

A-1393-92	A-1393-92
<b>Attorney General of Canada (Applicant)</b>	<b>Procureur général du Canada (requérant)</b>
v.	c.
<b>Guochang Xuan (Respondent)</b>	<b>Guochang Xuan (intimé)</b>
<i>INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. XUAN (C.A.)</i>	<i>RÉPERTORIÉ: CANADA (PROCEUREUR GÉNÉRAL) c. XUAN (C.A.)</i>
Court of Appeal, MacGuigan, Linden and Robertson J.J.A.—Toronto, January 26 and 27, 1994.	Cour d'appel, juges MacGuigan, Linden et Robertson, J.C.A.—Toronto, 26 et 27 janvier 1994.
<p><i>Unemployment insurance — Application to set aside Umpire's decision allowing respondent to extend qualifying period and to receive benefits under Unemployment Insurance Act, s. 7(2) — Respondent, landed immigrant, sent by employer to China on business — Passport expired while there — Detained by Chinese authorities for fourteen months — Unemployed upon return to Canada — Unemployment benefits denied as no insurable employment during qualification period — Meaning of "other similar institution" in Act, s. 7(2)(b) not restricted to building — "Words-in-total context" proper approach.</i></p>	<p><i>Assurance-chômage — Demande d'annulation de la décision du juge-arbitre prolongeant la période de référence de l'intimé et lui permettant de recevoir des prestations en application de l'art. 7(2) de la Loi sur l'assurance-chômage — L'intimé, un immigrant ayant obtenu le droit d'établissement, a été envoyé en Chine pour affaires par son employeur — Son passeport est devenu périmé pendant son séjour là-bas — Il a été détenu pendant quatorze mois par les autorités chinoises — Il était sans emploi à son retour au Canada — Il a été jugé inadmissible à des prestations d'assurance-chômage parce qu'il n'avait pas eu d'emploi assurable pendant sa période de référence — La signification des mots «autre institution de même nature» à l'art. 7(2)(b) de la Loi ne se limite pas à un édifice — Il convient d'appliquer la méthode qui consiste à «examiner les termes dans leur contexte global».</i></p>
<p><i>Construction of statutes — Interpretation of Unemployment Insurance Act, s. 7(2)(b) — Respondent, detained for fourteen months when in China on business trip, denied extension of qualification period as not "confined in any jail, penitentiary or other similar institution" — Umpire's broad interpretation of "other similar institution" correct — Legal interpretation requiring consideration of numerous factors — Words of Act to be read in entire context, in grammatical and ordinary sense — Meaning of word "institution" not restricted to building.</i></p>	<p><i>Interprétation des lois — Interprétation de l'art. 7(2)(b) de la Loi sur l'assurance-chômage — L'intimé, détenu pendant quatorze mois en Chine lorsqu'il y est allé pour affaires, s'est fait refuser la prolongation de sa période de référence parce qu'il n'était pas une personne «détenue dans une prison, un pénitencier ou autre institution de même nature» — L'interprétation large donnée aux mots «autre institution de même nature» par le juge-arbitre est correcte — L'interprétation des textes juridiques nécessite l'examen de nombreux facteurs — Les termes d'une loi doivent être interprétés selon leur contexte, dans leur acception logique courante — La signification du mot «institution» ne se limite pas aux édifices.</i></p>
<b>STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED</b>	<b>LOIS ET RÈGLEMENTS</b>
<p><i>Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34.</i>  <i>Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 12.</i>  <i>Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, ss. 25 (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 7; 1976-77, c. 54, s. 36), 45 (as am. by S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 17).</i>  <i>Unemployment Insurance Act, R.S.C., 1985, c. U-1, s. 7.</i></p>	<p><i>Code criminel, S.R.C. 1970, ch. C-34.</i>  <i>Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, ch. 48, art. 25 (mod. par S.C. 1974-75-76, ch. 80, art. 7; 1976-77, ch. 54, art. 36), 45 (mod. par S.C. 1974-75-76, ch. 80, art. 17).</i>  <i>Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 12.</i>  <i>Loi sur l'assurance-chômage, L.R.C. (1985), ch. U-1, art. 7.</i></p>

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Garland v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1985] 2 F.C. 508; (1985), 23 D.L.R. (4th) 393; 42 Alta. L.R. (2d) 268; 12 C.C.E.L. 149; 86 C.L.L.C. 14,035; 63 N.R. 129 (C.A.) (as to the principle of statutory interpretation); *Lor-Wes Contracting Ltd. v. The Queen*, [1986] 1 F.C. 346; [1985] CTC 79; (1985), 85 DTC 5310; 60 N.R. 321 (C.A.); *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2; (1983), 142 D.L.R. (3d) 1; 83 C.L.L.C. 14,010; 46 N.R. 185.

