 39).

44 To me it seems obvious that the purpose of subsection 7(3) of the Act is to place a claimant in the same position he or she would have been in were it not for the receipt of severance pay and the deemed non-interruption of earnings. In other words, a claim for benefits made at the expiry of the allocation period is to be treated as though it were made on the day after the claimant lost his or her employment and as though the claimant was never in receipt of severance pay. Had Parliament failed to provide for an extension to the qualifying period, then anyone whose allocation period exceeded 52 weeks would be ineligible to receive benefits because he or she would be unable to establish twenty weeks of insurable employment within that fixed period. I am assuming of course that such a claimant would not have obtained other insurable employment during the allocation period. Parliament, however, anticipated such a possibility.

45 Subsection 7(3) is not the only provision relevant to the matter of extending the number of weeks in a qualifying period. Subsection 7(6) of the Act dictates that the weeks of the extension provided under subsection 7(3) shall be reduced by the number of weeks the claimant held insurable employment during the allocation period. That provision reads as follows:

7. . . .

(6) For the purposes of subsection (3) and paragraph (4)(b), a week during which a person referred to in that subsection or paragraph was employed in insurable employment shall not be counted.

46 In applying subsection 7(6) to the facts of the case, the extension period of 65 weeks must be reduced by the 32 weeks of insurable employment with Royal LePage, thus leaving the claimant with an extension period of 33 weeks. Accordingly, the claimant's qualifying period consists of 52 weeks as extended by the 33 allowed under the foregoing

répartition de 65 semaines, ce qui correspond à la conclusion de la Commission, savoir que la prestataire n'avait pas droit aux prestations pour la période allant du 30 juin 1991 au 26 septembre 1992 (Dossier de la demande, à la page 39).

Je pense qu'il ressort à l'évidence que le paragraphe 7(3) de la Loi a pour objet de placer le prestataire dans l'état où il se serait trouvé n'eût été l'indemnité de départ et la continuation réputée de la rémunération. Autrement dit, une demande de prestations faite à l'expiration de la période de répartition doit être réputée déposée le lendemain de la date où le prestataire perd son emploi, tout comme si celui-ci n'a jamais touché une indemnité de départ. Faute par le législateur de prévoir la prolongation de la période de référence, quiconque dont la période de répartition dépasse les 52 semaines n'aurait pas droit aux prestations parce qu'il lui serait impossible de justifier de 20 semaines d'emploi assurable au cours de cette période fixe. Il faut présumer bien entendu que ce prestataire n'a pas trouvé un autre emploi assurable durant la période de répartition. Le législateur a cependant prévu pareille possibilité.

Le paragraphe 7(3) n'est pas la seule disposition relative à la prolongation de la période de référence d'un certain nombre de semaines. Le paragraphe 7(6) prévoit que la prolongation prévue au paragraphe 7(3) est réduite du nombre de semaines pendant lesquelles le prestataire occupe un emploi assurable au cours de la période de répartition. Voici ce que porte cette disposition:

7. . . .

(6) Pour l'application du paragraphe (3) et de l'alinéa (4)b), toute semaine au cours de laquelle une personne dont il est question dans ces dispositions a exercé un emploi assurable n'entre pas en ligne de compte.

46 Si on applique le paragraphe 7(6) aux faits de la cause, la période de prolongation de 65 semaines doit être réduite des 32 semaines d'emploi assurable chez Royal LePage, ce qui donne à la prestataire une période de prolongation de 33 semaines. En conséquence, sa période de référence consiste en 52 semaines auxquelles s'ajoutent les 33 semaines permi-

provisions for a total of 85 weeks. (Pursuant to subsection 7(7), no qualifying period can exceed 104 weeks.)

ses par les dispositions ci-dessus, ce qui fait un total de 85 semaines. (Selon le paragraphe 7(7), la période de référence ne peut dépasser 104 semaines.)

47 The obvious question is whether the claimant can establish twenty weeks of insurable employment with the University within this period of time. Subtracting the 65 weeks of the allocation period in which she held no such insurable employment from the 85 weeks of the extended qualifying period, the claimant is able to satisfy paragraph 6(2)(a) of the Act, albeit barely so. She has twenty weeks of insurable employment with the University. In conclusion, I am of the view that as of September 26, 1992, the claimant was eligible to receive unemployment insurance benefits with respect to her first employment. It is to the more difficult question that I now turn.

