

Serge Gagnon Appellant

v.

Canada Employment and Immigration Commission Respondent

INDEXED AS: CANADA (CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION) v. GAGNON

File No.: 19529.

1988: March 4; 1988: July 28.

Present: Beetz, Estey*, McIntyre, Wilson, Le Dain, La Forest and L'Heureux-Dubé JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Unemployment insurance — Extension of benefit period — Payment to injured claimant of temporary total workmen's compensation payments for work-related injury during extended benefit period — Suspension of unemployment insurance benefits — Having recovered and being available for work, whether claimant entitled to an extension of his benefit period under s. 20(7)(b) notwithstanding s. 36 of the Unemployment Insurance Act, 1971.

Appellant received unemployment insurance benefits pursuant to the provisions of the *Unemployment Insurance Act, 1971* for thirty-four weeks, namely until January 22, 1983. On this date he was in a regionally extended benefit period (s. 35). Hospitalized two days later for surgery rendered necessary by a work-related injury sustained in 1981, appellant became eligible for "total workmen's compensation payments for an ... injury" and, pursuant to s. 29(3) of the Act, his unemployment insurance benefits were suspended. Having recovered but being unable to find work, appellant applied for an extension of his unemployment insurance benefit period, under s. 20(7)(b) of the Act. The benefits claimed cover the fifteen-week period equivalent to the time he was incapacitated, during which he received benefits from the C.S.S.T., that is within the period of extended benefits to which he would have been entitled if he had not been hospitalized. His application was dismissed on the ground that he was beyond his initial benefit period and that, in view of s. 36 of the Act, a claimant is not "entitled to be paid extended benefit for any working day for which he fails to prove that he was capable of and available for work". The Board of Referees upheld this decision. On appeal, an umpire

* Estey J. took no part in the judgment.

Serge Gagnon Appellant

c.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada Intimée

RÉPERTORIÉ: CANADA (COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA) c. GAGNON

N° du greffe: 19529.

1988: 4 mars; 1988: 28 juillet.

Présents: Les juges Beetz, Estey*, McIntyre, Wilson, Le Dain, La Forest et L'Heureux-Dubé.

c EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Assurance-chômage — Prolongation de la période de prestations — Paiement à un prestataire accidenté d'une indemnité temporaire maximale prévue pour un accident du travail pendant la période de prestations complémentaires — Interruption des prestations d'assurance-chômage — Malgré l'article 36 de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, le prestataire a-t-il droit, une fois rétabli et disponible au travail, à la prolongation de sa période de prestations en vertu de l'art. 20(7)b?

L'appelant a bénéficié en vertu des dispositions de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* de prestations d'assurance-chômage pendant trente-quatre semaines, soit jusqu'au 22 janvier 1983. À cette date, il était en période de prestations complémentaires par région (art. 35). Hospitalisé deux jours plus tard pour une opération chirurgicale rendue nécessaire par un accident du travail survenu en 1981, l'appelant est devenu éligible à «l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail» et, conformément au par. 29(3) de la Loi, ses prestations d'assurance-chômage ont été interrompues. Une fois rétabli mais incapable de trouver du travail, l'appelant a demandé, en vertu de l'al. 20(7)b) de la Loi, une prolongation de sa période de prestations d'assurance-chômage. Les prestations réclamées couvrent la période de quinze semaines équivalant à la période de son invalidité pendant laquelle il recevait des prestations de la C.S.S.T., soit à l'intérieur de la période de prestations complémentaires auxquelles il aurait eu droit s'il n'avait pas été hospitalisé. Sa demande a été rejetée pour le motif qu'il était en dehors de sa période de prestations initiales et que, vu l'art. 36 de la Loi, un prestataire n'est pas «admissible [...] aux] prestations complémentaires pour tout jour ouvrable pour lequel il ne prouve pas qu'il

* Le juge Estey n'a pas pris part au jugement.

allowed appellant's claim. The Federal Court of Appeal set aside this decision, however, and restored the decision of the Board of Referees. This appeal is to determine whether a claimant who was disentitled to extended benefit for a certain time by reason of s. 29(3) of the Act is entitled to an extension of his benefit period if during that time he was also disentitled to extended benefit by reason of s. 36 of the Act.

Held: The appeal should be allowed.

Per Beetz, McIntyre, Le Dain and La Forest JJ.: Section 20(7) of the *Unemployment Insurance Act, 1971* is intended to apply to an extension of a benefit period in respect of extended benefit. This is indicated by the words "not entitled to initial or extended benefit" in s. 20(7) and by ss. 34(3) and 35(4), which expressly provide that s. 20(7) shall apply to a period of extended benefit. The conclusion to be drawn from these provisions is that the disentitlement provided by s. 29(3) for being in receipt of temporary total workmen's compensation payments is intended to apply to both initial and extended benefit. The interpretation given to s. 20(7) by the Federal Court of Appeal is contrary to this intention because it would make s. 20(7)(b) virtually inapplicable to a case of extended benefit since a claimant who is in receipt of temporary total workmen's compensation payments will be generally, if not always, one who is not capable of and available for work within the meaning of s. 36. For reasons best known to it, the legislature must be held to have intended that this category of claimant should be entitled to an extension of a period of extended benefit despite the fact that he would also have been disentitled to extended benefit by reason of s. 36. This conclusion is reinforced by the category of claimant referred to in s. 20(7)(a)—one who is confined in any gaol, penitentiary or other similar institution—who will also clearly be disentitled to extended benefit by reason of s. 36.

Per Wilson and L'Heureux-Dubé JJ.: Under section 20(7)(b) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, the victim of a work-related injury who is temporarily receiving total workmen's compensation for an injury—and who is thus unable to work—once he has recovered and is available for work, is eligible for an extension of

était capable de travailler et disponible à cette fin». Le conseil arbitral a confirmé cette décision. En appel, un juge-arbitre a fait droit aux prétentions de l'appellant. La Cour d'appel fédérale a toutefois infirmé cette décision et rétabli la décision du conseil arbitral. Le pourvoi vise à déterminer si un prestataire qui était inadmissible à recevoir des prestations complémentaires pendant un certain temps en application du par. 29(3) de la Loi a droit à une prolongation de sa période de prestations si, pendant ce temps, il était également inadmissible à recevoir des prestations complémentaires en raison de l'art. 36 de la Loi.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Les juges Beetz, McIntyre, Le Dain et La Forest: L'application du par. 20(7) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* vise les périodes de prolongation des prestations complémentaires. Cela ressort des termes du par. 20(7) «n'avait pas droit à des prestations initiales ou complémentaires» et de ceux des par. 34(3) et 35(4) qui prévoient expressément que le par. 20(7) s'applique aux périodes de prestations complémentaires. La conclusion que l'on peut tirer de ces dispositions est que l'inadmissibilité prévue au par. 29(3) parce que le prestataire touche, sur une base temporaire, l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail s'applique tant aux prestations initiales qu'aux prestations complémentaires. L'interprétation que la Cour d'appel fédérale donne au par. 20(7) est contraire à cette intention parce qu'elle rendrait l'application de l'al. 20(7)(b) pratiquement impossible dans le cas de prestations complémentaires puisqu'un prestataire qui touche, sur une base temporaire, l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail, est habituellement, sinon toujours, un prestataire qui n'est ni capable de travailler ni disponible à cette fin au sens de l'art. 36. Pour des motifs mieux connus du législateur, il faut présumer qu'il a voulu que cette catégorie de prestataires ait droit à une prolongation de la période de prestations complémentaires malgré le fait que le prestataire aurait été également inadmissible à recevoir des prestations complémentaires en raison de l'art. 36. Cette conclusion est renforcée par la catégorie de prestataires mentionnés à l'al. 20(7)(a)—ceux qui sont détenus dans une prison, un pénitencier ou une autre institution de même nature—qui sont aussi clairement inadmissibles à des prestations complémentaires en raison de l'art. 36.

Les juges Wilson et L'Heureux-Dubé: En vertu de l'al. 20(7)(b) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, la victime d'un accident du travail qui retire temporairement l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail—et qui est donc incapable de travailler—est, une fois rétabli et disponible au travail, admissible à la

his unemployment benefit period, even when that disability occurs during his extended benefit period. This interpretation is in keeping with the wording of s. 20(7)(b) and is consistent with the provisions of the Act as a whole, in particular ss. 25(b), 29(3), 34, 35 and 36.

It is possible to interpret the provisions of s. 36 without adding to the text of s. 20(7)(b) or limiting its scope. Under section 25(b) of the Act, a claimant who is ill or injured will be entitled to initial benefits even though during this period he is incapable of working and not available for work, except someone who "receives temporary total workmen's compensation payments for an ... injury" (s. 29(3)). As to extended benefits, the ill or injured claimant, because of his temporary, total disability, is incapable of and not available for work and cannot receive extended benefits during his disability (s. 36) which, conversely, is not the case for initial benefits (s. 25(b)). When he is again available within the meaning of s. 36, however, the claimant will be entitled to the rest of the extended benefits to which he would otherwise have been entitled under ss. 34 and 35 and, under s. 20(7)(b) of the Act, to an extension of his benefit period for the aggregate of any weeks during which he was in receipt of workmen's compensation payments for his work-related injury, provided such extension does not exceed the maximum of one hundred and four weeks permitted by the Act (s. 20(9)). In addition to being consistent with ss. 20(7)(b), 34 and 35 of the Act, this interpretation corresponds to the purpose of the Act, which is to compensate a worker who is involuntarily unemployed but not to penalize one who is temporarily and involuntarily unavailable.

Cases Cited

By L'Heureux-Dubé J.

Referred to: *Canadian Pacific Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 S.C.R. 678; *Hills v. Canada (Attorney General)*, [1988] 1 S.C.R. 513; *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2; *Lebbad*, CUB-8366; *Guglielmi*, CUB-8372; *Jove v. Umpire Constituted under Section 92 of the Unemployment Insurance Act*, 1971, F.C.A., No. A-1071-84, June 19, 1985, rev'd [1988] 2 S.C.R. 53.

Statutes and Regulations Cited

Act to amend the Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 13.

prolongation de sa période de prestations d'assurance-chômage alors même que cette incapacité survient pendant sa période de prestations complémentaires. Cette interprétation respecte le texte de l'al. 20(7)(b) et s'harmonise avec l'ensemble des dispositions de la Loi, en particulier l'al. 25(b), le par. 29(3) et les art. 34, 35 et 36.

Il est possible en effet d'interpréter les dispositions de l'art. 36 sans ajouter au texte de l'al. 20(7)(b) ni en restreindre la portée. En vertu de l'al. 25(b), un prestataire malade ou blessé a droit à des prestations initiales même si, pendant cette période, il est incapable de travailler et non disponible à cette fin, sauf celui qui «touche, sur une base temporaire, l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail...» (par. 29(3)). En ce qui a trait aux prestations complémentaires, le prestataire malade ou blessé, du fait de son incapacité totale temporaire, est incapable de travailler et n'est pas disponible à cette fin et il n'a pas le droit de recevoir de prestations complémentaires pendant son incapacité (art. 36), contrairement à ce qui est le cas pour les prestations initiales (al. 25(b)). Toutefois, redevenu disponible au sens de l'art. 36, le prestataire aura droit au reste des prestations complémentaires auxquelles il aurait autrement eu droit en vertu des art. 34 et 35 et, en vertu de l'al. 20(7)(b) de la Loi, à la prolongation de sa période de prestation pour un nombre de semaines équivalant à la période pendant laquelle il a reçu l'indemnité prévue pour son accident du travail, pourvu toujours que cette prolongation n'excède pas le maximum de cent quatre semaines permis par la Loi (par. 20(9)). En plus d'être compatible avec l'al. 20(7)(b) et les art. 34 et 35 de la Loi, cette interprétation rejoint l'objectif de la Loi qui vise à indemniser le travailleur involontairement en chômage mais non de pénaliser celui qui est temporairement et involontairement indisponible.