## DISTINGUISHED:

*Crupi v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1986] 3 F.C. 3; (1986), 10 C.C.E.L. 286; 66 N.R. 93 (C.A.); *Garland v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1985] 2 F.C. 508; (1985), 23 D.L.R. (4th) 393; 42 Alta. L.R. (2d) 268; 12 C.C.E.L. 149; 86 C.L.L.C. 14,035; 63 N.R. 129 (C.A.) (as to the scope of the statutory framework under consideration).

## AUTHORS CITED

Driedger, E.A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

APPLICATION to set aside Umpire's decision allowing the respondent to extend his qualifying period and to receive benefits under paragraph 7(2)(b) of the *Unemployment Insurance Act*. Application dismissed.

## COUNSEL:

*Cheryl D. Mitchell* for applicant.  
*Allen V. Craig* for respondent.

## SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.  
*Weir & Foulds*, Mississauga, Ontario, for respondent.

*The following are the reasons for judgment delivered orally in English by*

ROBERTSON J.A.: This is an application to review and set aside a decision of an Umpire dated June 3, 1992 [CUB 21630] involving the proper interpretation of paragraph 7(2)(b) of the *Unemployment Insurance Act*, R.S.C., 1985, c. U-1. To be entitled to benefits under that Act, a claimant must accumulate 10 to 20 insurable weeks of employment in the qualifying period preceding the claim. The maximum qualifying

## JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Garland c. Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration*, [1985] 2 C.F. 508; (1985), 23 D.L.R. (4th) 393; 42 Alta. L.R. (2d) 268; 12 C.C.E.L. 149; 86 C.L.L.C. 14,035; 63 N.R. 129 (C.A.) (relativement au principe d'interprétation des lois); *Lor-Wes Contracting Ltd. c. La Reine*, [1986] 1 C.F. 346; [1985] CTC 79; (1985), 85 DTC 5310; 60 N.R. 321 (C.A.); *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2; (1983), 142 D.L.R. (3d) 1; 83 C.L.L.C. 14,010; 46 N.R. 185.

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*Crupi c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1986] 3 C.F. 3; (1986), 10 C.C.E.L. 286; 66 N.R. 93 (C.A.); *Garland c. Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration*, [1985] 2 C.F. 508; (1985), 23 D.L.R. (4th) 393; 42 Alta. L.R. (2d) 268; 12 C.C.E.L. 149; 86 C.L.L.C. 14,035; 63 N.R. 129 (C.A.) (relativement à la portée du cadre législatif visé).

## DOCTRINE

Driedger, E.A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

DEMANDE d'annulation de la décision du juge-arbitre prolongeant la période de référence de l'intimé et lui permettant de recevoir des prestations en application de l'alinéa 7(2)(b) de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Demande rejetée.

## AVOCATS:

*Cheryl D. Mitchell* pour le requérant.  
*Allen V. Craig* pour l'intimé.

## PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada* pour le requérant.  
*Weir & Foulds*, Mississauga (Ontario) pour l'intimé.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement prononcés à l'audience par*

LE JUGE ROBERTSON, J.C.A.: La Cour est saisie d'une demande de révision et d'annulation visant la décision d'un juge-arbitre, rendue le 3 juin 1992 [CUB 21630], relativement à l'interprétation qu'il convient de donner à l'alinéa 7(2)(b) de la *Loi sur l'assurance-chômage*, L.R.C. (1985), ch. U-1. Pour avoir droit aux prestations prévues par la Loi, il faut avoir accumulé de dix à vingt semaines d'emploi

period is 52 weeks unless an extension is granted. The grounds for extension are enumerated in subsection 7(2) of the Act. It provides:

7. . . .

