

Robin A. McPherson (*Applicant*)

v.

Attorney General of Canada (*Respondent*)

Court of Appeal, Thurlow J., Sheppard and Bastin D.JJ.—Vancouver, B.C., May 1 and 3, 1973.

Unemployment insurance—Leaving employment because of pregnancy—Period of entitlement—Unemployment Insurance Act, s. 30(2).

Applicant left her employment on August 13, 1971, because of illness due to pregnancy. Her expected date of confinement was February 3, 1972. She was paid unemployment insurance benefits for 15 weeks commencing August 15, 1971, but was denied benefits for the 10 weeks following, to which she claimed entitlement.

Held, affirming the Umpire, under section 30(2) of the *Unemployment Insurance Act*, she was not entitled to benefits for those 10 weeks.

JUDICIAL review.

COUNSEL:

David W. Mossop for applicant.

G. C. Carruthers and *W. T. Begg* for respondent.

SOLICITORS:

D. W. Mossop, Vancouver, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

THURLOW J.—This is an application under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside as erroneous in law a decision of the Umpire under the *Unemployment Insurance Act* which upheld the denial by the Board of Referees of the applicant's claim of entitlement to unemployment insurance benefit for the ten weeks' period commencing on December 12, 1971.

The applicant left her employment on August 13, 1971 because she was pregnant and ill in consequence. Her expected date of confinement was February 3rd, 1972. She applied for and was paid benefits under the *Unemployment*

Robin A. McPherson (*Requérante*)

c.

Le procureur général du Canada (*Opposant*)

^a Cour d'appel, le juge Thurlow, les juges suppléants Sheppard et Bastin—Vancouver (C.-B.), les 1^{er} et 3 mai 1973.

^b *Assurance-chômage—La requérante quitte son emploi par suite de sa grossesse—Durée du droit aux prestations—Loi sur l'assurance-chômage, art. 30(2).*

^c Malade par suite de sa grossesse, la requérante a quitté son emploi le 13 août 1971. Son accouchement était prévu pour le 3 février 1972. Elle a reçu des prestations d'assurance-chômage pendant 15 semaines à compter du 15 août 1971 mais on a refusé de lui verser des prestations pour les 10 semaines suivantes; or elle prétend y avoir droit.

^d *Arrêt*: la décision du juge-arbitre est confirmée; aux termes de l'article 30(2) de la *Loi sur l'assurance-chômage*, la requérante n'a pas droit aux prestations durant ces 10 semaines.

EXAMEN judiciaire.

AVOCATS:

David W. Mossop pour la requérante.

^e *G. C. Carruthers* et *W. T. Begg* pour l'opposant.

PROCUREURS:

^f *D. W. Mossop*, Vancouver, pour la requérante.

Le sous-procureur général du Canada pour l'opposant.

^g LE JUGE THURLOW—En vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la requérante dépose cette demande d'examen et d'annulation, pour erreur de droit, de la décision d'un juge-arbitre nommé en vertu de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Cette décision confirmait le refus opposé par le conseil arbitral à la demande de la requérante tendant à faire reconnaître ses droits aux prestations d'assurance-chômage pour la période de dix semaines commençant le 12 décembre 1971.

^j Enceinte et malade à cause de sa grossesse, la requérante quitta son emploi le 13 août 1971. Son accouchement était prévu pour le 3 février 1972. Conformément à la *Loi sur l'assurance-chômage*, elle déposa une demande et reçut les

Insurance Act for a period of fifteen weeks, from August 15th, 1971 but her entitlement to benefits for the ten weeks' period in question, which followed, was denied on the ground that it did not fall within what the Act refers to as her "initial benefit period."

Speaking generally the scheme of the *Unemployment Insurance Act* is to provide a system of entitlement to benefits for defined periods for interruption of earnings from employment for persons who are capable and available for employment but who are unable to obtain suitable employment. The scheme also includes provisions for like benefits, though for a more limited period, for interruption of earnings from employment for persons who become incapable of work by reason of any prescribed illness, injury or quarantine.

For this purpose under section 160 of Regulations made on July 6, 1971 it was prescribed that "Illness, injury or quarantine" is any illness, injury or quarantine that renders a claimant incapable of performing duties or work.