Jurisprudence

Citée par le juge L'Heureux-Dubé

Arrêts mentionnés: *Canadien Pacifique Ltée c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 R.C.S. 678; *Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513; *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2; *Lebbad*, CUB-8366; *Guglielmi*, CUB-8372; *Jove c. Juge-arbitre nommé en vertu de l'article 92 de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, C.A.F., n° A-1071-84, 19 juin 1985, inf. [1988] 2 R.C.S. 53.

Lois et règlements cités

Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48 [mod. 1974-75-76, chap. 80; 1976-77, chap.

Act to amend the Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1988, c. 8, s. 4.

Act to amend the Unemployment Insurance Act, 1971 (No. 3), S.C. 1980-81-82-83, c. 150, ss. 6, 11.

Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48 [am. 1974-75-76, c. 80; 1976-77, c. 54; 1978-79, c. 7], ss. 3, 16(1)(d), (e), 17(3)(a), (b), 18, 20(2), (7)(a), (b), (9), 21, 22(2), (3), 25, 27, 29(1), (3), 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 95, 146.

Unemployment Insurance Regulations, C.R.C. 1978, c. 1576, ss. 16, 42(2), 43(3).

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal¹, allowing respondent's application under s. 28 of the *Federal Court Act* and setting aside the decision of an umpire rendered under the *Unemployment Insurance Act, 1971*, CUB-9264. Appeal allowed.

Serge Francœur, for the appellant.

Gaspard Côté, Q.C., and *Carole Bureau*, for the respondent.

The judgment of Beetz, McIntyre, Le Dain and La Forest JJ. was delivered by

LE DAIN J.—My colleague Justice L'Heureux-Dubé has set out the factual background of the issue in the appeal and the applicable terms and provisions of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1970-71-72, c. 48. I agree with her that the appeal should be allowed and the appellant held to be entitled to an extension of his benefit period pursuant to s. 20(7) of the Act, but I find it necessary to state my own understanding of the issue and the reasons for that conclusion.

The issue is whether a claimant who was disentitled to extended benefit for a certain time by reason of s. 29(3) of the Act, because he was in receipt during that time of temporary total workmen's compensation payments, is entitled to an extension of his benefit period if during that time he was also disentitled to extended benefit by reason of s. 36 of the Act, because he was not capable of and available for work, as required by that provision. The issue involves the construction of the words "he was not entitled to initial or

54; 1978-79, chap. 7], art. 3, 16(1)d), e), 17(3)a), b), 18, 20(2), (7)a), b), (9), 21, 22(2), (3), 25, 27, 29(1), (3), 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 95, 146.

^a *Loi modifiant la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1974-75-76, chap. 80, art. 13.

Loi modifiant la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1988, chap. 8, art. 4.

Loi n° 3 modifiant la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1980-81-82-83, chap. 150, art. 6, 11.

^b *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e supp.), chap. 10, art. 28.

Règlement sur l'assurance-chômage, C.R.C. 1978, chap. 1576, art. 16, 42(2), 43(3).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale¹, qui a accueilli la demande de l'intimée fondée sur l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* et infirmé la décision d'un juge-arbitre rendue en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, CUB-9264. Pourvoi accueilli.

^d *Serge Francœur*, pour l'appelant.

Gaspard Côté, c.r., et *Carole Bureau*, pour l'intimée.

^e Version française du jugement des juges Beetz, McIntyre, Le Dain et La Forest rendu par

LE JUGE LE DAIN—Ma collègue le juge L'Heureux-Dubé a présenté les faits à l'origine du litige et les dispositions applicables de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, chap. 48. Je conclus comme elle que le pourvoi doit être accueilli et que l'appelant a droit à une prolongation de sa période de prestations conformément au par. 20(7) de la Loi, mais j'estime nécessaire d'exposer ma propre façon de voir la question en litige et les motifs à l'appui de cette conclusion.

^h Le pourvoi vise à déterminer si un prestataire, qui était inadmissible à recevoir des prestations complémentaires pendant un certain temps en application du par. 29(3) de la Loi, parce qu'il touchait pendant ce temps, sur une base temporaire, l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail, a droit à une prolongation de sa période de prestations si, pendant ce temps, il était également inadmissible à recevoir des prestations complémentaires en raison de l'art. 36 de la Loi, parce qu'il était ni capable de travailler ni disponi-

¹ F.C.A., No. A-1059-84, May 22, 1985.

¹ C.A.F., n° A-1059-84, 22 mai 1985.

extended benefit for the reason that he was... in receipt of temporary total workmen's compensation payments for an illness or injury" in s. 20(7), and in particular, whether, as was held by the Federal Court of Appeal, the words "for the reason" should be construed as meaning for the sole reason.

I should say at the outset that I find it quite unhelpful, and indeed impossible, to attempt to determine this issue on the basis of what may be perceived or supposed to be the underlying policy considerations respecting the different categories of entitlement, disentitlement and extension of benefit. I find the Act quite inscrutable at many places in this regard. I do not think that any general conclusions may be drawn with respect to the issue in the appeal from the different treatment accorded by the Act to the various categories of claimant outside of s. 20(7). It is probably necessary, however, to acknowledge one anomaly that arises from the interpretation of s. 20(7) that is urged by the appellant because it appears to have been a consideration with those who have taken the contrary view. Under the interpretation of s. 20(7) advanced by the appellant two claimants who are disentitled by s. 36 to extended benefits because they suffer an illness or injury that renders them incapable of and unavailable for work are treated differently in respect of the right to an extension of their benefit period, depending on whether or not during the time they were so disentitled they were also in receipt of temporary total workmen's compensation payments. It may be acknowledged that it is difficult to see the policy rationale for this anomaly but it is, in my respectful opinion, not one that can or should be corrected by what amounts to a judicial amendment of s. 20(7).

It is clear that s. 20(7) is intended to apply to an extension of a benefit period in respect of extended benefit. This is indicated by the words "not entitled to initial or extended benefit" in s. 20(7) and

ble à cette fin. Il faut donc en l'espèce interpréter les termes du par. 20(7) «il n'avait pas droit à des prestations initiales ou complémentaires parce qu'il [...] touchait, sur une base temporaire, l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail ou une maladie professionnelle», et plus particulièrement se demander si, comme l'a décidé la Cour d'appel fédérale, les termes «parce qu'il» devraient être interprétés comme s'ils étaient précédés du mot uniquement.

Je dois dire tout de suite qu'il est tout à fait inutile et d'ailleurs impossible de tenter de trancher ce litige en se fondant sur ce que l'on estime ou suppose être les considérations de principe sous-jacentes aux différentes catégories de prestataires, admissibles et inadmissibles, et de périodes de prolongation des prestations. Je trouve qu'il est particulièrement difficile de comprendre plusieurs dispositions de la Loi à cet égard. Je ne crois pas qu'on puisse tirer de conclusion générale en ce qui concerne le présent litige des différentes façons dont la Loi traite les diverses catégories de prestataires exclus du par. 20(7). Toutefois, il est probablement nécessaire de reconnaître ce que l'interprétation du par. 20(7) préconisée par l'appellant a d'anormal puisque les tenants de l'opinion contraire semblent en avoir tenu compte. Selon l'interprétation du par. 20(7) préconisée par l'appellant, deux prestataires inadmissibles en vertu de l'art. 36 à des prestations complémentaires, parce que victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle qui les rend ni capables de travailler ni disponibles à cette fin, sont traités différemment en ce qui concerne le droit à une prolongation de leur période de prestations selon que, pendant ce temps, ils touchaient également ou non, sur une base temporaire, l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail. On peut constater qu'il est difficile de comprendre la justification de cette anomalie, mais, à mon humble avis, celle-ci ne peut ni ne doit être corrigée par ce qui constituerait une intervention judiciaire pour modifier le par. 20(7).

Il est clair que l'application du par. 20(7) vise les périodes de prolongation des prestations complémentaires. Cela ressort des termes du par. 20(7) «n'avait pas droit à des prestations initiales

by ss. 34(3) and 35(4), which expressly provide that s. 20(7) shall apply to a period of extended benefit. The conclusion to be drawn from these provisions is that the disentitlement provided by s. 29(3) for being in receipt of temporary total workmen's compensation payments is intended to apply to both initial and extended benefit. The interpretation given to s. 20(7) by the Federal Court of Appeal is contrary to this intention because it would make s. 20(7)(b) virtually inapplicable to a case of extended benefit since a claimant who is in receipt of temporary total workmen's compensation payments will be generally, if not always, one who is not capable of and available for work within the meaning of s. 36. For reasons best known to it, I think the legislature must be held to have intended that this category of claimant should be entitled to an extension of a period of extended benefit despite the fact that he would also have been disentitled to extended benefit by reason of s. 36. This conclusion is reinforced in my opinion by the category of claimant referred to in para. (a) of s. 20(7)—one who is confined in any gaol, penitentiary or other similar institution—who will also clearly be disentitled to extended benefit by reason of s. 36. In other words, s. 20(7) exhibits as a whole an intention that certain categories of claimant shall be entitled to an extension of a period of extended benefit despite the fact that they were disentitled to extended benefit for a certain period of time by reason of not being capable of and available for work. I am therefore of the view that the appellant is entitled to an extension of his benefit period pursuant to s. 20(7) of the Act.

For these reasons I would allow the appeal, set aside the judgment of the Federal Court of Appeal, and restore the decision of the Umpire.

ou complémentaires» et de ceux des par. 34(3) et 35(4) qui prévoient expressément que le par. 20(7) s'applique aux périodes de prestations complémentaires. La conclusion que l'on peut tirer de ces dispositions est que l'inadmissibilité prévue au par. 29(3) parce que le prestataire touche, sur une base temporaire, l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail s'applique tant aux prestations initiales qu'aux prestations complémentaires. L'interprétation que la Cour d'appel fédérale donne au par. 20(7) est contraire à cette intention parce qu'elle rendrait l'application de l'al. 20(7)b) pratiquement impossible dans le cas de prestations complémentaires puisqu'un prestataire qui touche, sur une base temporaire, l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail, est habituellement, sinon toujours, un prestataire qui n'est ni capable de travailler ni disponible à cette fin au sens de l'art. 36. Pour des motifs mieux connus du législateur, je crois qu'il faut présumer qu'il a voulu que cette catégorie de prestataires ait droit à une prolongation de la période de prestations complémentaires malgré le fait que le prestataire aurait été également inadmissible à recevoir des prestations complémentaires en raison de l'art. 36. À mon avis, cette conclusion est renforcée par la catégorie de prestataires mentionnés à l'al. 20(7)a)—ceux qui sont détenus dans une prison, un pénitencier ou une autre institution de même nature—qui sont aussi clairement inadmissibles à des prestations complémentaires en raison de l'art. 36. En d'autres termes, l'intention qui ressort du par. 20(7), pris dans son ensemble, est que certaines catégories de prestataires auront droit à une prolongation d'une période de prestations complémentaires même s'ils n'étaient pas admissibles à des prestations complémentaires pendant un certain temps parce qu'ils n'étaient ni capables de travailler ni disponibles à cette fin. Je suis donc d'avis que l'appelant a droit à une prolongation de sa période de prestation conformément au par. 20(7) de la Loi.