47 La question qui se pose de toute évidence est de savoir si la prestataire peut justifier de 20 semaines d'emploi assurable à l'université durant cette période. Si on soustrait les 65 semaines de la période de référence prolongée au cours desquelles elle n'occupait pas un tel emploi assurable, on voit qu'elle remplit les conditions prévues à l'alinéa 6(2)a) de la Loi, encore que tout juste. Elle justifie de 20 semaines d'emploi assurable à l'université. Je conclus qu'au 26 septembre 1992, la prestataire avait droit aux prestations d'assurance-chômage en vertu de son premier emploi. J'en viens maintenant à la question plus difficile.

## 2) Calculation of Benefit Rate

## 2) Calcul du taux des prestations

48 In a typical case, to calculate the benefit rate one need look no further than section 13. At the relevant time the applicable provisions read as follows:

48 Dans un cas courant, il suffit d'appliquer l'article 13 pour calculer le taux des prestations. Voici ce que prévoit cet article tel qu'il était en vigueur à l'époque considérée:

13. (1) The rate of weekly benefit payable to a claimant for a week of unemployment that falls in his benefit period is an amount equal to sixty per cent of his average weekly insurable earnings in his qualifying weeks.

13. (1) Le taux des prestations hebdomadaires qui peuvent être versées à un prestataire pour une semaine de chômage qui tombe dans sa période de prestations est une somme égale à soixante pour cent de sa rémunération hebdomadaire assurable moyenne au cours de ses semaines de référence.

(2) The qualifying weeks of a major attachment claimant are the last twenty weeks of insurable employment in his qualifying period. [Emphasis added.]

(2) Les semaines de référence d'un prestataire de la première catégorie sont les vingt dernières semaines d'emploi assurable de sa période de référence. [Non souligné dans l'original.]

In the case at bar, however, by virtue of the allocation of the severance pay and the claimant having secured insurable employment during the allocation period, we must determine whether the benefit rate should be calculated with respect to the "last twenty weeks of insurable employment" with the first employer, or with respect to the "last twenty weeks of insurable employment" from any and all employment.

En l'espèce cependant, par suite de la répartition de l'indemnité de départ et de l'emploi assurable occupé par la prestataire pendant la période de répartition, il faut examiner si le taux de prestations doit se calculer au regard des «vingt dernières semaines d'emploi assurable» chez le premier employeur, ou des «vingt dernières semaines d'emploi assurable» chez n'importe quel employeur.

49 During oral argument, counsel addressed the plain meaning rule and the purposive approach of statu-

49 Durant les débats, l'avocat de la requérante a évoqué la règle d'interprétation des lois selon leur

tory interpretation, but made no reference to the contextual approach. This is an issue that cannot and should not be side-stepped. There is an apparent confusion regarding the ordinary meaning, plain meaning and literal rules of construction and the contextual, pragmatic and purposive approaches: see generally R. Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed., (Toronto: Butterworths, 1994) (hereinafter Sullivan) and P.-A. Côté, *Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed. (Cowansville, Que.: Les Éditions Yvon Blais, 1991).

50 The purposive approach is the more controversial of the available interpretive tools. Some view it simply as a means of permitting judicial biases to become legal and constitutional doctrine. Its use today is, however, particularly apt in Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] jurisprudence because the judiciary can draw little assistance from the plain meaning of the words used. As is evident, the language of the Charter is intentionally broad, and the interpretation of that language must be pursued in light of the purpose of the right or freedom in question, the purpose of other associated Charter rights, and the purpose of the Charter itself (see Sullivan, at page 43). The Commission probably looks on this approach as a means of achieving, in the instant case, an equitable result in what can aptly be described as the most sympathetic of cases. One could reason, for example, that the purpose of the Act is to provide people with benefits with respect to lost employment for which unemployment premiums have been paid. As a result, the claimant having lost her first employment, for which she had paid premiums, should receive benefits based on that employment. Obviously, such legal reasoning is too simplistic and unacceptable.

51 My understanding of counsel's argument is that we cannot ignore the plain meaning of the statute simply because the result in this case is harsh. I

sens évident et la règle d'interprétation téléologique, mais n'a rien dit de la méthode d'interprétation contextuelle. Il s'agit là d'une question qu'on ne doit pas et ne peut pas tourner. Il y a manifestement confusion entre règles d'interprétation selon le sens courant, le sens évident et le sens littéral, et méthodes d'interprétation contextuelle, pragmatique et téléologique; voir R. Sullivan, *Driedger on the Construction of Statutes*, 3<sup>e</sup> édition (Toronto: Butterworths, 1994) (ci-après Sullivan) et P.-A. Côté, *Interprétation des lois*, 2<sup>e</sup> édition (Cowansville (Québec): Les Éditions Yvon Blais, 1991).

