



4-15-CA

ATTORNEY GENERAL OF CANADA

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

APPELLANT

APPELANT

- and -

- et -

SCOTT MULLIN

SCOTT MULLIN

RESPONDENT

INTIMÉ

- and -

- et -

WORKPLACE HEALTH, SAFETY AND
COMPENSATION COMMISSION

COMMISSION DE LA SANTÉ, DE LA
SÉCURITÉ ET DE L'INDEMNISATION DES
ACCIDENTS AU TRAVAIL

RESPONDENT

INTIMÉE

Attorney General of Canada v. Mullin and
Workplace Health, Safety and Compensation
Commission, 2016 NBCA 31

Procureur général du Canada c. Mullin et
Commission de la santé, de la sécurité et de
l'indemnisation des accidents au travail, 2016
NBCA 31

CORAM:

The Honourable Justice Richard
The Honourable Justice Green
The Honourable Justice Baird

CORAM :

l'honorable juge Richard
l'honorable juge Green
l'honorable juge Baird

Appeal from a decision of the Appeals Tribunal
established under the *Workplace Health, Safety
and Compensation Commission Act*:
October 22, 2014

Appel d'une décision du Tribunal d'appel
constitué en vertu de la *Loi sur la Commission de
la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des
accidents au travail* :
le 22 octobre 2014

History of Case:

Historique de la cause :

Decision under appeal:
unreported

Décision frappée d'appel :
inédite

Preliminary or incidental proceedings:
N/A

Procédures préliminaires ou accessoires :
s.o.

Appeal heard:
June 30, 2015

Appel entendu :
le 30 juin 2015

Judgment rendered:
July 7, 2016

Jugement rendu :
le 7 juillet 2016

Reasons for judgment:
The Honourable Justice Green

Motifs de jugement :
l'honorable juge Green

Concurred in by:
The Honourable Justice Richard
The Honourable Justice Baird

Souscrivent aux motifs :
l'honorable juge Richard
l'honorable juge Baird

Counsel at hearing:

Avocats à l'audience :

For the appellant:
Sarah Drodge

Pour l'appellant :
Sarah Drodge

For the respondent, Scott Mullin:
Andrew Astritis

Pour l'intimé, Scott Mullin :
Andrew Astritis

For the respondent, Workplace Health, Safety and
Compensation Commission:
Renée M. Fontaine

Pour l'intimée, Commission de la santé, de la
sécurité et de l'indemnisation des accidents au
travail :
Renée M. Fontaine

THE COURT

LA COUR

The appeal is allowed, and the decision of the Appeals Tribunal is set aside. The Commission's decision dated March 11, 2013, is restored.

Accueille l'appel et annule la décision du Tribunal d'appel. La décision de la Commission datée du 11 mars 2013 est rétablie.

The judgment of the Court was delivered by

GREEN, J.A.

I. Introduction

[1] This appeal explores the question of whether an employee of the federal government, living and working in this province, may successfully advance a compensable claim for gradual onset of mental stress. As will be seen, this very question was considered by our Court in the not too distant past and answered in the affirmative, notwithstanding the fact similar claims are specifically excluded from coverage by our provincial workers' compensation legislation. In other words, federal government employees have enjoyed a benefit not accessible to any other workers in New Brunswick. The law in this area was settled when this Court rendered its decision in *Stewart v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission*, 2008 NBCA 45, 331 N.B.R. (2d) 278 (referred to as "*Stewart I*"). What has placed *Stewart I*, and subsequent decisions of our Court which relied upon it, in some doubt is the decision of the Supreme Court in *Martin v. Alberta (Workers' Compensation Board)*, 2014 SCC 25, [2014] 1 S.C.R. 546.

II. Background

[2] Mr. Mullin was employed by the Correctional Service of Canada as a shop instructor at the Atlantic Institution in Renous, New Brunswick, beginning in 1998. The Atlantic Institution is a maximum security penitentiary. In July 2012, he reported a health situation to his employer, and informed Corrections Canada that his "doctor requested that I take time off due to stress related to working atmosphere". His responsibilities required him to work directly with inmates on a daily basis. He was subsequently put off work.