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'annuler l'arrêt de la Cour d'appel fédérale et de rétablir la décision du juge-arbitre.

English version of the reasons of Wilson and L'Heureux-Dubé JJ. delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J.—This case concerns the interpretation of ss. 20(7)(b) and 36 of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1970-71-72, c. 48, as amended ("the Act"):

20. ...

(7) Where a benefit period has been established in respect of a claimant and the claimant proves in such manner as the Commission may direct that for any week during that benefit period he was not entitled to initial or extended benefit for the reason that he was

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

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

that benefit period shall be extended by the aggregate of any such weeks.

36. Notwithstanding paragraph (b) of section 25, a claimant is not entitled to be paid extended benefit for any working day for which he fails to prove that he was capable of and available for work and unable to obtain suitable employment.

(Section 36 as quoted above was in force when the case at bar arose on May 3, 1983, which was the date of the request for extension of the benefit period. The parties referred us to s. 36 which came into effect on January 1, 1984 pursuant to s. 11 of *An Act to amend the Unemployment Insurance Act, 1971* (No. 3), S.C. 1980-81-82-83, c. 150, and which read as follows:

36. Notwithstanding paragraph 25(b) and sections 30 and 32, a claimant is not entitled to be paid extended benefit for any working day for which he fails to prove that he was capable of and available for work and unable to obtain suitable employment.

That section has since been amended by *An Act to amend the Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1988, c. 8, s. 4 and now reads:

36. Notwithstanding paragraph 25(b) and sections 30, 32, 32.1 and 32.2, a claimant is not entitled to be paid extended benefit for any working day for which the claimant fails to prove that the claimant was capable of

Les motifs des juges Wilson et L'Heureux-Dubé ont été rendus par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ—Ce litige a trait à l'interprétation de l'al. 20(7)b) et de l'art. 36 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, chap. 48 et modifications («la Loi»):

20. ...

(7) Lorsqu'une période de prestations a été établie au profit d'un prestataire et que ce prestataire prouve de la manière que la Commission peut exiger qu'au cours d'une ou plusieurs semaines de cette période de prestations il n'avait pas droit à des prestations initiales ou complémentaires parce qu'il

a) était détenu dans une prison, un pénitencier ou autre institution de même nature, ou

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

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

36. Nonobstant l'alinéa b) de l'article 25, un prestataire n'est pas admissible au service des prestations complémentaires pour tout jour ouvrable pour lequel il ne prouve pas qu'il était capable de travailler et disponible à cette fin et incapable d'obtenir un emploi convenable.

(Cet article 36 est celui qui était en vigueur lors de la naissance du présent litige, soit le 3 mai 1983, date de la demande de prolongation. Les parties nous ont référés à l'art. 36 entré en vigueur ultérieurement, soit le 1^{er} janvier 1984 conformément à l'art. 11 de la *Loi n° 3 modifiant la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 150, qui se lisait:

36. Nonobstant l'alinéa 25b) et les articles 30 et 32, un prestataire n'est pas admissible au service des prestations complémentaires pour tout jour ouvrable pour lequel il ne prouve pas qu'il était capable de travailler et disponible à cette fin et incapable d'obtenir un emploi convenable.

Cet article a été modifié depuis par la *Loi modifiant la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1988, chap. 8, art. 4, pour se lire maintenant:

36. Nonobstant l'alinéa 25b) et les articles 30, 32, 32.1 et 32.2, un prestataire n'est pas admissible au service des prestations complémentaires pour tout jour ouvrable pour lequel il ne prouve pas qu'il était capable

and available for work and unable to obtain suitable employment.)

Facts and Decisions

In essence the undisputed facts may be summarized as follows. Appellant received unemployment insurance benefits for thirty-four weeks, namely until January 22, 1983. On this date he was in a regionally extended benefit period (s. 35). On January 24, appellant underwent surgery made necessary by a work-related injury received in 1981. He then became eligible for "total workmen's compensation payments for an . . . injury", payments which were made to him by the Commission de la santé et de la sécurité du travail of Quebec (C.S.S.T.) He accordingly became ineligible to receive unemployment insurance benefits (s. 29(3)). However, in accordance with information given to him by an officer employed by respondent, appellant on or about May 3, 1983, having recovered and no longer receiving C.S.S.T. benefits, and again unemployed though capable of and available for work, applied for an extension of his unemployment insurance benefit period, which had been interrupted when he was hospitalized (s. 20(7)(b)). This extension was denied as stated in the following notice dated May 6, 1983:

[TRANSLATION] At the time of your application for an extension of your benefit period, you had not established as required by s. 20 of the Unemployment Insurance Act, 1971 that from January 23 to April 8, 1983 you would otherwise have been eligible to receive benefits, in accordance with s. 36 of the Act which provides that a claimant is not entitled to be paid extended benefits for any working day for which he fails to prove that he was capable of and available for work.

The Board of Referees, to which appellant appealed, unanimously affirmed:

[TRANSLATION] The members of the Board of Referees consider that as the claimant was beyond his initial period he could not receive illness benefits during his extended period, under ss. 36 and 20(7) of the Act.

It should be added that he was no longer working at the time of his operation, but was unemployed.

The members of the Board of Referees have no alternative but to uphold the decision.

de travailler et disponible à cette fin et incapable d'obtenir un emploi convenable.)

Les faits et les décisions

a Pour l'essentiel, les faits, non contestés, se résument à ce qui suit. L'appelant a bénéficié de prestations d'assurance-chômage pendant trente-quatre semaines, soit jusqu'au 22 janvier 1983. À cette dernière date, il était en période de prestations complémentaires par région (art. 35). Le 24 janvier, l'appelant subissait une opération chirurgicale rendue nécessaire par un accident du travail survenu en 1981. Il devenait dès lors éligible à «l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail», indemnité qui lui fut versée par la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec (C.S.S.T.) De ce fait, il devenait inadmissible au bénéfice des prestations de chômage (par. 29(3)). Conformément, cependant, aux informations que lui avait données un fonctionnaire à l'emploi de l'intimée, l'appelant, une fois rétabli et ne bénéficiant plus des prestations de la C.S.S.T. mais de nouveau en chômage quoique disponible et apte au travail, demanda, le 3 mai 1983 ou vers cette date, une prolongation de sa période de prestations d'assurance-chômage, interrompue par son hospitalisation (al. 20(7)b)). Cette prolongation lui est refusée par avis du 6 mai 1983:

f Lors de votre demande de prolongation de votre période de prestations, vous n'avez pas établi ainsi que l'exige l'article 20 de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage que du 23 janvier 1983 au 8 avril 1983, vous auriez été autrement admissible au bénéfice des prestations et ce, conformément à l'article 36 de la Loi qui stipule qu'un prestataire n'est pas admissible aux prestations complémentaires pour tout jour ouvrable pour lequel il ne prouve pas être capable de travailler et disponible à cette fin.

h Le conseil arbitral, devant qui l'appelant se pourvoit, confirme à l'unanimité:

Les membres du Conseil Arbitral sont d'avis que le prestataire étant en dehors de sa période initiale ne pouvait dans sa période complémentaire recevoir des prestations de maladie, selon l'article 36 et 20(7) de la Loi.

Il faut aussi ajouter qu'il n'était plus au travail au moment de son opération mais en chômage.

j Les membres du Conseil Arbitral n'ont d'autre alternative que de maintenir la décision du fonctionnaire, et ce, à l'unanimité.

In accordance with s. 95 of the Act, the decision was appealed to an umpire, CUB-9264, who allowed appellant's claim:

First, let us emphasize that the guideline sent by the Commission to its officers does not have the force of law. The Board of Referees therefore erred when it treated it that way. The Act must always take precedence. And the Act provides that the period in subsection 20(7) is either the initial benefit period or the extended period.

In this case, the Board of Referees wrongly interpreted section 36 and subsection 20(7). It should have granted the appellant the extended period under paragraph 20(7)(b), since the evidence shows clearly that Mr. Serge Gagnon would have been entitled to an additional benefit period of 16 weeks had it not been for the surgery he had to undergo as a result of a previous work injury.

I therefore allow the claimant's appeal.

Respondent brought the matter before the Federal Court (*Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28) which restored the decision of the Board of Referees. The judgment rendered by Pratte J. from the bench for the Court reads:

We are all of the opinion that the umpire based his decision on a misinterpretation of s. 20(7) of the *Unemployment Insurance Act*, 1971.

Under that provision, a claimant is only entitled to an extension of the benefit period if he proves that, for one or more weeks, he was ineligible for benefits solely for the reason that any of the circumstances mentioned in s. 20(7)(a) or (b) made him ineligible. Accordingly, a benefit period cannot be extended when the claimant would have been ineligible, as was the case with respondent, even if the grounds of ineligibility mentioned in s. 20(7)(a) and (b) had not existed.

The application will accordingly be allowed, the decision *a quo* set aside and the matter referred back to the Umpire to be decided by him on the basis that the benefit period cannot be extended in the case at bar. [Emphasis added.]

Legislation

The purpose of the Act is to compensate persons whose employment has terminated involuntarily and who are without work (*Canadian Pacific Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1986] 1 S.C.R. 678, at p. 680; *Hills v. Canada (Attorney*

Conformément à l'art. 95 de la Loi, appel est interjeté devant un juge-arbitre qui fait droit aux prétentions de l'appellant, CUB-9264:

D'abord, soulignons que la directive que la Commission a fait parvenir à ses fonctionnaires n'a pas force de loi. Le conseil arbitral a donc erré en lui attribuant ce caractère. C'est la Loi qui doit toujours primer. Quant aux dispositions de la Loi, la période visée par le paragraphe 20(7) est soit celle des prestations initiales ou soit celle des prestations complémentaires.

En l'espèce, le conseil arbitral a mal interprété l'article 36 et le paragraphe 20(7). Il aurait dû accorder à l'appellant la période de prolongation visée par l'alinéa 20(7)b) puisque la preuve démontre clairement que M. Serge Gagnon aurait eu droit à une période additionnelle de prestations de 16 semaines n'eût été de l'intervention chirurgicale qu'il a dû subir suite à un accident de travail survenu antérieurement.

Je fais donc droit à l'appel du prestataire.

L'intimée porte l'affaire devant la Cour fédérale (*Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e supp.), chap. 10, art. 28) qui rétablit la décision du conseil arbitral. L'arrêt rendu à l'audience par le juge Pratte au nom de la Cour se lit:

Nous sommes tous d'avis que le juge-arbitre a fondé sa décision sur une mauvaise interprétation du paragraphe 20(7) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*.

