

A-800-80

A-800-80

Attorney General of Canada (Applicant)

v.

Maria Moura (Respondent)

Court of Appeal, Heald and Ryan JJ. and MacKay D.J.—Toronto, October 1 and 2, 1981.

Judicial review — Unemployment insurance — Application to review and set aside Chief Umpire's decision not to disqualify the respondent from receiving benefits on the basis that s. 40(1) of the Unemployment Insurance Act, 1971 does not apply — Respondent was offered part-time employment which she refused on the ground that the proposed weekly earnings could not cover her expenses — The Chief Umpire held that she acted in "good faith" in refusing to accept the offer — Whether the reasons advanced by the respondent for her refusal constitute "good cause" within the meaning of s. 40(1) — Whether the employment was "suitable employment" pursuant to s. 40(1) — Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, s. 40(1),(2),(3) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.

This is an application to review and set aside the decision of the Chief Umpire not to disqualify the respondent from receiving benefits for a three-week period on the basis that section 40(1) of the *Unemployment Insurance Act, 1971*, whereby a claimant is disqualified from receiving benefits if, after becoming aware of an opportunity for suitable employment, he has without good cause, refused, failed to apply or to accept an offer of such employment, does not apply in this case. The respondent was offered part-time employment for four hours per day, four days a week at \$3.50 per hour. She argues that those weekly earnings cannot cover her expenses. The Chief Umpire held that she acted in "good faith" in refusing to accept the offer. The issues are whether the reasons advanced by the respondent for refusing the offer constitute "good cause" and whether the employment was "suitable employment" within the meaning of section 40(1).

Held, the application is allowed. The Chief Umpire erred in deciding that the central issue was whether the respondent acted in "good faith" in refusing the part-time offer of employment. He should have directed himself to the question as to whether the respondent refused the part-time offer for "good cause". Section 40(1) uses the words "good cause" as opposed to "good faith". A claimant can act in good faith but still not have "good cause" for his or her action. As to the second issue, its determination is unnecessary since unsuitability of employment from the perspective of conditions of employment is neither asserted nor established.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

Thomas L. James for applicant.
Maria Moura on her own behalf.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.
Maria Moura on her own behalf.

Le procureur général du Canada (Requérant)

c.

a Maria Moura (Intimée)

Cour d'appel, les juges Heald et Ryan et le juge suppléant MacKay—Toronto, 1^{er} et 2 octobre 1981.

Examen judiciaire — Assurance-chômage — Demande d'examen et d'annulation de la décision du juge-arbitre en chef de ne pas exclure l'intimée des prestations d'assurance vu la non-application de l'art. 40(1) de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage — Refus par l'intimée d'une offre d'emploi à temps partiel au motif que le salaire hebdomadaire ne couvrirait pas ses dépenses — Refus de l'offre fait de «bonne foi» selon la décision du juge-arbitre en chef — Les motifs du refus donnés par l'intimée sont-ils des «motifs valables» au sens de l'art. 40(1)? — L'emploi était-il un «emploi convenable» aux termes de l'art. 40(1)? — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, c. 48, art. 40(1),(2) et (3) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28.

Cette espèce est une demande d'examen et d'annulation de la décision du juge-arbitre en chef de ne pas exclure l'intimée pour une période de trois semaines parce que l'article 40(1) de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, lequel dispose qu'un prestataire est exclu du bénéfice des prestations si, sans motif valable, il a refusé ou s'est abstenu de postuler un emploi convenable alors vacant, après avoir appris qu'il était vacant, ne s'appliquerait pas en l'espèce. L'intimée s'est vu offrir un emploi à temps partiel, quatre heures par jour, quatre jours par semaine, à \$3.50 l'heure. Elle soutient que cela ne suffit pas à couvrir ses dépenses. Le juge-arbitre en chef a jugé qu'elle a agi de «bonne foi» lorsqu'elle a refusé l'offre. Il échet d'examiner si les motifs du refus de l'offre donnés par l'intimée sont des «motifs valables» et si l'emploi était un «emploi convenable» au sens que donne à ce terme l'article 40(1).