In the scheme of the Act the extent of entitlement of an unemployed person who qualifies for benefits is ascertained by reference to an "initial benefit period" which is established for him by reference to sections 19 and 20 and which, again speaking generally, commences with the Sunday of the week in which an interruption of earnings occurs or in which his initial claim for benefit is made and continues for a period which depends on the number of weeks of insurable employment the claimant has had in his qualifying period. In the case of the applicant the number of weeks of qualifying employment was sufficient to make her initial benefit period 29 weeks but the maximum number of weeks for which initial benefits could be paid to her in her initial benefit period was fifteen and under section 20(6) of the Act the initial benefit period itself terminated when the applicant had been paid benefit for the maximum number of fifteen weeks for which she was entitled to be paid in that period, that is to say on December 11th, 1971.

The scheme of the Act further provides for the immediate re-establishment of the initial

prestations pendant une période de quinze semaines à partir du 15 août 1971. On lui refusa les prestations pour les dix semaines suivantes, au motif que cette période n'entraînait pas dans ce que la loi appelle sa «période initiale de prestations.»

En général, on peut dire que la *Loi sur l'assurance-chômage* est un système donnant droit à des prestations, pendant des périodes précises, pour les personnes prêtes à travailler et capables de le faire mais qui ne peuvent trouver un emploi qui leur convient. Ce système prévoit également des prestations, durant une période plus restreinte, pour les personnes qui sont incapables de travailler par suite de maladie, blessure, ou mise en quarantaine.

A cet effet, l'article 160 des Règlements édictés le 6 juillet 1971 dispose que par «maladie, blessure ou mise en quarantaine» on entend toute maladie, blessure ou mise en quarantaine qui rend le prestataire incapable de travailler.

Le système établi par la loi prévoit que l'étendue des droits aux prestations d'une personne sans emploi, qui remplit les conditions requises pour les recevoir, est établie par rapport à une «période initiale de prestations» fixée par les articles 19 et 20. D'une manière générale, elle débute le dimanche de la semaine au cours de laquelle survient l'arrêt de rémunération ou de la semaine ou cours de laquelle est formulée la demande initiale de prestations. La durée de la période initiale de prestations est fonction du nombre de semaines d'emploi assurable du prestataire au cours de sa période de référence. Dans la présente affaire, la requérante avait droit à une période initiale de prestations de 29 semaines. Toutefois, elle ne pouvait recevoir les prestations initiales que pour un maximum de quinze semaines pendant sa période initiale de prestations; cette période, en vertu de l'article 20(6) de la loi, devait prendre fin quand la requérante avait perçu des prestations pour le maximum de quinze semaines de cette période, savoir le 11 décembre 1971.

La loi prévoit à cette période initiale de prestations un complément de dix semaines, pendant

benefit period for a further ten weeks during which a person who is capable and available for work but unable to obtain suitable employment may be entitled to benefits but the statute does not provide for such benefits to be paid in the re-established period to persons who are incapable of work by reason of a prescribed illness, injury or quarantine.

With respect to an interruption of earnings due to pregnancy section 46 provides that:

46. Subject to section 30, a claimant is not entitled to receive benefit during the period that commences eight weeks before the week in which her confinement for pregnancy is expected and terminates six weeks after the week in which her confinement occurs.

This, as I read it, has the effect of confining the benefits payable in respect of the period mentioned to those referred to in section 30, regardless of what may be the cause of an interruption of earnings in that period.

In this context section 30(2) makes the following provision for benefits for a major attachment claimant.

30. (2) Benefits under this section are payable for each week of unemployment in

(a) the fifteen week period that begins eight weeks before the week in which her confinement is expected, or

(b) the period that begins eight weeks before the week in which her confinement is expected and ends six weeks after the week in which her confinement occurs,

whichever is the shorter, if such a week falls in her initial benefit period established pursuant to section 20 exclusive of any re-established period under section 32.