Suivant cette disposition un prestataire n'a droit à une prolongation d'une période de prestations que s'il établit que pendant une ou plusieurs semaines il n'avait pas droit aux prestations pour le seul motif que l'une ou l'autre des circonstances décrites aux alinéas 20(7)a) et b) le rendait inadmissible. En conséquence, une période de prestations ne peut pas être prolongée lorsque le prestataire aurait été inadmissible, comme c'était le cas de l'intimé, même si les motifs d'inadmissibilité décrits aux alinéas 20(7)a) et b) n'avaient pas existé.

La demande sera donc accueillie, la décision attaquée sera cassée et l'affaire sera retournée au juge-arbitre pour qu'il la décide en prenant pour acquis que, en l'espèce, la période de prestations ne peut pas être prolongée. [Je souligne.]

La Loi

L'objectif de la Loi est l'indemnisation des personnes dont l'emploi s'est involontairement terminé et qui se retrouvent sans travail (*Canadien Pacifique Ltée c. Procureur général du Canada*, [1986] 1 R.C.S. 678, à la p. 680; *Hills c. Canada*

General), [1988] 1 S.C.R. 513). Besides formalities of a technical nature, the Act sets out the general criteria of eligibility for unemployment insurance benefits, namely having held insurable employment (s. 3) for the required number of weeks (s. 17(3)(a)) and having had an interruption of earnings from that employment (s. 17(3)(b)). The essential condition of eligibility for unemployment insurance benefits is to be "capable of and available for work and unable to obtain suitable employment" (ss. 25(a) and 36). It should however be noted that, once the general criteria of eligibility have been met, eligibility is the rule and ineligibility the exception (*Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2, and *Hills v. Canada (Attorney General)*, *supra*).

Reference should be made here to certain points which are essential to understand the discussion of the issue and its outcome. The Act refers to two concepts, namely the "qualifying period" and the "benefit period", both closely related to those of "initial benefits" and "extended benefits" which are at the heart of this case.

A "qualifying period" refers to the fifty-two weeks during which a claimant held employment before becoming unemployed (s. 18). This period determines the period of his eligibility for benefits under the Act. For example, if during those fifty-two weeks a claimant did not hold insurable employment he will not be eligible for unemployment insurance benefits. The same is true if he did not hold insurable employment for the minimum of fourteen weeks preceding his becoming unemployed (s. 17(3)(a)). A claimant who has held insurable employment for this fourteen-week minimum, like one who has held insurable employment for less than twenty weeks, will be regarded as a "minor attachment claimant" (s. 16(1)(e)), "major attachment claimant" meaning someone who has held insurable employment for twenty or more weeks before becoming unemployed (s. 16(1)(d)). Each of these classes of claimants is treated differently in certain respects, particularly as regards a claimant who is pregnant (s. 30), ill (s. 29(1)) and 65 years of age or over (s. 31). This "qualifying period" may be extended for up to fifty-two weeks for a maximum of one hundred

(*Procureur général*), [1988] 1 R.C.S. 513). La Loi précise, outre les formalités de nature technique, les critères généraux d'admissibilité aux prestations de chômage, soit d'avoir exercé un emploi assurable (art. 3) pendant le nombre requis de semaines (al. 17(3)a)) et que l'arrêt de rémunération provienne de cet emploi (al. 17(3)b)). La condition primordiale pour être admissible aux prestations de chômage est d'être «capable de travailler, disponible à cette fin et incapable d'obtenir un emploi convenable» (al. 25a) et art. 36). Il faut rappeler toutefois que, les critères généraux d'admissibilité rencontrés, l'admissibilité est la règle et l'inadmissibilité l'exception (*Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2, et *Hills c. Canada (Procureur général)*, précité).

Il y a lieu ici de dégager certaines données essentielles à la compréhension du débat et à la solution du litige. La Loi renvoie à deux notions, soit la «période de référence» et la «période de prestations», toutes deux intimement liées à celles de «prestations initiales» et de «prestations complémentaires» qui sont ici au cœur du débat.

Une «période de référence» se rapporte aux cinquante-deux semaines au cours desquelles le prestataire a occupé un emploi précédant sa mise en chômage (art. 18). Cette période détermine la période de son admissibilité aux bénéfices de la Loi. À titre d'exemple, si pendant ces cinquante-deux semaines, le réclamant n'a pas occupé d'emploi assurable, il ne sera pas admissible à des prestations de chômage. De même, s'il n'a pas exercé d'emploi assurable pendant le minimum de quatorze semaines précédant sa mise en chômage (al. 17(3)a)). Le prestataire qui a exercé un emploi assurable pendant ce minimum de quatorze semaines, tout comme celui qui a exercé un emploi assurable pendant moins de vingt semaines, sera tenu pour un «prestataire de la deuxième catégorie» (al. 16(1)e)), le «prestataire de la première catégorie» désignant celui qui a exercé un emploi assurable pendant vingt semaines ou plus précédant sa mise en chômage (al. 16(1)d)). L'une et l'autre de ces catégories de prestataires reçoivent un traitement différent à certains égards, notamment en ce qui a trait au prestataire en période de grossesse (art. 30), malade (par. 29(1)) et celui

and four weeks, if during the fifty-two weeks preceding unemployment the claimant, while holding insurable employment, was ill, injured, quarantined, confined, in attendance at a course of instruction or in receipt of total workmen's compensation payments for an injury (s. 18(2)).

The "benefit period" is a completely different concept from the "qualifying period". This is the period during which a claimant receives unemployment insurance benefits. The length of this period is also fifty-two weeks (s. 20(2)) but it may be extended for a maximum of an additional fifty-two weeks for a total "benefit period" not exceeding one hundred and four weeks (s. 20(9)). It is this "benefit period" which includes a period of "initial benefits" which, once exhausted, may entitle a claimant to "extended benefits", *inter alia* "by labour force attachment" (s. 34) and then "regionally" (s. 35). The "initial benefit" period is for a maximum of twenty-five weeks (s. 22(2)) except in cases of illness, injury, quarantine and pregnancy, in which the maximum is reduced to fifteen weeks (s. 22(3)). The computation of this "initial benefit" period depends on the number of weeks for which a claimant has held insurable employment during his "qualifying period".

It can be seen that, unlike the situation involving an extension of the qualifying period, which was intended only for persons who are ill, injured, quarantined, in attendance at a course of instruction, confined or receiving workmen's compensation (s. 18), different classes of recipients are eligible for an extension of their "benefit period". Though a person who is ill, injured or in quarantine and a student attending a course of instruction are not eligible for such an extension, a person receiving workmen's compensation (s. 20(7)(b)) and a person confined (s. 20(7)(a)) are eligible, just as, under certain conditions and for a specific number of weeks, are a work-sharing claimant

âgé de 65 ans (art. 31). Cette «période de référence» peut être prolongée jusqu'à concurrence de cinquante-deux semaines pour un maximum de cent quatre semaines, si durant les cinquante-deux semaines précédant sa mise en chômage, le prestataire, alors qu'il occupait un emploi assurable, a été malade, blessé, mis en quarantaine, était détenu, suivait un cours d'instruction ou recevait l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail (par. 18(2)).

La «période de prestations» est une notion totalement différente de la «période de référence». Il s'agit de la période au cours de laquelle le prestataire recevra des prestations de chômage. La durée de cette période est aussi de cinquante-deux semaines (par. 20(2)) mais elle pourra être prolongée d'un maximum de cinquante-deux semaines additionnelles pour une «période de prestations» d'une durée totale ne dépassant pas cent quatre semaines (par. 20(9)). C'est cette «période de prestations» qui compte une période de «prestations initiales» qui, une fois épuisée, pourra donner droit à des «prestations complémentaires» entre autres «en raison de la catégorie» (art. 34) et ensuite «pour une région» (art. 35). La période de «prestations initiales» est d'un maximum de vingt-cinq semaines (par. 22(2)) sauf au cas de maladie, blessure, mise en quarantaine et grossesse où le maximum est réduit à quinze semaines (par. 22(3)). La computation de cette période de «prestations initiales» est fonction du nombre de semaines pendant lesquelles le prestataire a exercé un emploi assurable durant sa «période de référence».

On remarque que, contrairement à ce qui est le cas pour la prolongation de la période de référence qui ne visait que le malade, blessé, mis en quarantaine, étudiant en cours d'instruction, détenu et accidenté du travail (art. 18), des catégories différentes de bénéficiaires sont éligibles à la prolongation de leur «période de prestations». Alors que le malade, blessé ou mis en quarantaine et l'étudiant en cours d'instruction ne sont pas éligibles à cette prolongation, l'accidenté du travail (al. 20(7)b)) et le détenu (al. 20(7)a)) le sont, de même que, sous certaines conditions et pour un nombre défini de semaines, le prestataire en travail partagé (art. 37), en cours de formation (art. 39), ou le presta-

(s. 37), a claimant taking a course (s. 39) or a claimant hired in a job creation project (s. 38). Specific provision is also made for farmers (ss. 16, 42(2) and 43(3) of the *Unemployment Insurance Regulations*, C.R.C. 1978, c. 1576 as amended) and fishermen (s. 146). The Act therefore contains special provisions which favour some classes of claimants over others.

The causes of disqualification and the causes of ineligibility for benefits are also treated differently by the Act.

A claimant is disqualified for a period determined by the Commission, but not exceeding six weeks (s. 43), if he refuses or fails to apply for suitable employment, neglects to avail himself of an opportunity for employment or fails to carry out any directions given by the Commission, refuses to attend training courses or loses his employment voluntarily or by reason of misconduct (ss. 40 and 41).

A claimant will be ineligible if he is 65 years of age or over (s. 31), involved in a labour dispute (s. 44), in confinement (s. 45), out of Canada (s. 45), receiving total workmen's compensation payments (s. 29(3)), unable to present evidence of a week of unemployment (s. 21) or of his being capable of and available for work (ss. 25(a) and 36). The length of the ineligibility is not specified; it lasts as long as the cause is not corrected and the conditions of eligibility not met (ss. 27 and 29).

On these premises it is clear that a claimant who is ill, injured, quarantined (s. 25(b)) and pregnant (s. 30) will be entitled to "initial benefits" even though during this period he or she is incapable of working and not available for work, except someone receiving "total workmen's compensation payments for an ... injury" (s. 29(3)). In this last case, s. 20(7)(b) provides for an extension of the benefit period for "the aggregate of any such weeks", the length of which shall not exceed one hundred and four weeks (s. 20(9)). Does the same hold true of a claimant receiving "extended benefits" at such time? That broadly speaking is the question before the Court. Appellant, who was hospitalized during his extended benefit period,

taire embauché dans un projet créateur d'emplois (art. 38). Les fermiers (art. 16 et les par. 42(2) et 43(3) du *Règlement sur l'assurance-chômage*, C.R.C. 1978, chap. 1576 et modifications) et les pêcheurs (art. 146) jouissent eux aussi de régimes spéciaux. La Loi crée donc des régimes particuliers qui favorisent certaines catégories de prestataires par rapport à d'autres.

Par ailleurs, la Loi traite différemment les causes d'exclusion des causes d'inadmissibilité aux prestations.

Sera exclu pour une durée déterminée par la Commission mais qui ne peut excéder six semaines (art. 43), le prestataire qui refuse un emploi convenable ou de s'y présenter, est négligent dans la poursuite d'une offre d'emploi ou dans l'exécution des directives de la Commission, refuse d'assister à des cours de formation, perd son emploi volontairement ou par suite d'inconduite (art. 40 et 41).