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

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

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

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

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

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

The relevant facts may be briefly stated. Guochang Xuan (the respondent), a landed immigrant, worked as an engineer for Joe Ng Engineering Ltd. in Hamilton, Ontario. On October 9, 1989, he was sent by his employer to China on business. While there, the respondent's Chinese passport expired. He was detained by officials in China for fourteen months in a city in the province of Hunan. During this period he was required to report to the Chinese authorities daily. The respondent was not allowed to return to Canada until November 25, 1990 and then only after payment of \$7000 Canadian to Chinese authorities in exchange for an exit visa. Unfortunately, his employer did not feel obligated to leave unfilled his position until such time as he could return to Canada.

The respondent applied for unemployment insurance benefits effective December 27, 1990. On March 25, 1991, he was advised by the Canada Employment and Immigration Commission (the Commission) that he did not qualify for benefits because he did not have any weeks of insurable

assurable au cours de la période de référence précédant la demande. La période de référence ne peut excéder cinquante-deux semaines à moins qu'une prolongation ne soit accordée. Les motifs de prolongation sont énumérés au paragraphe 7(2) de la Loi, lequel est ainsi conçu:

7. . . .

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

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

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

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

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

cette période de référence sera, pour l'application du présent article, prolongée d'un nombre équivalent de semaines.

Voici un résumé des faits pertinents. M. Guochang Xuan (l'intimé) est un immigrant ayant obtenu le droit d'établissement. Il travaillait en qualité d'ingénieur chez Joe Ng Engineering Ltd. à Hamilton (Ontario). Le 9 octobre 1989, son employeur l'a envoyé en voyage en Chine pour affaires. La durée de validité de son passeport chinois ayant pris fin pendant son séjour, il fut détenu par les autorités chinoises pendant quatorze mois dans une ville de la province de Hunan. Pendant cette période, il devait se présenter quotidiennement aux autorités chinoises. L'intimé n'a été autorisé à revenir au Canada que le 25 novembre 1990 et qu'après avoir versé une somme de 7 000 dollars canadiens en échange d'un visa de sortie. Son employeur, malheureusement, ne s'est pas senti tenu de conserver le poste vacant de l'intimé jusqu'à ce que ce dernier puisse revenir au Canada.

L'intimé a présenté une demande d'assurance-chômage le 27 décembre 1990. Le 25 mars 1991, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (la Commission) l'a informé qu'il n'était pas admissible aux prestations parce qu'il n'avait accumulé aucune semaine d'emploi assurable pendant sa

employment during his qualification period. The Commission also denied the respondent's application for an extension of his qualification period on the grounds that he had failed to prove that the reason he had not been employed for the year preceding his claim was that he was "confined in any jail, penitentiary or other similar institution" as required by paragraph 7(2)(b) of the Act.

The Board of Referees allowed the respondent's appeal in a decision dated May 29, 1991. It held that he was "incarcerated" and confined to a city in China and that he therefore satisfied the requirements of the Act. The Commission appealed that decision to the Umpire.

Umpire Rouleau framed the narrow issue before him as the interpretation of the phrase "other similar institution" in paragraph 7(2)(b) of the Act. He adopted a contextual approach advocated by Heald J.A. in *Garland v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1985] 2 F.C. 508 (C.A.). That case concerned the interpretation of the paragraph which is the subject of this appeal.

In *Garland*, the claimant was released from imprisonment on a temporary absence program under the terms of which he was required to stay on his parents' farm. Heald J.A., writing for the majority (Pratte J.A. in dissent), compared all of the circumstances enumerated in paragraphs (a) - (d) of subsection 7(2) of the Act and reasoned (at page 516):

They all envisage a factual scenario in which the applicant is not available for employment through external circumstances beyond his control. . . . By the enactment of section 18(2) [now 7(2)], Parliament has, in my view, manifested a clear intention to relieve the individuals caught in the circumstances therein enumerated from the unfair consequences of those circumstances—namely, ineligibility for benefits. The method chosen by Parliament in subsection (2) to prevent such an unjust result, is to provide for an extension of the qualifying period in such circumstances.

Umpire Rouleau then applied the *ejusdem generis* canon of statutory interpretation and found that all of the institutions listed in paragraph 7(2)(b) of the Act shared the characteristic of being places in which people are confined. He went on to consider that the

période de référence. La Commission a également refusé de prolonger ladite période de référence car, selon elle, l'intimé n'avait pas prouvé que la raison pour laquelle il n'avait pas exercé d'emploi assurable pendant l'année précédant sa réclamation était qu'il «était détenu[] dans une prison, un pénitencier ou autre institution de même nature» au sens de l'alinéa 7(2)b) de la Loi.