The precise point on which leave was given to the applicant to appeal to the Umpire and which was raised again on this application turns on the interpretation of this provision. The applicant had received benefits for fourteen weeks in her initial benefit period when the period referred to in section 46 began. She thereupon became entitled to the benefits provided by section 30(2). Her initial benefit period came to an end when she had been paid for one week under section 30(2) because that completed the fifteen weeks for which benefits might be paid in that period. The question is whether the proviso at the end of section 30(2) disentitles her to further benefits for the re-established initial benefit period consisting of the next ten weeks.

lesquelles des prestations peuvent être versées à une personne capable de travailler et disponible à cette fin mais qui ne peut obtenir d'emploi convenable. Mais la loi ne prévoit pas le versement de ces prestations pendant cette période additionnelle à des personnes incapables de travailler en raison de maladie, blessure ou mise en quarantaine.

Quant à l'arrêt de rémunération qu'entraîne une grossesse, l'article 46 dispose:

46. Sous réserve de l'article 30, une prestataire, en cas de grossesse, n'est pas admissible au bénéfice des prestations durant la période qui débute huit semaines avant la semaine présumée de son accouchement et se termine six semaines après celle de son accouchement.

A mon avis, cette article restreint le droit aux prestations pour la période en question aux prestations prévues à l'article 30, nonobstant la cause de l'arrêt de rémunération pendant cette période.

A cet égard, l'article 30(2) apporte les précisions suivantes au sujet des prestations payables à une prestataire de la première catégorie:

30. (2) Les prestations prévues au présent article sont payables à une prestataire pour chaque semaine de chômage comprise dans la plus brève des périodes suivantes:

a) la période de quinze semaines qui débute huit semaines avant la semaine présumée de l'accouchement, ou

b) la période qui débute huit semaines avant la semaine présumée de l'accouchement et qui prend fin six semaines après la semaine de l'accouchement,

si cette semaine tombe dans la période initiale de prestations établie pour la prestataire en application de l'article 20, à l'exclusion de tout complément établi en vertu de l'article 32.

C'est justement sur l'interprétation de cette disposition qu'on a autorisé l'appel de la requérante devant le juge-arbitre. C'est encore sur ce point que porte la requête présentée à la Cour. La requérante avait reçu des prestations pendant quatorze semaines dans la période initiale de prestations au début de la période mentionnée à l'article 46. Elle avait donc tout de suite droit aux prestations prévues à l'article 30(2). Sa période initiale de prestations prit fin après une seule semaine de prestations versées en vertu de l'article 30(2), au motif que cela faisait les quinze semaines de prestations auxquelles elle avait droit pour cette période. La question est de savoir si la clause conditionnelle qui se trouve à la fin de l'article 30(2) lui retire le droit

The construction put forward by counsel for the applicant, as I understood it, was that the words "such a week" in section 30(2) refer to a week of the fifteen week period defined in (a) or a week of the period defined in (b) and that the proviso means only that if such a week falls in the initial benefit period referred to, the shorter of the two periods is to be applicable and that whether the proviso applies or not to require the shorter period, the applicant is entitled to benefit for all such weeks as fall within her re-established initial benefit period.

I am in agreement with the view of the learned Umpire that section 30(2) does not bear this interpretation. In my opinion the expression "such a week" refers to a "week of unemployment" mentioned in the opening part of the subsection and the proviso confines the period in which benefits may be paid under the subsection to the initial benefit period as therein described. So construed the subsection is in harmony with the provisions for limiting the period of benefits for interruption of earnings in cases of prescribed illness, injury and quarantine to the same initial benefit period. Otherwise construed the subsection is capable of giving substantially longer periods of benefit in cases of pregnancy than in any of these instances.

Grammatically, it seems to me to be possible to read the English language version of section 30(2) as I have done or to read it as meaning that if any week of unemployment falls within the initial benefit period as referred to, the claimant is entitled to benefit for the whole of the applicable (a) or (b) period but I think this too must be rejected, first, because it would not harmonize with the other provisions for benefits, secondly, because it would set up a basis for entitlement or disqualification for which no reason or basis is apparent and, finally, because it is a construction to which the French language version of the statute, as I read it, is not open.

de toucher des prestations supplémentaires pendant le complément de cette période initiale de prestations, savoir une période de dix semaines.