La méthode téléologique est la méthode d'interprétation la plus controversée dont on dispose. Certains y voient simplement le moyen de permettre aux tribunaux d'ériger leurs préjugés en doctrine juridique et constitutionnelle. Son emploi est cependant particulièrement indiqué à l'heure actuelle dans les causes mettant en jeu la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n<sup>o</sup> 44]] puisque les tribunaux ne peuvent guère s'appuyer sur le sens évident des mots qui y figurent. Comme on peut le voir, le législateur y a délibérément employé des termes généraux et leur interprétation doit se faire à la lumière du but qui sous-tend le droit ou la liberté en question, du but qui sous-tend les droits connexes prévus dans la Charte et du but de la Charte elle-même (voir Sullivan, à la page 43). La Commission voit probablement dans cette méthode le moyen de parvenir, en l'espèce, à un résultat équitable dans ce qu'on peut proprement qualifier de cas suscitant la plus grande sympathie. On pourrait raisonner par exemple que la Loi a pour objet d'assurer aux gens des prestations à la suite de la perte d'un emploi à l'égard duquel ils ont versé des cotisations d'assurance-chômage. En conséquence, la prestataire, ayant perdu son premier emploi à l'égard duquel elle avait versé des cotisations, devrait recevoir les prestations se rapportant à cet emploi. Manifestement, pareil raisonnement juridique est trop simpliste et inacceptable.

Si je comprends bien l'argumentation de l'avocat de la requérante, nous ne pouvons ignorer le sens évident de la Loi du seul fait que le résultat est

agree. It is always necessary to be on guard against adopting an interpretation that alleviates a harsh result, but does so by doing violence to the words or intent of the provision. One must not create an illogicality or absurdity to avoid one, or in simpler terms, two wrongs do not make a right. However, as noted by Mr. Fulcher in his article "The Income Tax Act: The Rules of Interpretation and Tax Avoidance. Purpose vs. Plain Meaning: Which, When and Why?" (1995), 74 *Can. Bar Rev.* 563, at page 584, in interpreting statutes one should embrace "empiricism not dogmatism, imagination rather than literalness."

impitoyable en l'espèce. J'en conviens. Il est toujours nécessaire de se garder d'adopter une interprétation qui atténue un résultat impitoyable en altérant le sens des termes ou le but de la disposition visée. Il ne faut pas produire un résultat illogique ou absurde pour en éviter un autre ou, plus simplement, on ne répare pas une injustice par une autre. Cependant, comme l'a noté M. Fulcher dans son article «The Income Tax Act: The Rules of Interpretation and Tax Avoidance. Purpose vs. Plain Meaning: Which, When and Why?» (1995), 74 *Rev. du Bar. can.* 563, à la page 584, l'interprétation des lois requiert [TRADUCTION] «l'empirisme et non le dogmatisme, l'ouverture d'esprit et non le sens littéral».

52 The history of the plain meaning rule is canvassed by Sullivan (at pages 1-6). Originally, the phrases plain meaning rule, ordinary meaning rule and literal construction rule were essentially interchangeable. The process of interpretation invoked by these rules was, first, to determine the literal meaning of the words used, and then, only if ambiguity remained, resolve the ambiguity by reference to elements such as the mischief the provision was intended to address. This two-pronged approach has gone by the wayside as it is formalistic, technical and narrow. This conclusion is addressed by Sullivan, at page 4, who quotes one of our own judges, Rouleau J. in *ECG Canada Ltd. v. Canada*, [1987] 2 F.C. 415 (T.D.), at page 423:

There is no question that the literal approach is a well established one in statutory interpretation. Nevertheless, it is always open to the Court to look to the object or purpose of a statute, not for the purpose of changing what was said by Parliament, but in order to understand and determine what was said. The object of a statute and its factual setting are always relevant considerations and are not to be taken into account only in cases of doubt.