Sera inadmissible le prestataire âgé de 65 ans et plus (art. 31), en conflit de travail (art. 44), incarcéré (art. 45), hors du Canada (art. 45), recevant l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail (par. 29(3)), incapable de faire la preuve d'une semaine de chômage (art. 21) ou de sa disponibilité et capacité au travail (al. 25a) et art. 36). La durée de l'inadmissibilité n'est pas définie; elle dure tant que la cause n'est pas corrigée et les conditions d'admissibilité remplies (art. 27 et 29).

Ces prémisses posées, il est acquis que le prestataire malade, blessé, mis en quarantaine (al. 25b)) et en état de grossesse (art. 30), aura droit à des «prestations initiales» même si, pendant cette période, il est incapable de travailler et non disponible à cette fin, sauf celui qui reçoit «l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail ...» (par. 29(3)). Dans ce dernier cas, l'al. 20(7)b) prévoit une prolongation de la période de prestations «d'un nombre équivalent de semaines» dont la durée ne devra pas dépasser cent quatre semaines (par. 20(9)). En est-il de même pour le prestataire qui reçoit à ce moment des «prestations complémentaires»? C'est *grosso modo* la question qui nous est soumise. L'appellant, en effet, hospitalisé

received total workmen's compensation payments during that period and was accordingly ineligible for unemployment insurance benefits. The difficulty lies in the fact that appellant was receiving not initial but extended benefits when he had to be hospitalized.

Arguments

Appellant relied on the provisions of s. 20(7) of the Act, while respondent argued that this section has no bearing in the case at bar in view of the provisions of s. 36 of the Act. In other words, respondent maintained that because appellant was receiving extended, not initial benefits when he was hospitalized, he is ineligible for an extension of this extended benefit period since, from the very fact of his temporary total disability, appellant was neither "capable of" nor "available for work" within the meaning of s. 36. Under this narrow interpretation, s. 20(7) applies only to the initial benefit period or, as regards extended benefits, to cases of temporary partial disability which do not render a claimant incapable of and unavailable for work. Respondent stressed that capability of and availability for work underlie the whole legislation and represent the condition *sine qua non* for entitlement to unemployment insurance benefits. Appellant, for his part, relied on the ordinary meaning of the words used in s. 20(7), which he said interpreted according to respondent's position would practically deprive them of any meaning, as well as add to the provision. Appellant further argued that s. 36 can have no application to the provisions of s. 20(7).

Analysis

It should be noted that at the time he became unemployed appellant had thirty-three weeks of insurable employment in his qualifying period and was accordingly eligible for benefits under the Act commencing on May 16, 1982, for the usual fifty-two week period, that is until May 14, 1983, provided of course that he was capable of work and unable to obtain any. Allowing for the two-

au cours de sa période de prestations complémentaires, a reçu pendant cette période l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail et était inadmissible en conséquence à des prestations de chômage. La difficulté réside dans le fait que l'appelant recevait non pas des prestations initiales mais des prestations complémentaires au moment où il fut hospitalisé.

b Les arguments

L'appelant s'appuie sur les dispositions du par. 20(7) de la Loi alors que l'intimée prétend que cet article n'a pas d'application en l'espèce vu les dispositions de l'art. 36 de la Loi. En d'autres termes, l'intimée soutient que parce que l'appelant retirait des prestations complémentaires et non pas des prestations initiales au moment où il fut hospitalisé, il est inadmissible à la prolongation de cette période de prestations complémentaires puisque, du fait même de son incapacité totale temporaire, l'appelant n'était ni «capable de travailler» ni «disponible à cette fin» aux termes de l'art. 36. Selon cette interprétation restrictive, le par. 20(7) ne s'applique qu'à la période de prestations initiales ou, en ce qui concerne les prestations complémentaires, qu'au seul cas d'incapacité partielle temporaire qui ne prive pas le prestataire de sa capacité et disponibilité au travail. L'intimée souligne que l'aptitude et la disponibilité au travail sous-tendent toute la législation et constituent la condition *sine qua non* pour avoir droit à des prestations de chômage. L'appelant, pour sa part, s'en remet au sens courant des mots utilisés au par. 20(7) qui, selon lui, interprété comme le voudrait l'intimée, le viderait pratiquement de tout sens en plus d'ajouter au texte. L'appelant plaide, en outre, que l'art. 36 ne saurait avoir d'application aux dispositions du par. 20(7).

Analyse

Il y a lieu de préciser qu'au moment de sa mise à pied, l'appelant comptait trente-trois semaines d'emploi assurable dans sa période de référence et était en conséquence éligible aux bénéfices de la Loi à partir du 16 mai 1982 pour une durée normale de cinquante-deux semaines, soit jusqu'au 14 mai 1983, pourvu toujours qu'il soit apte au travail et incapable d'en trouver. Compte tenu des

week waiting period provided for in the Act, appellant received benefits from May 30, 1982 onwards. After receiving twenty-five weeks of "initial benefits", that is commencing November 21, 1982, appellant was found to be eligible for "extended benefits" of four weeks "by labour force attachment", that is up to December 18, 1982 (s. 34). From that date onwards, appellant was further found to be eligible to receive twenty-one weeks' additional extended benefits "regionally" (s. 35) and of which five weeks were paid to him, up to January 22, 1983, the date he was hospitalized. At that time appellant had received a total of thirty-four weeks' benefits out of a possible maximum of fifty weeks (s. 20(6)(c)), taking into account the two-week waiting period, all other circumstances remaining equal. From the date he was hospitalized until the date he recovered, appellant received "temporary total workmen's compensation payments for an ... injury" for a period of fifteen weeks during which his unemployment insurance benefits were suspended. The benefits claimed by appellant, and which he was denied, cover this fifteen-week period equivalent to the period he was incapacitated, during which he received benefits from the C.S.S.T., that is within the period of extended benefits to which he would otherwise have been entitled had he not been hospitalized.

Both respondent Commission and the Board of Referees based their rejection of appellant's claim on the interpretation of s. 20(7) in light of s. 36. Though the Federal Court of Appeal made no reference to this and appears to have limited itself to the interpretation of s. 20(7), it is clear that in doing so it took into account the provisions of s. 36.

The fundamental premise underlying the position of respondent and of the Board of Referees is that once the initial benefit period has expired (illness during that period entitles a claimant to benefits under s. 25(b) subject to the limitation in s. 29(3) of the Act), a claimant in an extended benefit period who is ill or the victim of a work-related injury is not eligible for unemployment

deux semaines de carence prévues à la Loi, l'appelant a reçu des prestations à partir du 30 mai 1982. Après réception de vingt-cinq semaines de «prestations initiales», soit à compter du 21 novembre 1982, l'appelant est déclaré admissible à des «prestations complémentaires» de quatre semaines «en raison de la catégorie», soit jusqu'au 18 décembre 1982 (art. 34). À partir de cette date, l'appelant est déclaré admissible à toucher vingt et une semaines additionnelles de prestations complémentaires «pour la région» (art. 35), dont cinq semaines lui furent payées, soit jusqu'au 22 janvier 1983, date de son hospitalisation. L'appelant avait à ce moment reçu un total de trente-quatre semaines de prestations sur un maximum possible de cinquante semaines (al. 20(6)c)) si on tient compte des deux semaines de carence, toutes autres circonstances demeurant par ailleurs égales. À partir de la date de son hospitalisation jusqu'à son rétablissement, l'appelant a touché «sur une base temporaire l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail» pour une période de quinze semaines pendant laquelle ses prestations de chômage ont été interrompues. Les prestations réclamées par l'appelant et qui lui ont été déniées couvrent cette période de quinze semaines équivalant à la période de son invalidité pendant laquelle il recevait des prestations de la C.S.S.T., soit à l'intérieur de la période de prestations complémentaires auxquelles il aurait eu droit s'il n'avait pas été hospitalisé.

Tant la Commission intimée que le conseil arbitral ont fondé leur rejet de la réclamation de l'appelant sur l'interprétation du par. 20(7) au regard de l'art. 36. Même si la Cour d'appel fédérale n'y fait pas allusion et semble s'en être tenue à l'interprétation du par. 20(7), il est apparent que ce faisant, elle a tenu compte des dispositions de l'art. 36.

La prémisse fondamentale qui sous-tend la position de l'intimée et du conseil arbitral est, qu'une fois la période de prestations initiales épuisée (la maladie pendant cette période donne droit à des prestations initiales selon l'al. 25b) sujet à la restriction du par. 29(3) de la Loi), un prestataire en période de prestations complémentaires, malade ou victime d'un accident du travail, est inadmissible à

insurance benefits solely because he is thereby incapable of working or not available for work, whether or not he is receiving workmen's compensation payments (s. 36). *A fortiori*, he will not be entitled to an extension of his benefit period if he is the victim of a work-related injury (s. 20(7)(b)). Despite the fact that some umpires and board of referees were of the opposite view, as is the case here and apart from the two judgments of the Federal Court of Appeal which are the subject of the appeal at bar and the related appeal heard on the same day (*Jove v. Umpire Constituted under Section 92 of the Unemployment Insurance Act*, 1971, F.C.A., No. A-1071-84, June 19, 1985), the parties referred the Court to no other decision on this issue. This Court has never been called on to decide it.

Is a claimant who is unable to work as a result of a work-related illness or injury (for which he receives workmen's compensation), and is on an extended benefit period, once he recovers and is capable of and available for work but unable to obtain suitable employment, entitled to have his unemployment insurance benefits which have been thus interrupted continued, and if applicable, his benefit period extended for this purpose by the aggregate of any such weeks, subject to the benefit period to which he would have been entitled and the maximum allowed by the Act? *Prima facie*, ss. 20(7)(b) and 36 of the Act would appear to indicate an affirmative answer.

Section 20(7)

20. ...

(7) Where a benefit period has been established in respect of a claimant and the claimant proves in such manner as the Commission may direct that for any week during that benefit period he was not entitled to initial or extended benefit for the reason that he was

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

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

des prestations de chômage du seul fait qu'il soit pour cette raison incapable de travailler et non disponible à cette fin, qu'il reçoive ou non une indemnité pour un accident du travail (art. 36). *A fortiori*, n'aura-t-il pas droit à la prolongation de sa période de prestations s'il s'agit d'une victime d'un accident du travail (al. 20(7)b)). Malgré que certains arbitres et conseil arbitral aient été d'opinion contraire comme c'est le cas dans la présente affaire, sauf les deux arrêts de la Cour d'appel fédérale qui font l'objet du présent pourvoi et du pourvoi connexe entendu le même jour (*Jove c. Juge-arbitre nommé en vertu de l'article 92 de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, C.A.F., n° A-1071-84, 19 juin 1985), les parties ne nous ont référés à aucune autre décision ou arrêt sur ce point précis. Cette Cour n'a jamais été appelée à en décider.

Un prestataire, incapable de travailler par suite d'un accident du travail ou maladie professionnelle (pour lequel il reçoit l'indemnité maximale prévue dans ces cas), alors qu'il est en période de prestations complémentaires, une fois rétabli, apte au travail, disponible à cette fin et incapable d'obtenir un emploi convenable, a-t-il droit à ce que ses prestations de chômage, ainsi interrompues, soient continuées et, s'il y a lieu, sa période de prestations prolongée à cette fin pendant un nombre équivalent de semaines, sous réserve des périodes de prestations auxquelles il aurait eu droit et au maximum permis par la Loi? *Prima facie*, l'al. 20(7)b) et l'art. 36 de la Loi semblent commander une réponse affirmative.