^a Selon l'avocat de la requérante, il faut entendre par les mots «cette semaine», à l'article 30(2), une semaine faisant partie de la période de quinze semaines définie à l'alinéa a) ou une semaine de la période définie à l'alinéa b). Selon lui, la clause en question veut simplement dire ^b que si cette semaine tombe pendant la période initiale de prestations, c'est la plus courte des deux périodes qui doit être retenue et, que cette clause impose ou non la plus courte période, la requérante a droit aux prestations pendant ^c chaque semaine du complément de la période de prestations.

^d Je suis d'accord avec le savant juge-arbitre quand il dit qu'on ne peut interpréter l'article 30(2) de cette manière. A mon sens, l'expression «cette semaine» se réfère à une «semaine de chômage», expression qui figure dans la première partie du paragraphe. La clause litigieuse limite la période de prestations à la période ^e initiale de prestations décrite dans le paragraphe. Ainsi interprété, ce paragraphe s'accorde avec les dispositions qui limitent à cette même période initiale de prestations la période de prestations pendant les arrêts de rémunération ^f pour cause de maladie, blessure ou mise en quarantaine. Si on l'interprète différemment, ce ^g paragraphe pourrait donner aux femmes enceintes une période de prestations beaucoup plus longue que dans les cas de maladie, de blessure ou de mise en quarantaine.

^h Grammatically, it seems to me to be possible to read the English language version of section 30(2) as I have done or to read it as meaning that if any week of unemployment falls within the initial benefit period as referred to, the claimant is entitled to benefit for the whole of the applicable (a) or (b) period but I think this too must be rejected, first, because it would not harmonize with the other provisions for benefits, secondly, because it would set up a basis for entitlement or disqualification for which no reason or basis is apparent and, finally, because it is a construction to which the French language version of the statute, as I read it, is not open. ⁱ ^j

Grammaticalement, il me semble possible d'interpréter la version anglaise de l'article 30(2) à la fois comme je l'ai fait et aussi comme voulant dire que si une semaine de chômage fait partie de la période initiale de prestations, le prestataire aura droit aux prestations pendant toute la période applicable (soit a) soit b)). Je pense pourtant que cette interprétation doit être rejetée d'abord parce qu'elle ne s'accorde pas avec les autres dispositions portant sur les prestations, ensuite parce que l'admissibilité ou l'exclusion serait prononcée sans raison ou motif apparent et, enfin, parce que la version française de la loi n'est pas, à mon avis, susceptible d'une pareille interprétation.

It was also argued that the proviso in section 30(2) was exclusionary and in consequence, in accordance with principles of construction of exclusionary clauses in insurance policies, should be construed strictly against the Crown. In my opinion there is no basis for such a contention. The statute is not a policy of insurance drawn and tendered by an insurance company and it must be interpreted as any other statute according to recognized canons of statutory construction. Moreover as I read it section 30(2) as a whole is not an exclusionary provision but one which confers rights and the problem is simply one of determining from the language used the extent of the rights so conferred.

I would dismiss the application.

* * *

SHEPPARD D.J.—I concur.

* * *

BASTIN D.J.—I concur.

L'avocat a également soutenu que la clause en question de l'article 30(2) était une clause d'exclusion et que, par conséquent, conformément au principe d'interprétation des clauses d'exclusion des contrats d'assurance, elle devait être interprétée d'une manière restrictive vis-à-vis la Couronne. A mon sens, cette prétention est sans fondement. La loi n'est pas un contrat d'assurance rédigé et offert par une compagnie d'assurance; elle doit être interprétée comme toutes les autres lois, selon les principes reconnus d'interprétation. J'ajoute qu'à mon avis, l'article 30(2) n'est pas une clause d'exclusion mais une clause qui confère des droits et le problème est simplement de savoir quelle est, d'après sa rédaction, l'étendue des droits ainsi conférés.

La demande est rejetée.

* * *

^d LE JUGE SUPPLÉANT SHEPPARD—Je souscris à ces motifs.

* * *

^e LE JUGE SUPPLÉANT BASTIN—Je souscris à ces motifs.