[3] In December of that same year, a licenced psychologist provided a lengthy report on Mr. Mullin's situation. Her findings included the following key points:

[...] As one can well imagine, being frequently confronted by angry inmates, virtually all of whom have an extensive history of extreme violence, includes chronic levels of high stress.

[...]

Test results suggest that Mr. Mullin is experiencing psychological turmoil and discomfort.

[...]

The aggressive, daily pressure from inmates, during the course of his work as a [...] supervisor, seems to have taken its toll on Mr. Mullin's mental health.

[...]

Mr. Mullin shows symptoms of anxiety and depression. He generally feels keyed up and on edge, has great difficulty with sleep which is disrupted nightly and he is easily fatigued.

[...]

In my opinion, Mr. Mullin's current mental health problems are the direct result of workplace injury and are the cumulative effects of stress as opposed to a stress response to one or more traumatic incidents. He is currently disabled from employment due to his diagnoses.

[4] A second psychologist, who was the Workplace Health, Safety and Compensation Commission's medical advisor, also evaluated Mr. Mullin's file. She was asked if the evidence demonstrated emotionally overwhelming stress, and concluded it did not. Evaluating her report, the Commission concluded "the challenges associated with dealing with disgruntled inmates, employer cutbacks and negative performance appraisals do not appear to be significantly outside the norm of what would be expected with your supervisory position".

[5] In a letter dated March 11, 2013, the Commission informed Mr. Mullin his claim had been disallowed, as it had failed to satisfy the requirement that the claim had “arisen out of and in the course of your employment”. The letter went on to state as follows:

Having weighed the particulars of your claim, I regret to advise that the significance and strength of the evidence in your claim lies in the fact that the psychological testing and the evidence on file does not support mental stress meeting GECA criteria. Thus, the balance of probabilities weighs more heavily toward your mental injury *not* arising out of and in the course of your employment, and your claim is denied.

[6] Decisions of the Commission may be challenged by way of an appeal to an Appeals Tribunal established under the provisions of the *Workplace Health, Safety and Compensation Commission Act*, S.N.B. 1994, c. W-14. Mr. Mullin availed himself of this process, with success. The Tribunal concluded Mr. Mullin’s “claim for mental stress should have been accepted” and allowed his appeal. The employer, represented by the Attorney General of Canada, now seeks to have that determination overturned, and the decision of the Commission denying benefits restored.

III. Issues

[7] The appellant advances two issues for determination by the Court. First, did the Appeals Tribunal commit reversible error in its interpretation and application of the proper test for gradual onset mental stress claims brought by federal government employees in New Brunswick? Second, did the Appeals Tribunal commit reversible error when it determined Mr. Mullin met the test for a compensable mental stress claim as a federal government employee in New Brunswick?

IV. Law and Analysis

A. *Standard of Review*

[8] Much has been written by the Court on the applicable standards of review in workers' compensation matters, and need not be revisited here in any length. In *VSL Canada Ltd. v. Workplace Health Safety and Compensation Commission and Duguay et al.*, 2011 NBCA 76, 376 N.B.R. (2d) 292, Drapeau C.J.N.B. for the Court offers a concise statement of the law on point:

Correctness is the review standard for pure questions of law and jurisdiction while reasonableness is the applicable review test for questions of mixed law and fact (see *Gallant v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission (N.B.)* (2000), 228 N.B.R. (2d) 98, [2000] N.B.J. No. 320 (C.A.) (QL) and *City of Saint John v. The Workplace Health, Safety Compensation Commission and Rowe*, 2008 NBCA 83, 338 N.B.R. (2d) 213, where Robertson J.A. references some of the other cases on the subject) [...]. [para. 25]

B. *Legislative Framework*

[9] Federal government employees who suffer a work-related injury are entitled to seek compensation benefits under the *Government Employees Compensation Act*, R.S.C. 1985, c. G-5 (*GECA*), pursuant to s. 4(1)(a)(i): "Subject to this Act, compensation shall be paid to an employee who is caused personal injury by an accident arising out of and in the course of his employment".