Le conseil arbitral a accueilli l'appel de l'intimé dans une décision rendue le 29 mai 1991, jugeant que ce dernier avait été [TRADUCTION] «incarcéré» et détenu dans une ville chinoise et qu'il satisfaisait donc aux exigences de la Loi. La Commission a porté cette décision en appel devant le juge-arbitre.

Le juge-arbitre Rouleau a déterminé que la question, très précise, qui se posait était celle de l'interprétation des mots «autre institution de même nature» de l'alinéa 7(2)b) de la Loi, et il a adopté la méthode contextuelle préconisée par le juge Heald, J.C.A., dans la décision *Garland c. Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration*, [1985] 2 C.F. 508 (C.A.). Cette dernière affaire portait, en effet, sur l'interprétation de l'alinéa visé par le présent appel.

Dans l'affaire *Garland*, le demandeur de prestations avait été libéré de prison en vertu d'un programme d'absence temporaire qui lui imposait de demeurer à la ferme de ses parents. Le juge Heald, J.C.A., rendant jugement pour la majorité (le juge Pratte, J.C.A. était dissident), a comparé toutes les circonstances énumérées aux alinéas (a) à (d) du paragraphe 7(2) de la Loi et a fait le raisonnement suivant (à la page 516):

Elles prévoient toutes une situation où le requérant est incapable d'occuper un emploi en raison de circonstances extérieures indépendantes de sa volonté . . . J'estime qu'en édictant le paragraphe 18(2) [maintenant le paragraphe 7(2)], le législateur a clairement manifesté sa volonté de remédier aux conséquences injustes des circonstances qui sont énumérées—à savoir l'inadmissibilité au bénéfice de prestations. Le moyen auquel a eu recours le législateur au paragraphe (2) pour prévenir ces conséquences injustes a été de prévoir, dans de telles circonstances, la prolongation de la période de référence.

Le juge-arbitre Rouleau a ensuite appliqué la règle d'interprétation *ejusdem generis* et a conclu que toutes les institutions énumérées à l'alinéa 7(2)b) de la Loi avaient en commun la caractéristique d'être des endroits de détention. Il a pris en considération le

respondent was required to report to the Chinese authorities daily and was permitted only to leave the city on two occasions to visit relatives in Shanghai during his fourteen-month "detention". In the *Umpire's* words, "[f]or all intents and purposes, he may just as well have had four walls around him" (*Umpire's* reasons, at page 11).

The applicant submits that the *Umpire's* broad interpretation of the phrase "other similar institution" constitutes an error of law. The ordinary, grammatical meaning of paragraph 7(2)(b) unambiguously confines the definition of "similar institution" to a building similar in nature to a jail or penitentiary. Therefore, the application of the contextual canon of statutory interpretation bars the *Umpire's* interpretation of paragraph 7(2)(b).

The applicant's argument is based on the reasoning that although a person may be confined against his or her will, it does not necessarily follow that he or she is confined in an institution. In support of that proposition, counsel cites *Crupi v. Canada Employment and Immigration Commission*, [1986] 3 F.C. 3 (C.A.). In that case this Court determined that a mental health centre (hospital) was not a "similar institution" within the meaning of the *Unemployment Insurance Act, 1971* [S.C. 1970-71-72, c. 48]. Analogously, the applicant asserts that a city in China is not "similar" to a jail or penitentiary. Paragraph 24 of the applicant's written submission summarizes the argument:

24. It is therefore submitted that, pursuant to the presumption against a change of terminological usage and this Court's reasoning in *Crupi, infra*, the learned *Umpire* erred in considering the city of Hunan to be in the nature of a prison.

It is understandable why counsel for the applicant would seize on the *Crupi* decision as authority for its position. On the basis of *Garland*, it is not difficult to anticipate the argument that if a person can successfully invoke paragraph 7(2)(b) of the Act on the basis of having been confined to his parent's farm then surely he can invoke that section if confined to a city located in an undemocratic country. At the very least, the reasoning of the Court in *Crupi* might undermine this analogous argument. After all, it is not illogical

fait que l'intimé avait dû se présenter aux autorités chinoises tous les jours et n'avait pu quitter la ville qu'à deux occasions pendant ses quatorze mois de «détention», pour aller visiter des parents à Shanghai. Selon le juge-arbitre: «à toutes fins utiles, c'est comme s'il avait été entre quatre murs» (motifs de la décision du juge-arbitre, à la page 11).