Arrêt: la demande est accueillie. C'est à tort que le juge-arbitre en chef a décidé que le point capital était de savoir si l'intimée avait agi de «bonne foi» en refusant l'offre d'emploi à temps partiel. Il aurait dû se demander si l'intimée avait refusé l'offre à temps partiel pour un «motif valable». L'article 40(1) parle de «motif valable» et non de «bonne foi». Un prestataire peut agir de bonne foi et ne pas avoir de «motif valable» pour son geste. Quant au second point, il n'est pas nécessaire d'en décider puisqu'il n'a été ni articulé ni démontré qu'il n'y avait pas emploi convenable du point de vue des conditions d'emploi.

DEMANDE d'examen judiciaire.

AVOCATS:

Thomas L. James pour le requérant.
Maria Moura en son propre nom.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour le requérant.
Maria Moura en son propre nom.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J.: This is a section 28 application to review and set aside a decision of the Chief Umpire under the *Unemployment Insurance Act*, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48. On May 11, 1979 the respondent voluntarily quit her job as a machine operator. On July 9, 1979 she left Canada for a vacation. She returned to Canada on September 13, 1979, at which time she renewed her claim for benefit. She drew benefit for 19 weeks until January 26, 1980. On January 21, 1980, the respondent was offered a part-time job as a counter clerk at Home Harmony for four hours per day and for four days per week at \$3.50 per hour with the possibility that the number of hours per week could increase if the employer's business warranted it. On these facts, the Commission disqualified the respondent for a three-week period pursuant to the provisions of subsection 40(1) of the Act.¹ The notice of disqualification sent by the Commission to the respondent stated, *inter alia*, as follows (see Case, page 14):

¹ Section 40 of the Act reads as follows:

40. (1) A claimant is disqualified from receiving benefits under this Part if without good cause since the interruption of earnings giving rise to his claim

(a) he has refused or has failed to apply for a situation in suitable employment that is vacant after becoming aware that such situation is vacant or becoming vacant, or has failed to accept such a situation after it has been offered to him;

(b) he has neglected to avail himself of an opportunity for suitable employment;

(c) he has failed to carry out any written direction given to him by an officer of the Commission with a view to assisting him to find suitable employment, if the direction was reasonable having regard both to his circumstances and to the usual means of obtaining that employment;

(d) he has failed to attend an interview that the Commission has directed him to attend pursuant to section 107; or

(e) he has failed to attend a course of instruction or training to which he was referred by such authority as the Commission designates in order that he become or keep fit for entry into or return to employment.

(2) For the purposes of this section, but subject to subsection (3), employment is not suitable employment for a claimant if it is

(a) employment arising in consequence of a stoppage of work attributable to a labour dispute;

(b) employment in his usual occupation either at a lower rate of earnings or on conditions less favourable than those

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

LE JUGE HEALD: Cette espèce est une demande, selon l'article 28, de contrôle judiciaire d'une décision du juge-arbitre en chef aux termes de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, c. 48. Le 11 mai 1979, l'intimée laissait volontairement son emploi comme opératrice de machine. Le 9 juillet 1979, elle quittait le Canada et partait en vacances. Elle revenait au Canada le 13 septembre, renouvelait alors sa demande de prestations, et en obtenait pour 19 semaines, jusqu'au 26 janvier 1980. Le 21 janvier 1980, elle se voyait offrir un emploi à temps partiel comme préposée de comptoir chez Home Harmony, quatre heures par jour, quatre jours par semaine, à \$3.50 l'heure, avec possibilité d'un plus grand nombre d'heures par semaine si les affaires de l'employeur le justifiaient. Compte tenu de ces faits, la Commission a prononcé l'exclusion de l'intimée pour une période de trois semaines conformément aux dispositions du paragraphe 40(1) de la Loi¹. La notification d'exclusion qu'envoya la Commission à l'intimée disait, notamment (voir dossier conjoint, page 14):