Le paragraphe 20(7)

h 20. ...

(7) Lorsqu'une période de prestations a été établie au profit d'un prestataire et que ce prestataire prouve de la manière que la Commission peut exiger qu'au cours d'une ou plusieurs semaines de cette période de prestations il n'avait pas droit à des prestations initiales ou complémentaires parce qu'il

a) était détenu dans une prison, un pénitencier ou autre institution de même nature, ou

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

that benefit period shall be extended by the aggregate of any such weeks. [Emphasis added.]

Respondent is nevertheless asking this Court to take the analysis further and to look at the provisions of the Act as a whole in order to more fully understand the context in which s. 20(7) of the Act must necessarily be read.

Section 25 lays down the rule:

25. A claimant is not entitled to be paid initial benefit for any working day in a benefit period for which he fails to prove that he was either

(a) capable of and available for work and unable to obtain suitable employment on that day, or

(b) incapable of work by reason of prescribed illness, injury or quarantine on that day, and that he would be otherwise available for work. [Emphasis added.]

Accordingly, even a person who is incapable of work "by reason of . . . illness" will be entitled to unemployment insurance benefits in an initial benefit period if he would otherwise have been available for work. During the period of his illness, the claimant is entitled to receive unemployment insurance benefits, subject always of course to the period of initial benefits to which he is entitled. However, he becomes ineligible if during the period of his disability he receives temporary total workmen's compensation payments "for an illness or injury":

29. . . .

(3) A claimant is not entitled to receive benefit for any day for which he receives temporary total workmen's compensation payments for an illness or injury. [Emphasis added.]

The purpose of this section is to avoid the double compensation which would otherwise result from the provisions of s. 25(b). As respondent indeed admitted, s. 29(3) makes no distinction between initial or extended benefit periods. However, like ss. 25, 29 and 36, its wording suggests a stay rather than a final termination: "for any day . . .". Section 20(7)(b) also indicates that in such a case the benefit period will be extended by the aggregate of any such weeks for a maximum duration of

cette période sera, aux fins du présent article, prolongée d'un nombre équivalent de semaines. [Je souligne.]

L'intimée nous invite néanmoins à pousser plus loin l'analyse et à tenir compte de l'ensemble des dispositions de la Loi pour en mieux saisir le contexte, contexte dans lequel doit nécessairement s'insérer le par. 20(7) de la Loi.

L'article 25 pose le principe:

25. Un prestataire n'est pas admissible au service des prestations initiales pour tout jour ouvrable d'une période de prestations pour lequel il ne peut prouver qu'il était

a) soit capable de travailler et disponible à cette fin et incapable d'obtenir un emploi convenable ce jour-là,

b) soit incapable de travailler ce jour-là par suite d'une maladie, blessure ou mise en quarantaine prévue par les règlements et qu'il aurait été sans cela disponible pour travailler. [Je souligne.]

Le droit à des prestations de chômage est donc acquis en période de prestations initiales même à celui qui est incapable de travailler «par suite d'une maladie . . .» si, sans cela, il eût été disponible à cette fin. Pendant la durée de sa maladie, le prestataire a le droit de recevoir des prestations de chômage, sujet toujours évidemment à la période de prestations initiales à laquelle il a droit. Il devient cependant inadmissible s'il reçoit pendant la durée de son incapacité, l'indemnité maximale pour incapacité totale temporaire «prévue pour un accident du travail ou une maladie professionnelle»:

29. . . .

(3) Un prestataire n'est pas admissible au service des prestations pour tout jour au titre duquel il touche, sur une base temporaire, l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail ou une maladie professionnelle. [Je souligne.]

L'objectif visé par cet article est d'éviter la double indemnité qui pourrait, sans cela, résulter des dispositions de l'al. 25b). Le paragraphe 29(3), comme l'admet d'ailleurs l'intimée, ne fait aucune distinction entre les périodes de prestations initiales ou complémentaires. Sa rédaction, comme celle des art. 25, 29 et 36, laisse cependant présumer une suspension plutôt qu'un terme définitif: «pour tout jour . . .». Par ailleurs, l'al. 20(7)b) vient préciser que, dans ce cas, la période de prestations

one hundred and four weeks (s. 20(9)). However, while s. 25(b) deals with a claimant in an "initial benefit" period, s. 20(7) applies to "initial or extended" benefits. These provisions are also consistent with the provisions of ss. 34 and 35, which provide for the extension of the benefit period to the victim of a job-related accident, since these sections state that "Subsections (7), (8) and (9) of section 20 apply to the period mentioned in subsection (2) with such modifications as the circumstances require" (ss. 34(3) and 35(4)). It should be noted that ss. 34 and 35 are placed under the heading "Extended Benefit" and are concerned only with "extended benefit":

34. (1) Where a claimant has more than twenty-six weeks of insurable employment in his qualifying period and has been paid initial benefit for the maximum number of weeks set out in section 22, he may, subject to subsection (2), be paid extended benefit for each week of unemployment that falls in the remaining portion of his benefit period.

(2) Extended benefit is payable under subsection (1) in the period

(a) commencing on the Sunday of the week that immediately follows the last week for which benefit was payable to the claimant under section 22, and

(b) ending on the expiration of the number of weeks determined in accordance with Table 1 of Schedule A or on the termination of the claimant's benefit period, whichever first occurs.

(3) Subsections (7), (8) and (9) of section 20 apply to the period mentioned in subsection (2) with such modifications as the circumstances require.

35. (1) When no further benefits are payable to a claimant in a benefit period under sections 22 and 34 and the regional rate of unemployment that applies to him in the last week for which benefits were payable under those sections exceeds four per cent, he may, subject to subsection (2), be paid extended benefit for each week of unemployment that falls in the remaining portion of his benefit period.

(2) Extended benefit is payable under subsection (1) in the period

(a) commencing on the Sunday of the week that immediately follows the last week for which benefits were payable to the claimant under sections 22 and 34, and

sera prolongée d'un nombre équivalent de semaines pour une durée maximum de cent quatre semaines (par. 20(9)). Toutefois, alors que l'al. 25b) vise le prestataire en période de «prestations initiales», le par. 20(7) s'applique à des prestations «initiales ou complémentaires». Ces dispositions s'harmonisent d'ailleurs avec les dispositions des art. 34 et 35, qui prévoient la prolongation de la période de prestations en faveur d'un accidenté du travail, puisque ces articles précisent que «[l]es paragraphes (7), (8) et (9) de l'article 20 s'appliquent à la période visée au paragraphe (2), avec les aménagements de circonstances» (par. 34(3) et 35(4)). Il est à noter que les art. 34 et 35 s'insèrent au chapitre intitulé «Prestations complémentaires» et ne visent que les «prestations complémentaires»:

34. (1) Le prestataire qui a occupé un emploi assurable pendant plus de vingt-six semaines au cours de sa période de référence et qui a reçu des prestations initiales pour le nombre maximum de semaines prévu à l'article 22, peut, sous réserve du paragraphe (2), recevoir des prestations complémentaires pour chaque semaine de chômage qui tombe dans le reste de sa période de prestations.

(2) Les prestations complémentaires sont versées en vertu du paragraphe (1) pour la période

a) commençant le dimanche de la semaine qui suit la dernière semaine pour laquelle le prestataire a reçu des prestations en vertu de l'article 22; et

b) se terminant à l'expiration du nombre de semaines, déterminé conformément au tableau 1 de l'annexe A ou à l'expiration de la période de prestations du prestataire, la première de ces deux dates étant retenue.

(3) Les paragraphes (7), (8) et (9) de l'article 20 s'appliquent à la période visée au paragraphe (2), avec les aménagements de circonstances.

35. (1) Si le prestataire a reçu des prestations pour le nombre maximum de semaines prévu aux articles 22 et 34 et que le taux régional de chômage qui lui est applicable pour la dernière semaine pour laquelle des prestations étaient payables, dépasse quatre pour cent, il peut, sous réserve du paragraphe (2), recevoir des prestations complémentaires pour chaque semaine de chômage comprise dans le reste de sa période de prestations.

(2) Les prestations complémentaires sont versées en vertu du paragraphe (1) pour la période

a) commençant le dimanche de la semaine qui suit la dernière semaine pour laquelle des prestations étaient payables en vertu des articles 22 et 34; et

(b) ending, subject to subsection (3), on the expiration of the number of weeks determined in accordance with Table 2 of Schedule A or on the termination of the claimant's benefit period, whichever first occurs.

(3) The Commission may, with the approval of the Governor in Council, make regulations under which the period determined under subsection (2) may be adjusted if the regional rate of unemployment that applies to the claimant varies during that period.

(4) Subsections (7), (8) and (9) of section 20 apply to the period mentioned in subsection (2) with such modifications as the circumstances require. [Emphasis added.]

If respondent's argument that s. 20(7) applies only to the victim of a work-related accident in an initial benefit period were accepted, the phrase "extended benefit" in s. 20(7) and the reference to this section in ss. 34 and 35 would be meaningless and seldom be applied. If however the application of s. 20(7) were limited to the victim of a work-related accident in an extended benefit period, who is not totally incapacitated, that is, who is capable of and available for work despite his illness, like the example put forward by respondent, this comes up against the condition imposed by s. 20(7)(b) that the accident victim be in receipt of "temporary total workmen's compensation payments for an illness or injury" (emphasis added). If the victim of a work-related accident is receiving this total compensation, he is necessarily suffering from a total temporary disability, the kind which entitles him to total workmen's compensation payments. In this regard appellant referred the Court to the various workmen's compensation statutes in effect in all, or nearly all, the Canadian provinces. From this it is clear that total compensation is reserved for persons who are totally disabled.

I should say in passing here that the total permanent disability which gives rise to a "permanent" as opposed to "temporary" compensation could not be a basis for initial or extended benefits, as it is a case in which the claimant becomes definitively ineligible for any benefits as he is no longer on the job market. The word "temporary" is thus entirely appropriate here since it is assumed

b) se terminant, sous réserve du paragraphe (3), à l'expiration du nombre de semaines déterminé conformément au tableau 2 de l'annexe A ou à l'expiration de la période de prestations du prestataire, la première de ces dates étant retenue.

(3) La Commission peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements prévoyant le rajustement de la période prévue au paragraphe (2) pour refléter les fluctuations du taux régional de chômage applicable au prestataire pendant cette période.

(4) Les paragraphes (7), (8) et (9) de l'article 20 s'appliquent à la période visée au paragraphe (2), avec les aménagements de circonstances. [Je souligne.]