Le requérant soutient qu'en interprétant de façon large les mots «autre institution de même nature», le juge-arbitre a commis une erreur de droit. Le sens grammatical ordinaire de l'alinéa 7(2)b limite sans équivoque la définition d'«institution de même nature» à un édifice similaire à une prison ou à un pénitencier. Par conséquent, l'application de la règle d'interprétation contextuelle des lois exclut l'interprétation de l'alinéa 7(2)b faite par le juge-arbitre.

L'argument du requérant repose sur le raisonnement voulant que le fait qu'une personne puisse être détenue contre sa volonté ne veut pas nécessairement dire qu'elle est détenue dans une institution. Il cite, à l'appui de cette prétention, la décision *Crupi c. Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada*, [1986] 3 C.F. 3 (C.A.). Dans cette affaire, la Cour avait jugé qu'un hôpital psychiatrique ne constituait pas une «institution de même nature» au sens de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* [S.C. 1970-71-72, ch. 48]. Procédant par analogie, le requérant affirme qu'une ville chinoise n'est pas «de même nature» qu'une prison ou qu'un pénitencier. Il résume son argument au paragraphe 24 de ses observations écrites:

[TRADUCTION] 24. Le requérant fait valoir, en conséquence, qu'au regard de la présomption s'opposant au changement d'usage terminologique et du raisonnement suivi par la Cour dans l'affaire *Crupi, infra*, le juge-arbitre s'est trompé lorsqu'il a déterminé que la ville de Hunan était de la même nature qu'une prison.

On peut comprendre pourquoi l'avocat du requérant cite de la décision *Crupi* à l'appui de son argumentation. S'agissant de la décision *Garland*, il était facile de prévoir l'argument qui peut en découler, savoir que si le fait d'avoir été détenu sur la ferme de ses parents permet de se prévaloir de l'alinéa 7(2)b de la Loi, le fait d'avoir été détenu dans une ville d'un pays non démocratique le permettra aussi certainement. Les propos tenus par la Cour dans l'affaire *Crupi* pourraient à tout le moins permettre d'ébranler

to maintain that if a hospital is not to be regarded as similar to an institution of confinement such as a prison, the same reasoning might be accepted in regard to a city located within another country.

In *Crupi* the issue was whether the applicant was entitled to receive unemployment insurance benefits during the period he was hospitalized, pursuant to a court order, for psychiatric observation. The court order was issued after the applicant had been arrested and charged with an offence under the *Criminal Code* [R.S.C. 1970, c. C-34]. On judicial review this Court had to decide which of two provisions of the *Unemployment Insurance Act, 1971* were applicable: section 45 [as am. by S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 17] of the Act which denied benefits to those found to be an inmate of a prison or similar institution; or section 25 [as am. *idem*, s. 7; 1976-77, c. 54, s. 36] which extended benefits to those incapable of working due to illness. Heald J.A., once again writing for a majority (MacGuigan J.A., dissenting), held that the applicant was entitled to the unemployment insurance benefits. In short, a hospital was deemed not to be a "similar institution" within the meaning of section 45 of that Act. The majority reasoned that the claimant's remand in that institution was for medical, rather than custodial or punitive, reasons.

As is self-evident, the facts of *Crupi* and *Garland* are materially different and in particular as they pertain to the scope of the statutory framework under consideration. Of particular significance is the fact that the issue before us is not concerned with whether the claimant is an inmate. Furthermore, the contextual analysis pursued by both the majority and minority in *Crupi* lacks relevance to the issue at hand. Putting aside substantive differences, we note that the legal result arrived at in each case is the same—the claimant was held to be entitled to the benefits sought.

ce raisonnement par analogie. Après tout, on ne pêche pas contre la logique en affirmant que si un hôpital ne peut être considéré comme une institution de même nature qu'un établissement de détention, tel une prison, le même raisonnement peut s'appliquer à l'égard d'une ville située dans un autre pays.