¹ Voici le texte de l'article 40 de la Loi:

40. (1) Un prestataire est exclu du bénéfice des prestations prévues par la présente Partie si, sans motif valable, depuis l'arrêt de rémunération qui est à l'origine de sa demande,

(a) il a refusé ou s'est abstenu de postuler un emploi convenable qui était vacant, après avoir appris que cet emploi était vacant ou sur le point de le devenir, ou a refusé un tel emploi lorsqu'il lui a été offert;

(b) il a négligé de profiter d'une occasion d'obtenir un emploi convenable;

(c) il n'a pas suivi toutes les instructions écrites que lui avait données un fonctionnaire de la Commission en vue de l'aider à trouver un emploi convenable, si ces instructions étaient raisonnables eu égard à la fois à sa situation et aux moyens usuels d'obtenir cet emploi;

(d) il ne s'est pas présenté à une entrevue à laquelle la Commission lui avait ordonné de se présenter en application de l'article 107; ou

(e) il n'a pas suivi les cours d'instruction ou de formation qu'il devait suivre, sur les instances de l'autorité désignée par la Commission, pour devenir ou rester apte à occuper ou à reprendre un emploi.

(2) Aux fins du présent article et sous réserve du paragraphe (3), un emploi n'est pas un emploi convenable pour un prestataire s'il s'agit

(a) d'un emploi inoccupé du fait d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif;

(b) d'un emploi dans le cadre de son occupation ordinaire à un taux de rémunération inférieur ou à des conditions

On the information which has been presented in connection with your claim for benefit, you are disqualified under Section 40(1) of the Unemployment Insurance Act. This section of the Act provides that a claimant shall be disqualified from receiving benefit if after becoming aware of an opportunity for suitable employment, he has without good cause, refused, failed to apply or to accept an offer of such employment.

Under Section 40(1) of the Act, good cause is considered to be established, if, under all the circumstances, a claimant acts prudently in a manner which a person will normally be expected to follow in like circumstances.

In your case, you were aware of a situation in suitable employment with Home Harmony.

On the basis of the evidence, it is considered that, without good cause, you have refused, failed to apply for or to accept this situation when you became aware of it and benefit is therefore suspended for the first 3 weeks for which benefit would otherwise be payable. Benefit will be deemed to have been paid for such weeks which has the effect of reducing your potential entitlement by 3 weeks.

The respondent appealed that disqualification to a Board of Referees for the following reasons (see Case, page 16):

I don't agree with the disqualification. I am not looking for a part time job I want a full time job—Home Laundry [*sic*] offered me 4 hrs per day 4 days per week 16 hrs per week are not enough money to cover my expenses.

Before the Board of Referees the respondent made the following additional comments:

The appellant explained today explained [*sic*] that she would, in reality, be losing money if she took the part-time job at \$3.50 per hour, four hours a day, four days a week, she would receive \$56.00. Out of this, \$35.00 would be paid to a babysitter; she had to use public transportation approx. \$5.00 per week, which would leave her with \$16.00 per week. She simply did not feel it was beneficial to work for \$16.00.

observed by agreement between employers and employees, or in the absence of any such agreement, than those recognized by good employers; or

(c) employment of a kind other than employment in his usual occupation either at a lower rate of earnings or on conditions less favourable than those that he might reasonably expect to obtain, having regard to those conditions that he habitually obtained in his usual occupation, or would have obtained had he continued to be so employed.

(3) After a lapse of a reasonable interval from the date on which an insured person becomes unemployed, paragraph (c) of subsection (2) does not apply to the employment described therein if it is employment at a rate of earnings not lower and on conditions not less favourable than those observed by agreement between employers and employees or, in the absence of any such agreement, than those recognized by good employers.

[TRADUCTION] D'après les renseignements que donne votre demande de prestations, vous êtes exclue aux termes de l'article 40(1) de la Loi sur l'assurance-chômage. Cet article prévoit qu'un prestataire sera exclu du bénéfice des prestations si, après avoir appris qu'un emploi convenable était disponible, il a, sans motif valable, refusé ou s'est abstenu de postuler cet emploi ou l'a refusé lorsqu'il lui a été offert.