Si l'on retient l'argument de l'intimée que le par. 20(7) n'a d'application qu'à une victime d'accident du travail en période de prestations initiales, l'expression «prestations complémentaires» au par. 20(7) et la référence à cet article, aux art. 34 et 35, seraient illusoires et peu susceptibles d'application. Si, par ailleurs, on restreint l'application du par. 20(7) à la victime d'un accident du travail alors en période de prestations complémentaires, non totalement invalide, c'est-à-dire capable de travailler et disponible à cette fin malgré sa maladie, selon l'exemple que nous a proposé l'intimée, on se heurte à cette condition imposée par l'al. 20(7)b) que l'accidenté touche «sur une base temporaire, l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail» (je souligne). Si la victime d'un accident du travail retire cette indemnité maximale, il souffre nécessairement d'une incapacité totale temporaire, soit celle qui donne droit à l'indemnité maximale prévue pour les accidents du travail. L'appelant nous a, à cet égard, référé aux diverses lois concernant les accidents du travail, en vigueur dans chacune, ou presque, des provinces du Canada. Il en ressort clairement que l'indemnité maximale est réservée aux incapacités totales.

J'ouvre ici une parenthèse pour indiquer que l'incapacité totale permanente qui se traduit par une indemnité «sur une base permanente» par opposition à «temporaire» ne pourrait donner droit à des prestations initiales ou complémentaires, s'agissant d'un cas où le prestataire deviendrait définitivement inadmissible à quelque prestation n'étant plus sur le marché du travail. La mention

that a temporarily disabled claimant will return to the job market.

The interpretation of s. 20(7)(b) to the effect that the victim of a work-related injury or illness who is temporarily receiving total workmen's compensation for an injury and so unable to work, once he has recovered and is available for work, is eligible for an extension of his unemployment benefit period, even when that disability occurs during his extended benefit period, is in keeping with the wording of s. 20(7)(b) and is consistent with the provisions of the Act as a whole, including ss. 25(b), 29(3), 34, 35 and 36, which are relevant here.

In order to adopt the Court of Appeal interpretation, one must either add to the text or interpret s. 36 as applying to s. 20(7) so as to considerably limit its scope. The Court of Appeal held that appellant had to establish that he was not entitled to benefits solely on the ground that s. 20(7) made him ineligible. If this were the case the wording of s. 20(7) should read as if the word "*uniquement*" preceded "*parce qu'il*" in the French text and "*solely*" preceded "*for the reason*" in the English text. If this addition is a consequence of s. 36, it is not in my opinion a necessary one.

Apart from s. 36 of the Act, I see nothing contrary to the interpretation of s. 20(7) suggested by appellant and I think that everything favours it: the wording, the context and the rules of construction that the legislator is deemed not to have spoken in vain and that wording should not be added to when without doing so it can be given an interpretation which is neither illogical nor clearly contrary to the legislative intent. The least that can be said is that the Act is not a model of clarity and, consequently, its interpretation is not an easy task.

Section 36

36. Notwithstanding paragraph (b) of section 25, a claimant is not entitled to be paid extended benefit for any working day for which he fails to prove that he was

«sur une base temporaire» prend donc ici tout son sens puisque le prestataire temporairement incapacité est présumé devoir retourner sur le marché du travail.

L'interprétation de l'al. 20(7)b) qui veut que la victime d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle retirant temporairement l'indemnité maximale prévue dans ces cas et donc incapable de travailler soit, une fois rétablie et disponible au travail, admissible à la prolongation de sa période de prestations de chômage alors même que cette incapacité survient pendant sa période de prestations complémentaires, respecte le texte de l'al. 20(7)b) et est compatible avec l'ensemble des dispositions de la Loi, dont l'al. 25b), le par. 29(3) et les art. 34, 35 et 36, ici pertinents.

Pour adopter l'interprétation de la Cour d'appel, il faut soit ajouter au texte, soit interpréter l'art. 36 comme s'appliquant au par. 20(7) pour en restreindre considérablement la portée. La Cour d'appel, en effet, a décidé que l'appelant devait établir qu'il n'avait pas droit aux prestations pour le seul motif que le par. 20(7) le rendait inadmissible. À cette fin le texte du par. 20(7) devrait se lire comme si le mot «uniquement» précédait «parce qu'il» dans le texte français et «*solely*» précédait «*for the reason*» dans le texte anglais. Si cet ajout est fonction de l'interprétation de l'art. 36, à mon avis, il ne s'impose pas.

Indépendamment de l'art. 36 de la Loi, j'estime que rien ne s'oppose à l'interprétation du par. 20(7) que nous propose l'appelant et que tout la favorise, le texte, comme le contexte et les règles d'interprétation qui veulent que le législateur ne parle pas pour ne rien dire et qu'on ne doive pas ajouter au texte lorsqu'il peut sans cela être susceptible d'une interprétation qui n'est ni absurde ni de toute évidence contraire à l'intention du législateur. Le moins qu'on puisse dire c'est que la Loi n'est pas d'une clarté éblouissante et que son interprétation n'en est pas de ce fait rendue facile.

Article 36

36. Nonobstant l'alinéa b) de l'article 25, un prestataire n'est pas admissible au service des prestations complémentaires pour tout jour ouvrable pour lequel il

capable of and available for work and unable to obtain suitable employment. [Emphasis added.]

This section applies only to extended benefits. According to the interpretation given to it by respondent, a claimant must be capable of and available for work, in order to be entitled to extended benefits, and accordingly, a claimant who is completely incapable of work because of illness is not covered. Respondent is correct as long as its interpretation is restricted to the beneficiary claiming extended benefits during his illness or because of a work-related injury (or work-related illness) and therefore unavailable and unable to work. This interpretation is in accordance with a consistent line of cases (*Lebbad*, CUB-8366, and *Guglielmi*, CUB-8372). I consider, however, that respondent is wrong when extending that interpretation to include the case of a claimant suffering from a work-related injury during his period of extended benefit but who has recovered and is available and able to work before his benefit period, extended or not, expires.

Section 36 which deals with extended benefits is the equivalent of s. 25 which deals only with initial benefits. In order to receive initial benefits, the claimant must prove either that he is available for work or that he is ill. Once either case is proven, the claimant will receive benefit during his initial benefit period (s. 25), with the exception of the claimant receiving total workmen's compensation for a work-related injury (s. 29(3)) whose initial benefit period will be extended accordingly (s. 20(7)). In order to receive extended benefits, one must be available and able to work (s. 36). This section accordingly eliminates the right to extended benefits during the illness—this fact can probably explain the reference to s. 25(b) which, even if not essential or necessary, is only concerned with initial benefits and may be the result of an excess of caution, which is not uncommon on the part of the legislator.

ne prouve pas qu'il était capable de travailler et disponible à cette fin et incapable d'obtenir un emploi convenable. [Je souligne.]

a Cet article ne vise que les prestations complémentaires. Selon l'interprétation que lui donne l'intimée, pour avoir droit à des prestations complémentaires, un prestataire doit être capable de travailler et disponible à cette fin, ce qui élimine d'emblée le prestataire totalement incapable de travailler pour cause de maladie. L'intimée a raison en autant que son interprétation se limite au prestataire qui réclame des prestations complémentaires pendant qu'il est incapable soit par maladie, soit suite à un accident du travail (ou une maladie professionnelle) et de ce fait non disponible ni apte au travail. En fait, cette interprétation est conforme à une jurisprudence constante en la matière (*Lebbad*, CUB-8366; *Guglielmi*, CUB-8372). Toutefois, là où j'estime que l'intimée a tort c'est lorsqu'elle donne une extension à cette interprétation pour englober le cas du prestataire victime d'un accident du travail pendant sa période de prestations complémentaires, mais rétabli et redevenu disponible et apte au travail avant l'expiration de sa période de prestations, prolongée ou non.

f En matière de prestations complémentaires, l'art. 36 est le pendant de l'art. 25 qui, lui, vise uniquement les prestations initiales. Pour avoir droit à des prestations initiales, le prestataire doit prouver soit disponibilité, soit maladie. Dans les deux cas, une fois cette preuve faite, le prestataire recevra des prestations pendant la durée de sa période de prestations initiales (art. 25), sauf le prestataire recevant une indemnité maximale prévue dans ces cas (par. 29(3)) dont la période de prestations initiales sera prolongée d'autant (par. 20(7)). Pour avoir droit à des prestations complémentaires, il faut être disponible et apte au travail (art. 36). Cet article élimine par le fait même le droit à des prestations complémentaires pendant la maladie (ce qui explique probablement la référence à l'al. 25b) qui, même si elle n'est ni essentielle ni nécessaire puisque l'al. 25b) n'a trait qu'à des prestations initiales, peut s'expliquer par un excès de prudence de la part du législateur, ce qui n'est pas inusité.

Undoubtedly, if a claimant can receive its initial benefits during his sickness by exception, *a fortiori* will he be entitled to them after he has recovered and is able to work. The same is true concerning extended benefits which will not be payable to the claimant during his illness, but will be payable once he has recovered and is able to work for the remaining extended benefit period and, in the case of a claimant suffering from a work-related injury, for the extension of his benefit period (s. 20(7)). Sections 34 and 35, by their specific reference to s. 20(7) to which s. 36 does not refer and *a fortiori* does not prohibit, support that interpretation. It is interesting to note that s. 36.1 was found in a prior version of the Act (*An Act to amend the Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 13):

36.1 Subsections (7), (8) and (9) of section 20 apply to an extended benefit period with such modifications as the circumstances require.

This provision, which was incorporated in ss. 34 and 35 when these sections were amended, became unnecessary and was therefore abrogated. It is clear that the legislator did not intend, by adopting s. 36, to nullify either s. 20(7) or ss. 34 and 35 which refer to s. 20(7). Section 20(7) relates, among other things, to a claimant who is unable to work following a work-related injury for which he receives total workmen's compensation payments provided for in such a case. In the case of ss. 36 and 29(3) (if this latter provision applies to extended benefits), given that that claimant is not eligible for extended benefits during his disability, s. 36 allows him to receive, after his recovery, extended benefits to which he is entitled pursuant to ss. 34 and 35 as long as those benefits are payable within the benefit period extended according to ss. 20(7), (8) and (9) if necessary.

The interpretation of s. 36 suggested by appellant does not violate the texts, is in harmony with the context, gives the words their full sense without adding to or taking away from that sense and permits the section to retain a meaning that would

Il est constant que si, par exception, le prestataire a droit à ses prestations initiales pendant sa maladie, à fortiori aura-t-il droit de les toucher une fois rétabli et apte au travail. De même, en ce qui concerne les prestations complémentaires, que le prestataire n'aura pas le droit de toucher pendant sa maladie cette fois, mais auxquelles il aura droit une fois rétabli et apte au travail pour la période restant à courir de ses prestations complémentaires et, dans le cas d'un accidenté du travail, pour la prolongation de sa période de référence (par. 20(7)). Les articles 34 et 35, par leur référence spécifique au par. 20(7) supportent cette interprétation de même que le texte du par. 20(7) auquel l'art. 36 ne réfère aucunement et à fortiori ne proscriit pas. Il est intéressant de noter que, dans une version antérieure de la Loi se retrouvait l'art. 36.1 (*Loi modifiant la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1974-75-76, chap. 80, art. 13):

36.1 Les paragraphes (7), (8) et (9) de l'article 20 s'appliquent *mutatis mutandis* à une période de prolongation des prestations.