On peut trouver dans l'ouvrage de Sullivan (aux pages 1 à 6) l'historique de la règle d'interprétation selon le sens évident. À l'origine, les notions d'interprétation selon le sens évident, d'interprétation selon le sens courant et d'interprétation littérale étaient essentiellement interchangeables. Le processus d'interprétation entendu dans ces règles consistait à déterminer le sens littéral des termes employés puis, si l'ambiguïté subsistait, à la résoudre par référence à divers éléments tels que la transgression que la disposition en question était destinée à combattre. Cette méthode à double volet est tombée en désuétude du fait qu'elle est formaliste, superficielle et restrictive. C'est la conclusion tirée par Sullivan à la page 4, où il cite le juge Rouleau de la Cour, qui s'est prononcé en ces termes dans *ECG Canada Inc. c. Canada*, [1987] 2 C.F. 415 (1<sup>re</sup> inst.), à la page 423:

Il ne fait aucun doute que l'approche littérale constitue une méthode reconnue dans le domaine de l'interprétation des lois. Néanmoins, la Cour peut toujours examiner l'objet d'une loi non pas pour modifier ce qui a été dit par le législateur, mais afin de comprendre et de déterminer ce qu'il a dit. L'objet de la loi et les circonstances qui entourent son adoption constituent des considérations pertinentes dont il faut tenir compte non seulement lorsqu'il y a un doute, mais dans tous les cas.

53 The "ordinary meaning" rule, as defined by Sullivan, simply suggests that the ordinary meaning of words as generally understood provides the best evidence of what meaning Parliament intended to convey. The ordinary meaning is that gleaned on

La règle d'interprétation selon «le sens courant», telle que Sullivan la définit, pose simplement que le sens courant des mots, tels qu'ils s'entendent généralement, traduit le mieux le sens que le législateur entend exprimer. Le sens courant est celui qui se

first impression from the words in their immediate context, that is in the context of the provision in which they appear. Under this approach, if there is no reason to reject it the ordinary meaning will be applied. However, the purpose and scheme of the Act, the consequences of the proposed meaning, and any other source that may point to the legislators' intent must be examined. This examination may lead the court to modify or reject the ordinary meaning if an alternative plausible interpretation exists. Where there is no reason to reject the ordinary meaning, or where there is no plausible alternative meaning, the court must apply the ordinary meaning: Sullivan, at pages 26-28, referring to the reasons of Cory J. in *Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385.

- 54 The above conclusion is reflected in the jurisprudence of the Supreme Court and of this Court. In *Hills v. Canada (Attorney General)*, [1988] 1 S.C.R. 513, an unemployment insurance case, Madam Justice L'Heureux-Dubé speaking for the majority endorsed the contextual approach. At page 549 [quoting Driedger, E. A. *Construction of Statutes*, 2nd ed., at page 87] she stated:

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.

- 55 MacGuigan J.A. addressed the proper approach to statutory interpretation in the context of taxation in *Lor-Wes Contracting Ltd. v. The Queen*, [1986] 1 F.C. 346, and determined in the oft-quoted passage, at page 352 that "[t]he only principle of interpretation now recognized is a words-in-total-context approach with a view to determining the object and spirit of the taxing provisions." In an unemployment insurance decision rendered shortly after *Lor-Wes, Canada (Attorney General) v. Tucker*, [1986] 2 F.C. 329 (C.A.), at page 340, MacGuigan J.A. writing for the majority adopted the reasoning in *Bourne (Inspector of Taxes) v. Norwich Crematorium, Ltd.*, [1967] 2 All E.R. 576 (Ch. D.), at page 578:

dégage d'emblée des mots dans leur contexte immédiat, c'est-à-dire dans le contexte de la disposition où ils figurent. Cette méthode pose que s'il n'y a aucune raison de le rejeter, le sens courant doit s'appliquer. Il faut cependant prendre en considération le but et l'économie de la loi, les conséquences du sens qu'on se propose d'attribuer au texte, et toute autre source qui pourrait éclairer la volonté du législateur. Cet examen peut amener le juge à modifier ou à rejeter le sens courant s'il y a une autre interprétation logique. S'il n'y a aucune raison de rejeter le sens courant ou s'il n'y a aucun autre sens logique, le juge doit appliquer le sens courant: Sullivan, aux pages 26 à 28, citant les motifs prononcés par le juge Cory dans *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385.