[10] The *GECA* defines "accident" in s. 2:

accident includes a wilful and an intentional act, not being the act of the employee, and a fortuitous event occasioned by a physical or natural cause[.] (*accident*)

accident Sont assimilés à un accident tout fait résultant d'un acte délibéré accompli par une autre personne que l'agent de l'État ainsi que tout événement fortuit ayant une cause physique ou naturelle. (*accident*)

[11] Contrast this wording with the definition of accident found in s. 1 of New Brunswick's *Workers' Compensation Act*, R.S.N.B. 1973, c. W-13:

“accident” includes a wilful and intentional act, not being the act of a worker, and also includes a chance event occasioned by a physical or natural cause, as well as a disablement caused by an occupational disease and any other disablement arising out of and in the course of employment, but does not include the disablement of mental stress or a disablement caused by mental stress, other than as an acute reaction to a traumatic event[.]	« accident » comprend un acte volontaire et intentionnel autre que celui du travailleur; il comprend aussi un événement fortuit dû à une cause physique ou naturelle de même que l’incapacité causée par une maladie professionnelle et toute autre incapacité survenant par le fait et à l’occasion de l’emploi, mais ne comprend pas l’incapacité de la tension mentale ni l’incapacité causée par la tension mentale, sauf en tant que réaction violente à un événement traumatique[.]
---	---

[12] Another key section of the *GECA* for our present purposes is s. 4(2):

The employee or the dependents referred to in subsection (1) are, notwithstanding the nature or class of the employment, entitled to receive compensation at the same rate and under the same conditions as are provided under the law of the province where the employee is usually employed respecting compensation for workmen and the dependents of deceased workmen, employed by persons other than Her Majesty, who	Les agents de l’État visés au paragraphe (1), quelle que soit la nature de leur travail ou la catégorie de leur emploi, et les personnes à leur charge ont droit à l’indemnité prévue par la législation — aux taux et conditions qu’elle fixe — de la province où les agents exercent habituellement leurs fonctions en matière d’indemnisation des travailleurs non employés par Sa Majesté — et de leurs personnes à charge, en cas de décès — et qui sont :
---	---

(a) are caused personal injuries in that province by accidents arising out of and in the course of their employment; or	a) soit blessés dans la province dans des accidents survenus par le fait ou à l’occasion de leur travail;
---	---

(b) are disabled in that province by reason of industrial diseases due to the nature of their employment.	b) soit devenus invalides dans la province par suite de maladies professionnelles attribuables à la nature de leur travail.
---	---

C. *Legal Landscape Pre-Martin*

(1) *Stewart I*

[13] The decision in *Stewart I* was predicated on the understanding that Parliament had not intended for there to be a patchwork of compensation eligibility across the country. Simply put, the Court in *Stewart I* concluded federal government employees living and working in New Brunswick were entitled to the same benefits as federal government employees living and working in British Columbia, Ontario, or any other provincial jurisdiction:

It is my view the only purpose of s. 4(2) of *GECA* is to ensure the rates and conditions of compensation payable to injured federal employees mirror the rates and conditions for other injured workers in New Brunswick once the threshold of entitlement has been determined. Parliament has not, in my view, delegated to the legislature of each province the right to amend federal legislation by redefining “accident” in *GECA* in the province’s own image; nor did Parliament intend to create a patchwork across Canada whereby federal employees in different provinces are faced with different thresholds for proving a compensable injury. [para. 10]

[14] Once the above interpretation was placed upon the legal analysis, the Court went on to conclude that gradual onset of stress was compensable for federal government employees in New Brunswick, while at the same time being specifically excluded from compensation for all other employees in the province:

