

A-20-82

A-20-82

**Attorney General of Canada (Applicant)**

v.

**William Cole (Respondent)**

Appeal Division, Thurlow C.J., Cowan and Lalande D.JJ.—Toronto, September 21, 1982.

*Judicial review — Applications to review — Unemployment insurance — S. 28 application to review and set aside decision of Umpire granting appeal from decision of Board of Referees that respondent not entitled to benefits on basis of s. 41(1) of Unemployment Insurance Act which disentitles persons who have left jobs without just cause from receiving benefits — Respondent had voluntarily taken early retirement pursuant to agreement between himself and employer — Umpire reversed Board's decision on basis of differing view of facts and on grounds Board, in similar cases, had decided claimants entitled to benefits — Scope of appeal to Umpire under s. 95 of Act — Under s. 95 Umpire not entitled to substitute own view of facts of case for that of Board but can interfere only where Board's finding not sustainable on material before it — Also, in that other decisions to which Umpire referred were made after decision under review, by Boards differently constituted and on particular facts of those cases, they are not relevant to question to be decided and cannot afford support for conclusion that decision in question was made capriciously — Application allowed — Unemployment Insurance Act, 1971, S.C. 1970-71-72, c. 48, ss. 41(1), 43(1) (rep. by S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 16), 95 (rep. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 56) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.*

## COUNSEL:

*R. Levine* for applicant.

## APPEARANCE:

*W. Cole* on his own behalf.

## SOLICITOR:

*Deputy Attorney General of Canada* for applicant.

## RESPONDENT ON HIS OWN BEHALF:

*W. Cole*, Brantford.

**Le procureur général du Canada (requérant)**

c.

a

**William Cole (intimé)**

Division d'appel, juge en chef Thurlow, juges suppléants Cowan et Lalande—Toronto, 21 septembre 1982.

b

*Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Assurance-chômage — La demande fondée sur l'art. 28 tend à l'examen et à l'annulation de la décision par laquelle un juge-arbitre a accueilli un appel formé contre la décision d'un Conseil arbitral jugeant que l'intimé n'avait pas droit au bénéfice des prestations au motif qu'en vertu de l'art. 41(1) de la Loi sur l'assurance-chômage, un prestataire est exclu des prestations s'il quitte son emploi sans justification — L'intimé avait volontairement pris sa retraite anticipée à la suite d'un accord entre lui-même et son employeur — Le juge-arbitre a infirmé la décision du Conseil sur la base d'une vue différente des faits et au motif que dans des cas semblables, le Conseil avait décidé que les prestataires avaient droit à des prestations — Portée de l'appel formé devant le juge-arbitre en vertu de l'art. 95 de la Loi — En vertu de l'art. 95, le juge-arbitre n'a pas le droit de substituer sa propre vue des faits d'une cause à celle du Conseil, et ne peut intervenir que lorsque la conclusion du Conseil n'est pas soutenable compte tenu de la preuve dont disposait ce dernier — Il faut tenir compte aussi du fait que puisque les autres décisions que le juge-arbitre a mentionnées avaient été rendues après la décision dont s'agit, par des Conseils dont la formation était différente, et qu'elles portaient sur les faits particuliers de chaque cas, elles ne sont pas pertinentes à la question à trancher et ne sauraient permettre de conclure que la décision en question a été rendue de façon arbitraire — Demande accueillie — Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, S.C. 1970-71-72, chap. 48, art. 41(1), 43(1) (abrogé par S.C. 1974-75-76, chap. 80, art. 16), 95 (abrogé par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 56) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, art. 28.*

c

d

e

f

g

## AVOCAT:

*R. Levine* pour le requérant.

h

## A COMPARU:

*W. Cole* pour son propre compte.

i

## PROCUREUR:

*Le sous-procureur général du Canada* pour le requérant.

j

## L'INTIMÉ POUR SON PROPRE COMPTE:

*W. Cole*, Brantford.

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

THURLOW C.J.: This is an application to review and set aside a decision of an Umpire under the *Unemployment Insurance Act, 1971*, S.C. 1970-71-72, c. 48, which allowed an appeal by the respondent from the decision of a Board of Referees and held that the respondent had just cause for leaving his employment with Massey-Ferguson Industries Ltd. when he voluntarily retired from the company's employ pursuant to an agreement between himself and the company. At the time of his retirement, the respondent was 50 years of age and had been in the employ of the company for some 33 years.