- Cette conclusion se retrouve dans la jurisprudence de la Cour suprême et de notre Cour. Dans *Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513, qui est une affaire d'assurance-chômage, M<sup>me</sup> le juge L'Heureux-Dubé, prononçant le jugement de la majorité, a adopté la méthode contextuelle pour conclure en ces termes, à la page 549 [citant Driedger, E. A. *Construction of Statute*, 2<sup>e</sup> éd., à la page 87]:

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

- Le juge MacGuigan de la Cour d'appel, examinant la question de l'interprétation correcte des lois fiscales dans la cause *Lor-Wes Contracting Ltd. c. La Reine*, [1986] 1 C.F. 346, a tiré à la page 352 cette conclusion bien souvent citée: «Le seul principe d'interprétation reconnu aujourd'hui consiste à examiner les termes dans leur contexte global en vue de découvrir l'objet et l'esprit des dispositions fiscales». Dans *Canada (Procureur général) c. Tucker*, [1986] 2 C.F. 329 (C.A.), affaire d'assurance-chômage jugée peu de temps après *Lor-Wes*, le juge MacGuigan, prononçant le jugement de la majorité, a adopté à la page 340 le raisonnement tenu dans *Bourne (Inspector of Taxes) v. Norwich Crematorium, Ltd.*, [1967] 2 All E.R. 576 (Ch. D.), à la page 578:

English words derive colour from those words which surround them. Sentences are not mere collections of words to be taken out of the sentence, defined separately by reference to the dictionary or decided cases, and then put back again into the sentence with the meaning which you have assigned to them as separate words, so as to give the sentence or phrase a meaning which as a sentence or phrase it cannot bear without distortion of the English language.

56 So, too, you cannot take a section out of the Act, interpret it in isolation from its context and then put it back into the Act with the meaning assigned.

57 Given this discussion of the purposive approach and the plain meaning (literal) and ordinary meaning rules of statutory construction, the method of interpretation we are to follow is, in my view, self-evident. In the context of this case, the supposed “plain meaning” approach advocated by the Commission in the interpretation of subsection 13(2) really amounts to the application of the literal approach. The Commission suggests that the subsection must be construed in isolation, without examining how it works within the scheme of the Act. I agree that if that subsection is interpreted in that fashion, its meaning is plain and unambiguous. It is the last twenty weeks of insurable employment that is relevant, regardless of whether those weeks relate to the first or second employment. Adopting the literal approach would certainly simplify the interpretation of this Act. However, Parliament did not pick the simple solution when it drafted the Act, which is commonly viewed as one of the most complex: see *Petts v. The Umpire (Unemployment Insurance)*, [1974] 2 F.C. 225 (C.A.), at page 233 per Jackett C.J. In this case, as will be demonstrated, the “simple” solution is illogical when consideration is given to the broader context.

58 In applying the contextual approach to the construction of subsection 13(2), it becomes clear that the meaning of the provision is ambiguous when examined in its full context, in particular with regard to its relation to section 7. In light of the interaction between these provisions, there are two plausible interpretations of subsection 13(2). In effect, the Commission argues for the following interpretation: the qualifying weeks of a major attachment claimant

[TRADUCTION] Le sens des mots anglais est influencé par le contexte dans lequel ils baignent. Une phrase n'est pas qu'une série de mots qui doivent être considérés indépendamment de la phrase où ils se trouvent, définis un à un en s'en remettant au dictionnaire et à la jurisprudence, puis replacés dans la phrase en leur donnant le sens qu'on leur a assigné individuellement, de sorte qu'on donne à cette phrase ou à cette expression un sens qu'elle ne peut avoir à moins de dénaturer la langue anglaise.

De même on ne saurait en l'espèce détacher un article, l'interpréter hors contexte puis le remettre dans la Loi avec le sens qu'on lui aura assigné. 56

À la lumière de cette recension des règles d'interprétation téléologique et d'interprétation selon le sens évident (littéral) et le sens courant, celle que nous allons suivre se passe d'explications. En l'espèce, la soi-disant méthode d'interprétation «selon le sens évident» que préconise la Commission pour le paragraphe 13(2) revient dans les faits à appliquer la méthode d'interprétation littérale. Elle tient que ce paragraphe doit être interprété à part, sans qu'il soit nécessaire d'en examiner l'effet dans le contexte de la Loi. Je conviens que si on l'interprète de cette façon, son sens est évident et sans équivoque. Ce sont les vingt dernières semaines d'emploi assurable qui comptent, peu importe qu'elles se rapportent au premier ou au second emploi. L'adoption de la méthode littérale simplifierait certainement l'interprétation de cette Loi. Cependant, le législateur n'a pas choisi la solution simple pour la rédaction de la Loi, qui est universellement considérée comme l'une des lois les plus complexes; voir *Petts c. Le juge-arbitre (Assurance-chômage)*, [1974] 2 C.F. 225 (C.A.), à la page 233, motifs prononcés par le juge en chef Jackett. Comme nous le verrons plus loin, la solution «simple» est illogique en l'espèce lorsqu'on prend en considération le contexte général. 57