D'après l'article 40(1) de la Loi, on considère qu'il y a un motif valable si, d'après l'ensemble des circonstances, un prestataire agit prudemment, comme on s'attend qu'il faudrait normalement agir dans de semblables circonstances.

Dans votre cas, vous connaissiez l'existence d'un emploi convenable chez Home Harmony.

Sur le fondement de ces preuves, il est jugé que, sans motif valable, vous avez refusé ou vous êtes abstenue de postuler ou d'accepter cet emploi lorsque vous en avez eu connaissance et les prestations sont donc suspendues pour les 3 premières semaines pour lesquelles elles auraient été payables. Les prestations seront présumées avoir été payées pour ces semaines, ce qui a pour effet de réduire de 3 semaines ce à quoi vous avez droit.

L'intimée forma appel de l'exclusion à un conseil arbitral motif pris de ce qui suit (voir dossier conjoint, page 16):

[TRADUCTION] Je ne souscris pas à l'exclusion. Je ne suis pas à la recherche d'un emploi à temps partiel; je veux un emploi à temps plein. Home Laundry [*sic*] m'a offert 4 heures par jour, 4 jours par semaine, mais 16 heures par semaine, cela ne suffit pas à couvrir mes dépenses.

Devant le conseil arbitral, l'intimée ajouta les commentaires suivants:

L'appelante a expliqué aujourd'hui qu'elle perdrait de l'argent si elle acceptait cet emploi à temps partiel à \$3.50 l'heure, quatre heures par jour, quatre jours par semaine. Elle recevrait \$56.00. De ceux-ci, \$35.00 seraient nécessaires pour la garde-bébé; elle devrait recourir au transport public, soit \$5.00 environ par semaine; ce qui lui laisserait \$16.00 par semaine. Il ne lui était tout simplement pas profitable de travailler pour \$16.00.

moins favorables que le taux ou les conditions appliqués par convention entre employeurs et employés ou, à défaut de convention, admis par les bons employeurs; ou

d'un emploi d'un genre différent de celui qu'il exerce dans le cadre de son occupation ordinaire, à un taux de rémunération inférieur ou à des conditions moins favorables que le taux ou les conditions qu'il pourrait raisonnablement s'attendre à obtenir, eu égard aux conditions qui lui étaient habituellement faites dans l'exercice de son occupation ordinaire ou qui lui auraient été faites s'il avait continué d'exercer un tel emploi.

(3) Après un délai raisonnable à partir de la date à laquelle un assuré s'est trouvé en chômage, l'alinéa c) du paragraphe (2) ne s'applique pas à l'emploi qui y est visé s'il s'agit d'un emploi à un taux de rémunération qui n'est pas inférieur et à des conditions qui ne sont pas moins favorables que le taux ou les conditions appliqués par convention entre employeurs et employés ou, à défaut de convention, admis par les bons employeurs.

The Board of Referees unanimously agreed with the respondent's position deciding as follows:

The Board agrees that these weekly earnings are indeed inadequate and concurs that this employment is unsuitable to the appellant. For these reasons the Board considers that the appellant has good cause to refuse, failed to apply for or to accept a situation of suitable employment with Home Harmony on January 21, 1980.

The Commission appealed this decision to an Umpire. The Chief Umpire dismissed the Commissioner's appeal and reaffirmed the unanimous decision of the Board of Referees. In his reasons, the learned Chief Umpire expressed the view that:

The essence of the Judgment which must be made, it seems to me, is whether the claimant acts in good faith in seeking re-employment, in being available for work and, in fact, in accepting re-employment when it is offered. [Case, page 24.]