Under subsection 41(1)<sup>1</sup> of the Act, a claimant is disqualified from receiving unemployment insurance benefits for a period which, under subsection 43(1) [rep. by S.C. 1974-75-76, c. 80, s. 16]<sup>2</sup>, may not exceed six weeks, if he voluntarily left his employment without just cause.

The Board's decision was expressed as follows:

The Board reviewed the evidence available and unanimously agree that the claimant left his employment with Massey-Ferguson Industries Ltd. without just cause.

Based on the evidence presented and supported by the decision contained within CUBS 5534 and 5535, the Board were [sic] satisfied that the claimant's acceptance of early retirement under no pressure from that company did not constitute just cause for leaving under the Act.

While the claimant may have felt that subsequent termination was a possibility, this could not be judged definite enough [sic] to constitute just cause.

In reversing this decision the learned Umpire, after considering *inter alia* the situations disclosed by the reasons of the Board in the cases of three other employees of Massey-Ferguson who had left their employment under conditions that were simi-

<sup>1</sup> 41. (1) A claimant is disqualified from receiving benefits under this Part if he lost his employment by reason of his own misconduct or if he voluntarily left his employment without just cause.

<sup>2</sup> 43. (1) Where a claimant is disqualified under section 40 or 41 from receiving benefits, the disqualification shall be for such weeks following his waiting period, not exceeding six, for which benefit would otherwise be payable as are determined by the Commission.

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

LE JUGE EN CHEF THURLOW: Il s'agit d'une demande d'examen et d'annulation de la décision par laquelle un juge-arbitre, nommé en vertu de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1970-71-72, chap. 48, a accueilli un appel formé par l'intimé contre la décision d'un Conseil arbitral, et a jugé que c'est avec justification que l'intimé avait quitté son emploi chez Massey-Ferguson Industries Ltd. en prenant volontairement sa retraite à la suite d'un accord entre lui et son employeur. Au moment de sa retraite, l'intimé était âgé de 50 ans et avait travaillé pour la société pendant quelque 33 ans.

En vertu du paragraphe 41(1)<sup>1</sup> de la Loi, un prestataire est exclu du bénéfice des prestations d'assurance-chômage pour une période qui, en application du paragraphe 43(1) [abrogé par S.C. 1974-75-76, chap. 80, art. 16]<sup>2</sup>, ne peut dépasser six semaines s'il quitte volontairement son emploi sans justification.

La décision du Conseil est ainsi rédigée:

[TRADUCTION] Le Conseil a examiné les éléments de preuve disponibles et est unanime à reconnaître que le prestataire a quitté son emploi chez Massey-Ferguson Industries Ltd. sans justification.

Étant donné les éléments de preuve produits et la décision contenue dans CUBS 5534 et 5535, le Conseil est convaincu que l'acceptation par le prestataire d'une retraite anticipée sans pression aucune de la part de cette société ne constituait pas une justification de départ au sens de la Loi.

Bien que le prestataire ait peut-être pressenti la possibilité d'une cessation d'emploi ultérieure, cela ne saurait être jugé assez certain pour constituer une justification.

En infirmant cette décision, le juge-arbitre, après avoir examiné, entre autres, les faits ressortant des motifs prononcés par le Conseil dans le cas de trois autres employés de Massey-Ferguson qui avaient quitté leur emploi dans des conditions

<sup>1</sup> 41. (1) Un prestataire est exclu du bénéfice des prestations servies en vertu de la présente Partie s'il perd son emploi en raison de sa propre inconduite ou s'il quitte volontairement son emploi sans justification.

<sup>2</sup> 43. (1) Lorsqu'un prestataire est exclu du bénéfice des prestations en vertu des articles 40 ou 41, il l'est pour un nombre de semaines qui suivent le délai de carence et pour lesquelles il aurait sans cela droit à des prestations. Ces semaines sont déterminées par la Commission et leur nombre ne doit pas dépasser six.

lar in at least some respects to those of the respondent's case, said:

The fact that other persons on similar facts were not deemed benefits (sic) and these decisions were not appealed by the Commission to an Umpire would be sufficient reason for me to allow this appeal but I am going to allow the appeal on the ground that Mr. Cole under the circumstances had just grounds for taking early retirement.

I am of the view that an employee employed under circumstances where lay-offs and with the closing down of the plant are in the office (sic) is quite justified in taking early retirement provided of course that he shows his intention of joining the work force with another employer.

The scope of an appeal to the Umpire under section 95 of the *Unemployment Insurance Act, 1971* [rep. by S.C. 1976-77, c. 54, s. 56], is limited to appealing

95. ... on the grounds that

(a) the board of referees failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) the board of referees erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) the board of referees based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse and capricious manner or without regard for the material before it.