Dans l'affaire *Crupi*, il s'agissait de déterminer si le prestataire avait droit à des prestations d'assurance-chômage pour la période pendant laquelle il avait été placé en observation dans un hôpital psychiatrique, en application d'une ordonnance judiciaire. L'ordonnance avait été rendue après que le prestataire eut été arrêté et accusé en vertu du *Code criminel* [S.R.C. 1970, ch. C-34]. La Cour, siégeant en contrôle judiciaire, devait décider laquelle des deux dispositions suivantes de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* était applicable: l'article 45 [mod. par S.C. 1974-75-76, ch. 80, art. 17] qui refusait le bénéfice des prestations aux personnes détenues dans une prison ou dans un établissement semblable ou l'article 25 [mod., *idem*, art. 7; 1976-77, ch. 54, art. 36] qui étendait le versement des prestations aux personnes incapables de travailler par suite d'une maladie. Le juge Heald, J.C.A., rendant encore une fois jugement pour la majorité (le juge MacGuigan, J.C.A., était dissident), a conclu que le requérant avait droit à des prestations. Il a jugé, en résumé, qu'un hôpital n'était pas réputé être un «établissement semblable» au sens de l'article 45 de la Loi. La majorité de la Cour a considéré que le renvoi du prestataire dans l'établissement visé reposait sur des motifs d'ordre médical et n'avait pas été ordonné à des fins de mise sous garde ou de punition.

À l'évidence, les faits des affaires *Crupi* et *Garland* diffèrent considérablement, particulièrement en ce qui concerne la portée du cadre législatif visé. Le fait que le point en litige, en l'espèce, ne porte pas sur la question de savoir si l'intimé était détenu revêt une importance particulière. De plus, l'analyse contextuelle appliquée par les juges majoritaires et par le juge dissident, dans l'affaire *Crupi*, n'est pas d'une grande pertinence en l'espèce. Si l'on met de côté les différences de fond, on constate que le résultat juridique atteint, dans les deux décisions, est le même: la reconnaissance du droit aux prestations demandées.

It was common ground that the only principle of statutory interpretation now is that expressed as follows by Elmer A. Driedger, *Construction of Statutes*, 2nd ed., 1983, at page 87:

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

This principle was first described as a “words-in-total context” approach by this Court in *Lor-Wes Contracting Ltd. v. The Queen*, [1986] 1 F.C. 346 (C.A.), at page 352, and has been followed many times since; see also *Crupi, supra, per MacGuigan J.A.*, at pages 30 *et seq.* It means that a statutory word or expression can be fully grasped only in relation to the whole of which it is a constituent part. In particular, as Heald J.A. put it in *Garland, supra*, at page 515:

... it is necessary to read the statute containing the words in issue in its entirety as an initial step. Only after that has been done can it be determined with any precision whether or not the words being interpreted are clear and unambiguous.

We accept this approach of Heald J.A.

Stated succinctly, the purpose of the Act is to provide benefits to people who, for legitimate reasons, have become unemployed. To facilitate this end, subsection 7(2) of the Act permits the extension of the qualification period for certain enumerated legitimate reasons. It would be paradoxical, indeed, if a person incarcerated in a Canadian penal institution, presumably for committing a criminal offence, has a legitimate reason for obtaining an extension of the qualification period, while a person who has committed no offence, except to fulfil his employment obligations, does not. The implications of that decision would clearly conflict with Parliament’s intent in drafting the provision. The failure of the applicant to offer any policy reasons (e.g. difficulty in administering the insurance scheme, conflict with other statutory provisions or legislative objectives), for denying the respondent unemployment insurance benefits leads us to conclude that the interpretation adopted by the

Il était bien établi que le seul principe d’interprétation des lois applicable maintenant est celui qui a été énoncé par Elmer A. Driedger dans *Construction of Statutes*, 2<sup>e</sup> éd., 1983, à la page 87:

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

La Cour a d’abord décrit ce principe en employant l’expression «examiner les termes dans leur contexte global», dans la décision *Lor-Wes Contracting Ltd. c. La Reine*, [1986] 1 C.F. 346 (C.A.), à la page 352, et elle l’a appliqué à de nombreuses reprises par la suite (voir également la décision *Crupi*, précitée, les motifs du juge MacGuigan, J.C.A., aux pages 30 et s.). Ces mots veulent dire que le sens d’un mot ou d’une expression employée par le législateur ne peut être pleinement compris qu’en relation à l’ensemble du texte dans lequel il s’insère. À ce sujet, le juge Heald, J.C.A., a déclaré, en particulier, dans l’affaire *Garland* précitée, à la page 515:

... il faut tout d’abord lire intégralement la loi contenant les mots litigieux. C’est seulement après que l’on est en mesure de décider avec quelque justesse si les mots à interpréter sont clairs et non équivoques.