Then, after quoting subsections 40(1) and 40(3), he went on to say (Case, pages 24 and 25):

The use of the word "suitable" in section 40(1) and the phrases "reasonable interval", "a rate of earnings not lower" and "conditions not less favourable" in section 40(3) all call for judgments which are, partly at least, subjective in nature and which bring into play matters of credibility and sincerity of the claimant. In my opinion, these are the kinds of judgments that the Board of Referees are entirely competent to make, especially since they are able to rely on knowledge and experience in the community, which is not available to me. In this case, I am satisfied that the Board of Referees examined all the appropriate testimony and gave careful consideration to submissions on both sides, after which they came to the unanimous conclusion that the claimant acted in good faith in refusing to accept the offer of re-employment. There is neither legal or factual justification in the presentation before me to disturb the unanimous finding of the Board of Referees, a finding which was entirely in their competence, and this appeal is therefore dismissed.

With respect, I am unable to agree that the question of the respondent's "credibility", "sincerity", or "good faith" is an issue in this application.

It seems to me that this case raises two issues:

(1) were the reasons advanced by the respondent for refusing the offer of part-time employment, "good cause" within the meaning of subsection 40(1) *supra*?; and

(2) was the employment "suitable employment" as that term is used in subsection 40(1), having regard to the provisions of subsections (2) and (3) of section 40?

Le conseil arbitral à l'unanimité accepta la position de l'intimée décidant comme suit:

[TRADUCTION] Le conseil reconnaît que ce salaire hebdomadaire est en vérité inadéquat et accepte que cet emploi ne convient pas à l'appelante. Par ces motifs, le conseil considère que l'appelante avait des motifs valables de refuser, de s'abstenir de postuler ou d'accepter l'offre d'emploi convenable de Home Harmony du-21 janvier 1980.

La Commission a formé appel de cette décision à un juge-arbitre. Le juge-arbitre en chef rejeta l'appel du commissaire et réaffirma la décision unanime du conseil arbitral. Dans ses motifs, le docte juge-arbitre en chef exprime l'avis que:

[TRADUCTION] L'essence du jugement qui doit être rendu, me semble-t-il, est de savoir si le prestataire agit de bonne foi lorsqu'il cherche un nouvel emploi, est disponible pour travailler et accepte effectivement un nouvel emploi lorsqu'il lui est offert. [Dossier conjoint, page 24.]

Puis, après avoir cité les paragraphes 40(1) et 40(3), il poursuit (dossier conjoint, pages 24 et 25):

[TRADUCTION] L'emploi du terme «convenable» dans l'article 40(1) et les membres de phrase «délai raisonnable», «taux de rémunération qui n'est pas inférieur» et «conditions qui ne sont pas moins favorables» de l'article 40(3) appellent tous des jugements qui, en partie à tout le moins, sont de nature subjective et mettent en jeu la crédibilité et la sincérité du prestataire. A mon avis, ce sont là des jugements que le conseil arbitral pouvait fort bien faire, d'autant plus qu'il pouvait s'appuyer sur ses connaissances et son expérience de la collectivité locale, dont nous sommes dépourvus. En l'espèce, je suis convaincu que le conseil arbitral a examiné tous les témoignages requis et a soigneusement étudié les arguments des deux parties avant d'arriver à la conclusion unanime que la prestataire a agi de bonne foi lorsqu'elle a refusé d'accepter l'offre d'un nouvel emploi. Il n'existe aucune justification légale ni factuelle dans ce qui m'est présenté qui autorise de réformer la sentence unanime du conseil arbitral, sentence qui était tout à fait de sa compétence; aussi l'appel est-il rejeté.

Avec déférence, je suis incapable d'admettre que la «crédibilité», la «sincérité» ou la «bonne foi» de l'intimée aient été en cause en l'espèce.

Il me semble que cette affaire soulève deux points litigieux:

(1) les motifs donnés par l'intimée de son refus d'accepter un emploi à temps partiel sont-ils des «motifs valables» aux termes du paragraphe 40(1) précité? Et

(2) l'emploi était-il un «emploi convenable» au sens que l'on donne à cette expression au paragraphe 40(1), compte tenu des dispositions des paragraphes (2) et (3) de l'article 40?