As the wording defining these grounds follows very closely that of subsection 28(1)<sup>3</sup> of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, assistance in determining the scope of the grounds for an appeal to the Umpire can be obtained from the wealth of jurisprudence that has been reported on the scope of review that is available under section 28. It has been firmly established by that jurisprudence that the Court is not entitled to

<sup>3</sup> 28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, upon the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

semblables, du moins à certains égards, à celles du cas de l'intimée, dit ceci:

Le fait que d'autres personnes, dans des circonstances semblables, aient touché des prestations, et que ces décisions n'aient pas été portées en appel par la Commission auprès d'un juge-arbitre, suffirait à me faire accueillir le présent appel. Je vais l'accueillir en me fondant plutôt sur le fait que M. Cole, dans ces circonstances, avait raison de prendre une retraite anticipée.

J'estime qu'un employé qui travaille dans une entreprise qui licencie du personnel ou risque de fermer ses portes a toutes les raisons voulues de prendre une retraite anticipée, à condition bien sûr qu'il démontre son intention de réintégrer la population active au service d'un autre employeur.

L'appel à un juge-arbitre prévu à l'article 95 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* [abrogé par S.C. 1976-77, chap. 54, art. 56] se limite à l'appel formé

95. ... au motif que

a) le conseil arbitral n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

b) le conseil arbitral a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

c) le conseil arbitral a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

Comme le texte qui définit ces motifs suit de très près celui du paragraphe 28(1)<sup>3</sup> de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2<sup>e</sup> Supp.), chap. 10, la détermination de la portée des motifs d'appel devant le juge-arbitre peut s'inspirer de la jurisprudence abondante, qui a été publiée, sur l'admissibilité à l'examen prévu à l'article 28. Il a été fermement établi par cette jurisprudence que la Cour n'a pas le droit de substituer sa vue des faits

<sup>3</sup> 28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

substitute its view of the facts of a case for that of the tribunal whose decision is under review and that with respect to the tribunal's findings of fact, the Court can interfere only when the finding is not sustainable on the material that was before the tribunal.

In the present case, the learned Umpire appears to have considered that he would have been justified in reversing the Board's decision on the mere ground that other decisions in which a different result was reached were not appealed by the Commission. These decisions, however, were made later than the decision here in question. They were made by Boards that were differently constituted and on the facts put before those Boards in the particular cases. We do not think that the decisions in these cases afford support for a conclusion that the decision here in question was made capriciously or that the decisions were relevant to the question to be decided. In our view, nothing in them, either individually or collectively, would have justified the learned Umpire in allowing the respondent's appeal.

We are also of the opinion that the finding of the Board that the respondent left his employment without just cause is supported by the material that was before them and that the learned Umpire erred in law in setting their finding aside and substituting his own view.

The decision is set aside and the matter is referred back to the Umpire for determination of the respondent's appeal on the basis that the respondent left his employment without "just cause" within the meaning of subsection 41(1) of the Act.

d'une cause à celle du tribunal dont la décision fait l'objet d'un examen, et qu'à l'égard des conclusions de fait du tribunal, la Cour n'intervient que lorsque la conclusion n'est pas soutenable compte tenu de la preuve dont disposait le tribunal.

En l'espèce, le juge-arbitre semble avoir considéré qu'il aurait été fondé à annuler la décision du Conseil pour la seule raison que d'autres décisions où la solution contraire a été adoptée n'ont pas été portées en appel par la Commission. Toutefois, ces décisions sont plus récentes que la décision dont s'agit. Ces décisions ont été rendues par des Conseils dont la formation était différente et portaient sur les faits particuliers de chaque cas. Nous ne pensons pas que les décisions rendues dans ces cas permettent de conclure que la décision dont s'agit a été rendue de façon arbitraire, ou qu'elles soient pertinentes en l'espèce. À notre avis, rien dans ces décisions, prises séparément ou collectivement, ne permet au juge-arbitre d'accueillir l'appel de l'intimé.

Nous estimons aussi que la preuve dont disposait le Conseil justifie la décision de ce dernier, savoir que l'intimé a quitté son emploi sans justification, et que le juge-arbitre a commis une erreur de droit en infirmant cette décision et en y substituant sa propre opinion.

La décision est annulée, et l'affaire renvoyée au juge-arbitre pour qu'il statue sur l'appel de l'intimé en partant du principe que ce dernier a quitté son emploi sans «justification» au sens du paragraphe 41(1) de la Loi.