Une interprétation contextuelle du paragraphe 13(2) fait ressortir l'ambiguïté de cette disposition placée en contexte, en particulier à la lumière de l'article 7. Vu l'interaction entre ces deux dispositions, il y a deux interprétations plausibles du paragraphe 13(2). En effet, la Commission fait valoir l'interprétation suivante: les semaines de référence d'un prestataire de la première catégorie sont les vingt dernières semaines de n'importe quel emploi 58

are the last twenty weeks of any insurable employment in his or her qualifying period. On the other hand, the claimant recasts the subsection in the following terms: the qualifying weeks of a major attachment claimant are the last twenty weeks of insurable employment for which the claim is made in his or her qualifying period.

assurable de sa période de référence. De son côté, la prestataire interprète ce paragraphe de la manière suivante: les semaines de référence d'un prestataire de la première catégorie sont les vingt dernières semaines de l'emploi assurable de sa période de référence, à l'égard duquel il demande les prestations.

59 Thus, the ambiguity in the interpretation of subsection 13(2) lies in whether the last twenty weeks of insurable employment in the qualifying period relate to the first employment held for which the claim is being made, or to the second employment which is not the subject of the claim. In my opinion it must be the former. The immediate problem with the Commission's argument is that it sidesteps completely the issue of whether the claimant is entitled to establish a claim based on her first employment. Section 13 is a general provision, while subsections 7(3) and 7(6) of the Act which, as discussed above, deal with the specific impact of severance pay on a claim and the corollary effect of employment being held during the allocation period which Parliament has imposed. As a result, in a case involving severance pay, it makes sense that section 13 be interpreted in light of the purpose and effect of section 7. As the factual background outlined earlier clearly reveals, the Commission assumed that the only claim that could be made was with respect to the second employment. In effect, the Commission is arguing that in every case where a claimant has twenty weeks of insurable employment in the allocation period, he or she is unable to make a claim based on the earlier employment. It must be noted, and counsel for the Commission conceded, there is no legal obligation on a claimant even to seek employment of any kind during the allocation period: section 14 [as am. by S.C. 1990, c. 40, s. 10] of the Act applies only to those who are in receipt of benefits.

Ainsi donc, l'ambiguïté du paragraphe 13(2) réside dans la question de savoir si les vingt dernières semaines d'emploi assurable de la période de référence se rapportent au premier emploi en vertu duquel la prestataire fait sa demande, ou au second emploi qui ne fait pas l'objet de cette demande. À mon avis, ce ne peut être que le premier. Le défaut évident de l'argument de la Commission est qu'il passe tout à fait à côté de la question de savoir si la prestataire a le droit de faire une demande en vertu du premier emploi. L'article 13 est une disposition générale, alors que les paragraphes 7(3) et 7(6) de la Loi prévoient spécifiquement, comme noté *supra*, l'effet de l'indemnité de départ sur la demande de prestations et, partant, l'effet d'un emploi occupé durant la période de répartition imposée par le législateur. Il s'ensuit qu'en cas d'indemnité de départ, l'article 13 doit s'interpréter à la lumière du but et des effets de l'article 7. Il ressort des faits de la cause, tels qu'ils sont résumés *supra*, que la Commission a présumé que la seule demande qui pût se faire se rapportait au second emploi. En effet, elle soutient que dans tous les cas où le prestataire a accumulé vingt semaines d'emploi assurable au cours de la période de répartition, il n'est pas recevable à faire une demande en vertu de l'emploi antérieur. Il y a lieu de noter, et l'avocat de la Commission le reconnaît, que le prestataire n'est nullement tenu par la loi de chercher du travail pendant la période de répartition: l'article 14 [mod. par L.C. 1990, ch. 40, art. 10] de la Loi ne s'applique qu'à ceux qui touchent les prestations d'assurance-chômage.