Dealing initially with the second question posed *supra*, it was the submission of the applicant's counsel that the "conditions not less favourable . . ." referred to in subsection (3) of section 40 relate to the conditions of employment and cannot relate to the subjective circumstances or conditions of a particular claimant and that, in this case, there was no evidence that the conditions of employment of the job offered to this respondent were "less favourable" than those offered by agreement between employers and employees, or, in the absence of any such agreement, than those recognized by good employers. As I interpret the position of the respondent, she is not alleging that the preferred employment was "unsuitable", from the point of view of conditions of employment. She simply says that she wants a full-time job and that this part-time job will not pay her enough money to cover her expenses. Thus, in my view, the determination of this issue in this case is unnecessary since unsuitability of employment from the perspective of conditions of employment is neither asserted nor established.

I turn now to the first issue set forth *supra*. In my view, this is the central issue in the case. After perusal of the reasons of the learned Chief Umpire, I have the view that he erred in deciding that the central issue was whether the respondent acted in "good faith" in refusing the part-time offer of employment. In my opinion, he should have directed himself to the question as to whether the respondent refused the part-time offer for "good cause". Subsection 40(1) uses the words "good cause" as opposed to "good faith". A claimant can act in good faith but still not have "good cause" for his or her action. This is the issue which requires determination here, but, in my view, it has not been determined thus far.

Accordingly, I would allow the section 28 application, set aside the decision of the Chief Umpire and refer the matter back to an Umpire for redetermination on the basis that the sole issue to be determined is whether the respondent, on the facts of this case, had established "good cause" to refuse the offer of part-time employment made by Home Harmony.

* * *

RYAN J.: I agree.

* * *

MACKEY D.J.: I agree.

Pour ce qui est de cette dernière question, l'avocat du requérant a prétendu que les «conditions qui ne sont pas moins favorables . . .» dont parle le paragraphe (3) de l'article 40, désignent les conditions d'emploi et ne peuvent être reliées aux circonstances subjectives ni aux conditions d'un prestataire en particulier; en l'espèce, il n'y avait aucune preuve que les conditions d'emploi du poste offert à l'intimée étaient «moins favorables» que les conditions appliquées par convention entre employeurs et employés ou, à défaut de convention, admises par les bons employeurs. Si je comprends bien la position de l'intimée, elle ne prétend pas que l'emploi refusé n'était «pas convenable» du point de vue des conditions d'emploi. Elle dit simplement qu'elle recherche un emploi à plein temps et que cet emploi à temps partiel ne lui fournira pas suffisamment d'argent pour couvrir ses dépenses. Ainsi, à mon avis, il n'est pas nécessaire de décider de cette question en l'espèce puisqu'il n'a été ni articulé ni démontré qu'il y avait emploi non convenable du point de vue des conditions d'emploi.

J'en viens maintenant au premier point litigieux précité. A mon avis, c'est là le point principal en l'espèce. Après examen des motifs du docte juge-arbitre en chef, je suis d'avis que c'est à tort qu'il a décidé que le point capital était de savoir si l'intimée avait agi de «bonne foi» en refusant l'offre d'emploi à temps partiel. A mon avis, il aurait dû se demander si l'intimée avait refusé l'offre à temps partiel pour un «motif valable». Le paragraphe 40(1) parle de «motif valable» et non de «bonne foi». Un prestataire peut agir de bonne foi et ne pas avoir de «motif valable» pour son geste. C'est là une question qui doit être décidée mais, à mon avis, elle ne l'a pas encore été.

En conséquence, j'accorderais la demande selon l'article 28, réformerais la décision du juge-arbitre en chef et renverrais l'affaire à un juge-arbitre pour qu'il l'instruise à nouveau sur le fondement que le seul point litigieux à décider est de savoir si l'intimée, dans le cas d'espèce, a démontré un «motif valable» de refuser l'offre d'emploi à temps partiel de Home Harmony.

* * *

LE JUGE RYAN: Je souscris à cet avis.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT MACKEY: J'y souscris.