Cet article a été supprimé lors des modifications apportées aux art. 34 et 35 pour l'y incorporer, ce qui le rendait désormais inutile. Il est donc clair qu'en adoptant l'art. 36, le législateur n'entendait pas faire échec au par. 20(7) ni aux art. 34 et 35 qui font référence spécifiquement au par. 20(7). Or, le paragraphe 20(7) a trait, entre autres, au prestataire incapacité par suite d'un accident du travail pour lequel il reçoit l'indemnité maximale prévue dans ces cas. Vu l'article 36 et le par. 29(3) (si tant est que ce dernier article s'applique aux prestations complémentaires), si ce prestataire est inadmissible aux prestations complémentaires pendant son incapacité, une fois rétabli, l'art. 36 lui permet de retirer les prestations complémentaires auxquelles il a droit en vertu des art. 34 et 35 pourvu toujours que ces prestations s'inscrivent en dedans de la période de prestations, prolongée selon les par. 20(7), (8) et (9) s'il y a lieu.

L'interprétation de l'art. 36 que nous propose l'appelant ne violente pas les textes, s'harmonise avec le contexte, donne aux mots tout leur sens sans y ajouter ni y retrancher et conserve à l'article un sens dont l'interprétation de l'intimée le prive-

be lost if respondent's interpretation were to prevail. In my view, this interpretation is consistent with the intention of the legislator.

In *Jove, supra*, MacGuigan J. wrote:

I wish to add only a few words.

Apart from the authority of the *Gagnon* case, I am to this point in the argument inclined to the applicant's view, because I am not convinced that paragraph 20(7)(b) of the *Unemployment Insurance Act* would otherwise have any application to an extended benefit period, and so be left bereft of meaning.

However, constrained as I am by precedent, I must concur with my brothers.

If we now look at the intent of the legislator, it is obvious that the Act does not treat all classes of claimants equally. While capacity and availability for work are generally requirements in order to receive unemployment insurance benefits, there are many exceptions in which certain claimants will receive initial benefits even during a period of disability. The fact that the legislator did not intend to give such claimants extended benefits during the extended benefit period does not necessarily mean that the intent was to deprive them of these benefits definitively, if before the expiry of their benefit period the claimants became available for and capable of work but were unable to find employment. The phrase "for any day" contained in s. 25 as well as ss. 29 and 36 is significant in this regard. Take the case of a claimant who, either during his initial or his extended benefit period, is hospitalized for just one day. In respondent's interpretation this interruption of availability for work would not deprive him of benefits under the Act if he is in an initial benefit period, but would deprive him of them if he is in an extended benefit period, not for that day only but permanently. It seems to me that if the legislator had intended this he would have said so clearly, especially as it seems illogical in view of the general philosophy of the Act which is to compensate an unemployed worker if he is available for work, and this is the case with an ailing worker once he has recovered, always assuming that the benefit period established for that claimant is observed. There is also nothing in

rait à toutes fins pratiques. À mon avis, cette interprétation rejoint aussi l'intention du législateur.

a Dans l'arrêt *Jove*, précité, le juge MacGuigan écrit:

Je ne désire ajouter que quelques mots.

b Si ce n'était du précédent que constitue l'arrêt *Gagnon*, j'aurais tendance, à ce stade-ci de l'argumentation, à favoriser du point de vue du requérant car je ne suis pas convaincu que l'alinéa 20(7)b) de la *Loi sur l'assurance-chômage* pourrait s'appliquer de quelque autre façon à la prolongation de la période de prestations, ce qui le priverait de toute signification.

c Cependant, étant lié par le précédent, je dois me rallier à mes collègues.

d Si on tente de dégager l'intention du législateur, il est apparent que la Loi ne traite pas également toutes les catégories de prestataires. Si la capacité et la disponibilité au travail sont en général des pré-requis pour bénéficier des prestations de chômage, nombreuses sont les exceptions où certains prestataires recevront, même pendant cette incapacité, des prestations initiales. Que le législateur n'ait pas entendu étendre les bénéfices de prestations complémentaires à ces prestataires pendant la période de prestations complémentaires n'implique pas nécessairement qu'il ait entendu les en priver définitivement si, avant l'expiration de leur période de prestations, ces prestataires redeviennent disponibles et aptes au travail sans pouvoir trouver un emploi. L'expression «pour tout jour» que l'on retrouve tant aux art. 25 que 29 et 36 est significative à cet égard. Supposons le cas d'un prestataire qui, soit pendant sa période de prestations initiales ou de prestations complémentaires, est hospitalisé pour une journée seulement. Selon l'interprétation de l'intimée, cette interruption de disponibilité au travail ne le privera pas du bénéfice de la Loi s'il est en période de prestations initiales mais elle l'en privera s'il est en période de prestations complémentaires non pas pour cette journée seulement mais définitivement. Il m'apparaît que si le législateur avait voulu une telle situation, il l'aurait exprimé clairement d'autant qu'elle apparaît illogique au regard de la philosophie générale de la Loi qui est d'indemniser le travailleur en chômage s'il est disponible au tra-

the Act to indicate that the legislator, in adopting s. 36, intended such a drastic result: at least nothing in the context indicates this. On the contrary, the legislator has enacted rules that favour certain classes of workers who are temporarily and involuntarily unable to work by reason of confinement, pregnancy and illness. Returning to the example of a claimant who is unavailable for one day by reason of illness, he will continue to receive, once he has recovered and is available for work, the benefits established in his favour for the benefit period as yet unexpired. A claimant who receives total compensation for an injury also continues, once he has recovered and is available for work, to receive the benefits established in his favour for the unexpired benefit period, that period being extended by the days for which he has received this compensation, if necessary.

Additionally, my opinion is based on the provisions regarding disqualification and ineligibility which I mentioned above. I think it is illogical and not in keeping with the purpose of the Act for the legislator to have intended to deal with claimants who are disqualified from receiving benefits under the Act for, *inter alia*, having left their employment deliberately or losing it for misconduct, by depriving them of benefits for a period in the discretion of the Commission, while claimants who are temporarily and involuntarily ineligible for benefits under the Act, as in the case of the victim of a work-related injury, are deprived of benefits absolutely for that reason alone. I see no reason to interpret the provisions of s. 36 of the Act in this way. Read in the manner suggested by appellant, s. 36 is consistent with the provisions of ss. 20(7), 34 and 35 of the Act and corresponds to its purpose, which is to compensate workers involuntarily unemployed but not to penalize those temporarily but involuntarily unavailable, whether for a day, a week, a month or any other period, always assuming that the benefit period established for each claimant has not been exceeded, except for the extension of the benefit period specified for the

vail, ce qui est le cas du travailleur malade une fois rétabli, toujours en autant qu'est respectée la période de prestations établie pour ce prestataire. Rien non plus dans la Loi ne laisse supposer que le législateur en adoptant l'art. 36 ait voulu un résultat aussi drastique, à tout le moins rien dans le contexte ne l'indique. Bien au contraire, le législateur édicte des règles favorisant certaines catégories de travailleurs temporairement et involontairement indisponibles au travail pour causes de détention, grossesse et maladie. Reprenant l'exemple du prestataire non disponible pour une journée pour cause de maladie, ce dernier continuera de recevoir, une fois rétabli et apte au travail, le bénéfice des prestations établies en sa faveur pour la période de prestations lui restant à courir. Le prestataire qui reçoit l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail continue, lui aussi, une fois rétabli et apte au travail, de recevoir le bénéfice des prestations établies en sa faveur pour la période de prestations lui restant à courir sauf que, si nécessaire, cette période sera prolongée d'autant de jours pour lesquels il aura reçu cette indemnité.

En outre, je me fonde sur les dispositions relatives aux exclusions et aux inadmissibilités auxquelles j'ai déjà fait référence. Il m'apparaîtrait illogique et non conforme à l'objectif de la Loi que le législateur ait entendu traiter les prestataires exclus des bénéfices de la Loi pour, entre autres, avoir quitté leur emploi volontairement ou l'avoir perdu pour inconduite, en les privant des bénéfices pour une durée laissée à la discrétion de la Commission, alors que les prestataires, inadmissibles temporairement et involontairement aux bénéfices de la Loi, ce qui est le cas de l'accidenté du travail, en seraient privés définitivement pour cette raison uniquement. Je ne vois aucune raison d'interpréter en ce sens les dispositions de l'art. 36 de la Loi. Interprété comme nous le suggère l'appellant, l'art. 36 est compatible avec les dispositions du par. 20(7) et des art. 34 et 35, rejoint l'objectif de la Loi qui vise à indemniser le travailleur involontairement en chômage mais non à pénaliser celui qui est temporairement involontairement indisponible, fût-ce pour une journée, une semaine, un mois ou toute autre période en autant toujours que ne sera pas dépassée la période de prestations établie pour chaque prestataire, sauf pour la période de prolon-

victim of a work-related injury, which compensates for the disentitlement provided for in s. 29(3) and the purpose of which is to avoid double compensation. For the legislator to have sought to favour persons confined and victims of work-related injuries in this way is in keeping with an Act which, for reasons of legislative policy, confers more or less extensive benefits on certain classes of claimants, such as farmers, fishermen, workers in regions of high unemployment and so on. In my view, a claimant receiving total workmen's compensation payments for an injury falls into this class of claimants.

In brief, both the wording and the context, as well as the intention that emerges from the Act, support appellant's interpretation.

That is not to say that the provisions of the Act are a model of clarity! Trying to reconcile them requires an uncommon degree of dexterity, with the result that in borderline cases such as the one at bar, where two interpretations are possible, taking into account that the purpose of the Act is to compensate workers who are involuntarily unemployed, the worker must be given the benefit of the doubt (*Abrahams v. Attorney General of Canada, supra*).

For these reasons, I would set aside the judgment *a quo*, allow the appeal and restore the decision of the Umpire, the whole without costs.

Appeal allowed.

Solicitors for the appellant: Sabourin, Savard, Nadeau, Tremblay, Francœur & Associés, Baie-Comeau.

Solicitors for the respondent: Gaspard Côté and Carole Bureau, Montréal.

gation prévue ici pour l'accidenté du travail, qui vient faire échec aux dispositions du par. 29(3) et qui a pour but d'éviter la double indemnité. Que le législateur ait ainsi voulu favoriser et le détenu et l'accidenté du travail s'inscrit dans le contexte d'une Loi qui, pour des raisons de politique législative, confère des bénéfices plus ou moins étendus à certaines catégories de prestataires, tels les fermiers, les pêcheurs, les travailleurs des régions à taux de chômage élevé, etc. Le prestataire recevant l'indemnité maximale prévue pour un accident du travail me paraît faire partie de cette catégorie de prestataires.

Somme toute, tant le texte et le contexte que l'intention qui se dégage de la Loi accréditent l'interprétation de l'appelant.

Ce n'est pas pour autant dire que les dispositions de la Loi sont d'une grande limpidité! Tenter de les réconcilier les unes avec les autres constitue un exercice d'acrobatie peu commun. Si tant est qu'au cas d'ambiguïté, si tel était le cas ici, deux interprétations sont possibles, compte tenu de l'objectif de la Loi qui est d'indemniser les travailleurs involontairement sans emploi, le bénéfice du doute doit profiter au travailleur (*Abrahams c. Procureur général du Canada, précité*).

Pour ces motifs, j'infirmes le jugement *a quo*, j'accueillerai le pourvoi, et je rétablirai la décision du juge-arbitre, le tout sans dépens.

Pourvoi accueilli.

Procureurs de l'appelant: Sabourin, Savard, Nadeau, Tremblay, Francœur & Associés, Baie-Comeau.

Procureurs de l'intimée: Gaspard Côté et Carole Bureau, Montréal.