60 Admittedly, in cases where a claimant has twenty weeks of insurable employment where the pay is equal or greater than that of the first employment, then he or she will prefer to make a claim based on the second employment. The interpretation advo-

60 Il est vrai que dans les cas où le prestataire a accumulé vingt semaines d'emploi assurable pour lesquelles il a reçu une rémunération égale ou supérieure à celle du premier emploi, il préférera faire une demande basée sur le second emploi. Pareil

cated by the Commission would allow this. However, where the claimant takes either full or part-time employment with less pay, then he or she will obviously prefer to file a claim based on the first and more lucrative, employment. The question, of course, is should this be permitted. In my view, the answer, and the result intended by Parliament, is clearly yes. To repeat myself, the purpose of section 7 is to put the claimant in the position he or she would have been in but for the allocation of severance pay. That is to say the claimant is entitled to make a claim for benefits based on the first employment. To accept the Commission's interpretation is to ignore this objective. If any insurable employment counts for the purpose of subsection 13(2), whether it is the employment for which the claim was filed or not, then any time a claimant happens to work twenty insurable weeks with a second employer while in receipt of severance pay subsections 7(3) and 7(6) are effectively jettisoned. Their object, placing the claimant in the same position he or she would have been in but for the allocation of severance, is clearly obviated. The claim will effectively be based on the second employment, and not the first. This amounts to a redrafting of the Act. In effect, the Commission is asking us to amend section 7 by adding a further subsection to the effect that subsections 7(3) and 7(6) do not apply when a claimant has accumulated twenty weeks of insurable employment during the allocation period. The explicit inclusion of the section 7 provisions defining the impact of a second employment on a claimant's qualifying period reflects Parliament's intent that the second employment would have no other effect on a claim. Had Parliament intended that the second employment be used in calculating the benefit rate with respect to the first employment, it would have said so.

choix serait possible dans l'interprétation préconisée par la Commission. Dans le cas contraire où le prestataire occupe un emploi à temps plein ou à temps partiel avec une rémunération inférieure, il préférera certainement faire une demande en vertu du premier emploi qui est plus lucratif. La question qui se pose est bien entendu de savoir si cela devrait être permis. À mon avis, la réponse, et le résultat voulu par le législateur, est clairement oui. Encore une fois, l'article 7 a pour objet de placer le prestataire dans l'état où il se serait trouvé n'eût été la répartition de l'indemnité de départ. Ce qui signifie qu'il a le droit de faire une demande de prestations se rapportant au premier emploi. Accepter l'interprétation faite par la Commission reviendrait à ignorer cet objectif. Si n'importe quel emploi assurable entre en ligne de compte pour l'application du paragraphe 13(2), qu'il s'agisse ou non de l'emploi à l'égard duquel la demande a été faite, cela signifierait que chaque fois qu'un prestataire a accumulé vingt semaines d'emploi assurable chez un second employeur tout en recevant l'indemnité de départ, les paragraphes 7(3) et 7(6) sont effectivement mis au rebut. On obvierrait de cette façon à leur objet qui est de placer le prestataire dans l'état où il se serait trouvé n'eût été la répartition de l'indemnité de départ. La demande sera effectivement basée sur le second emploi, et non sur le premier. Cela reviendrait à récrire la Loi. En effet, la Commission nous engage à modifier l'article 7 par addition d'un autre paragraphe prévoyant que les paragraphes 7(3) et 7(6) ne s'appliquent pas dans les cas où le prestataire a accumulé vingt semaines d'emploi assurable durant la période de répartition. L'inclusion explicite dans l'article 7 de dispositions qui définissent l'effet d'un second emploi sur la période de référence du prestataire traduit la volonté du législateur de faire en sorte que le second emploi n'ait aucun autre effet sur la demande. Le législateur eût-il voulu prévoir que le second emploi sert à calculer le taux des prestations se rapportant au premier, il l'aurait dit.

61 In addition, once you find that a claimant is eligible to receive benefits with respect to one employment which has been lost and for which premiums were paid, why would you calculate the benefit rate for that claim by reference to a second employment.

Qui plus est, une fois qu'on a conclu que le prestataire a le droit de recevoir des prestations en vertu d'un emploi qui a été perdu et à l'égard duquel il avait versé les cotisations, pourquoi calculerait-on le taux des prestations applicables à cette demande en

61

The benefit period, the qualifying period, and the allocation period are all fixed according to the first employment. Why are we being asked to calculate the benefit rate on the basis of the second employment when the claim, and every other element of it, relates to the first? It simply makes no sense to do so. The Commission has proffered no rationale that would justify the interpretation being advanced. Nor has it shown that the interpretation advanced herein will in any way undermine Parliament's intent. As expressed in *Sears*, at page 405:

The underlying purpose of the Act is to provide a claimant with financial support until such time as he or she is able to find comparable employment. It is my understanding that it is not the purpose of the Act to discourage claimants from seeking part-time [or other] employment which is precisely the case before us. As Hugessen J.A. adroitly noted in *Fortin*, at page 573, the Commission's interpretation "would only seem to encourage laziness."