Nous faisons nôtre cette démarche décrite par le juge Heald, J.C.A.

Disons, pour décrire succinctement l’objet de la Loi, que celle-ci vise le versement de prestations aux personnes qui, pour des raisons légitimes, sont devenues sans emploi. Pour faciliter l’atteinte de cet objectif, le paragraphe 7(2) de la Loi permet la prolongation de la période de référence pour certains motifs légitimes prévus par la Loi. En vérité, il serait paradoxal qu’une personne incarcérée dans un établissement correctionnel au Canada pour avoir, on peut le présumer, commis une infraction pénale, puisse disposer d’un motif légitime de prolongation de la période de référence, alors qu’une personne qui n’a commis aucune infraction et n’a fait que remplir ses obligations professionnelles ne le puisse pas. Les conséquences d’une telle décision iraient nettement à l’encontre de l’intention qu’avait le législateur quand il a formulé cette disposition. Le requérant n’a pu présenter aucune raison de principe (difficulté d’administration du régime d’assurance, conflit avec

Umpire is the correct one. This view is strengthened by section 12 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21 and by the decision of Wilson J. in *Abrahams v. Attorney General of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 2 wherein she offers the following guiding principle (at page 10):

Since the overall purpose of the Act is to make benefits available to the unemployed, I would favour a liberal interpretation of the re-entitlement provisions. I think any doubt arising from the difficulties of the language should be resolved in favour of the claimant. [Emphasis added.]

While acknowledging counsel for the applicant's able analysis, it is, in our opinion, flawed in three material respects. First it focuses exclusively on the word "institution" at the expense of the word "confined". A word does not have a meaning apart from a context. Second, the analysis fails to acknowledge the collective significance of each of the paragraphs in section 7 as they impact on the task of determining legislative purpose and intent. In the present circumstances the proper context is not subparagraph 7(2)(b) but rather section 7 and the Act as a whole. We agree with the respondent that legal interpretation entails consideration of numerous factors, and it may be necessary to ignore the restrictive view suggested by the immediate context if a more liberal approach is dictated by Parliament's overall intent. Finally, we cannot cast aside the ruling in *Garland* that the meaning of the word "institution" need not be restricted to a building.

For the above reasons, the application should be dismissed.

d'autres dispositions ou d'autres objectifs législatifs) qui justifierait de ne pas verser de prestations d'assurance-chômage à l'intimé. Cela nous amène à conclure que l'interprétation retenue par le juge-arbitre est la bonne, conclusion que viennent renforcer l'article 12 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21 ainsi que la décision rendue par le juge Wilson dans l'affaire *Abrahams c. Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 2, dans laquelle elle formule le principe directeur suivant (à la page 10):

Puisque le but général de la Loi est de procurer des prestations aux chômeurs, je préfère opter pour une interprétation libérale des dispositions relatives à la réadmissibilité aux prestations. Je crois que tout doute découlant de l'ambiguïté des textes doit se résoudre en faveur du prestataire. [Je souligne.]

L'avocat du requérant a soumis, je le reconnais, une argumentation habile, mais j'estime qu'elle présente trois vices importants. Premièrement, elle s'attache exclusivement au mot «institution» et laisse tomber le mot «détenue». Un mot détaché de son contexte est sans signification. Deuxièmement, le raisonnement suivi ne reconnaît pas la contribution cumulative de chaque alinéa de l'article 7 à la signification globale de la disposition ni leur incidence sur la détermination des buts et des objets de la Loi. En l'espèce, le contexte à examiner ne se limite pas à l'alinéa 7(2)(b), mais englobe plutôt la totalité de l'article 7 et la Loi dans son ensemble. Je souscris à l'argument de l'intimé selon lequel l'interprétation des lois requiert l'examen de nombreux facteurs et peut nécessiter qu'on se détourne de la perspective limitative suggérée par le contexte immédiat si l'intention globale du législateur impose une optique plus large. Finalement, je ne puis mettre de côté la décision *Garland* où il a été établi que rien n'impose de restreindre le sens du mot «institution» à celui d'un édifice.

Pour les motifs exprimés ci-dessus, je suis d'avis de rejeter la demande.