62 It is fundamental to the development of jurisprudence in this area that the contextual approach to statutory construction be applied. It is no longer acceptable simply to argue that the matter is determined by the meaning of one provision read in isolation. When we talk of "purpose", what must be examined is the purpose and object of the particular provision in issue, its related provisions, and how they function together and interact within the scheme of the Act. In the present case, we are not dealing solely with a question of benefit rate, but with the effect of the allocation of severance pay with respect to a particular claim.

63 In conclusion, I am of the view that the Commission's interpretation of subsection 13(2) cannot be accepted. The last twenty weeks of insurable employment within the qualifying period, as contemplated by that section, must be deemed to refer to the first employment. It is with respect to that employment that premiums were paid and benefits are sought. It is illogical to calculate the benefit rate for a claim based on the insurable earnings from employment that is not the subject of the claim.

fonction du second emploi. La période de prestations, la période de référence et la période de répartition sont toutes définies au regard du premier emploi. Pourquoi donc faudrait-il calculer le taux des prestations en fonction du second emploi alors que la demande, ainsi que tout élément y afférent, se rapporte au premier? Ce serait absurde. La Commission n'a proposé aucune justification pour l'interprétation qu'elle préconise. Elle n'a pas démontré non plus que l'interprétation suivie dans les présents motifs va de quelque façon que ce soit à l'encontre de la volonté du législateur. Ainsi qu'il a été conclu dans *Sears*, à la page 405:

L'objet de la Loi est de fournir une aide financière aux prestataires jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de trouver un emploi comparable. Selon ma compréhension de la Loi, elle ne vise pas à décourager les prestataires de chercher un emploi à temps partiel [ou autre], ce qui s'est produit en l'espèce. Comme le juge Hugessen, J.C.A., l'a habilement souligné dans l'affaire *Fortin*, à la page 573, l'interprétation de la Commission «semble ne favoriser que l'oisiveté».

Il est fondamental pour le développement de la jurisprudence en la matière d'appliquer la méthode d'interprétation contextuelle de la loi. Il n'est plus acceptable de se contenter de soutenir que la question est tranchée par le sens d'une disposition prise hors contexte. Lorsqu'il est question de «but», ce qu'il faut examiner, ce sont le but et l'objet de la disposition en jeu, les dispositions connexes, et leur effet conjugué dans le contexte de la Loi. En l'espèce, ce qui nous occupe, ce n'est pas seulement le taux des prestations, mais l'effet de la répartition de l'indemnité de départ sur une demande spécifique. 62

En conclusion, j'estime que l'interprétation faite par la Commission du paragraphe 13(2) n'est pas acceptable. Les vingt dernières semaines d'emploi assurable, que vise cette disposition, doivent être réputées se rapporter au premier emploi. C'est à l'égard de cet emploi que la prestataire a versé des cotisations et qu'elle demande des prestations. Il est illogique de calculer le taux des prestations visées par une demande en fonction de la rémunération assurable provenant d'un emploi qui n'a rien à voir avec cette demande. 63

64 In view of the foregoing conclusion, it is unnecessary to address the applicability of the reasoning advanced in *Sears*, nor whether that reasoning can be extended to the case at bar. It follows that I need not address the grounds of distinction advanced by the Commission.

IV—CONCLUSION

65 The application must be dismissed.

---

<sup>1</sup> R.S.C., 1985, c. U-1.

<sup>2</sup> (1989), 67 D.L.R. (4th) 564 (F.C.A.).

<sup>3</sup> [1995] 1 F.C. 393 (F.C.A.).

<sup>4</sup> (1993), 164 N.R. 204 (F.C.A.).

Vu cette conclusion, il n'est pas nécessaire de s'interroger sur l'applicabilité du raisonnement tenu dans *Sears*, ni de savoir si ce raisonnement s'étend à l'affaire en instance. Il s'ensuit qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les motifs de distinction pris par la Commission. 64

IV—CONCLUSION

La demande doit être rejetée. 65

---

<sup>1</sup> L.R.C. (1985), ch. U-1.

<sup>2</sup> (1989), 67 D.L.R. (4th) 564 (C.A.F.).

<sup>3</sup> [1995] 1 C.F. 393 (C.A.).

<sup>4</sup> (1993), 164 N.R. 204 (C.A.F.).