Based upon all of the above it is my view the Appeals Tribunal erred in concluding the definition of “accident” in the *Workers’ Compensation Act* is imported into the definition of “accident” set out in *GECA*. I would therefore allow the appeal and remit the matter back to the Appeals Tribunal for determination of whether, in light of these reasons, the gradual onset of stress in the present case is compensable under *GECA*. [para. 14]

[15] The question now facing the Court is whether its decision in *Stewart I*, and any subsequent decisions which relied upon it, accurately reflects the state of the law in New Brunswick given the Supreme Court’s findings in *Martin*. In my opinion, it does not. *Martin* clearly rejects the assumptions which provided the foundation for *Stewart I*, as I shall endeavour to illustrate below.

D. *The State of the Law following Martin*

[16] Recall that in *Stewart I*, our Court held that Parliament did not “intend to create a patchwork across Canada whereby federal employees in different provinces are faced with different thresholds for proving a compensable injury”. As it turns out, the Supreme Court in *Martin* concluded that is precisely what Parliament intended:

First, s. 4(2) provides that federal employees under the *GECA* are “entitled to receive compensation at the same rate and under the same conditions as are provided under the law of the province where the employee is usually employed”. This provides parallel *entitlements* to all workers *within* a given province. Since provinces have the jurisdiction to enact their own legislation respecting workers’ compensation, s. 4(2) contemplates that different “rates” and “conditions” of compensation will apply to federal workers in different provinces, depending on the law enacted in their province of employment. Thus, the consistency promoted is for all workers within a province – and not for federal workers throughout the country.

It would make little sense to defer to a provincial regime of compensation for the rates and conditions of compensation without also deferring on the question of eligibility, since those aspects of the regime are inevitably intertwined. “Conditions” for the receipt of compensation will determine whether or not an employee receives compensation. Thus, the “entitlement” under s. 4(2) to receive compensation “under the same conditions” as other employees in the province suggests that federal employees are entitled to receive compensation under the same circumstances. [...] [paras. 23-24]

[Emphasis in original.]

[17] Given the Supreme Court’s unequivocal direction in *Martin*, as set out above, the conclusion is unavoidable: our Court’s decision in *Stewart I* is no longer reflective of the true state of the law in New Brunswick. Provincial law expressly excludes “mental stress, other than as an acute reaction to a traumatic event”. Gradual onset mental stress is therefore not compensable for employees in New Brunswick, federal or otherwise. The only proviso I would add to that statement is explained below.

E. *Conflicts between Legislative Regimes*

[18] There is a scenario whereby provincial legislation with respect to compensation for injured workers does not apply to federal employees, but the exception is narrow. It arises when, and only when, a direct conflict exists between the two legislative regimes, *i.e.* the federal *GECA* and its provincial counterpart. *Martin* explains the strict circumstances under which the exception is applicable:

[...] Where a direct conflict between the provincial law and the *GECA* exists, the *GECA* will prevail, rendering that aspect of the provincial law or policy inapplicable to federal workers. Otherwise, the provincial workers’ compensation scheme prevails. In either case, provincial boards and authorities will be responsible for adjudicating the claim.

Given the broad delegation of the determination of eligibility to the provincial level, conflicts between provincial law and the *GECA* with respect to eligibility will generally only arise in situations where the *GECA* regime has specifically included or excluded matters from compensation in a way that is in conflict with the relevant provincial law, as for example occurred in the case of pulmonary tuberculosis. [paras. 39-40]

[Emphasis added.]

[19] In my opinion, in order for a direct conflict to exist in the present case, it would have to be shown that while New Brunswick’s *Workers’ Compensation Act* expressly excludes gradual onset stress from the definition of accident, the federal

legislation expressly includes it. With respect to the *GECA*, it clearly does not contain such a provision.

[20] Silence within the *GECA* on this specific point does not open the door to a finding of conflict. *Martin* explicitly forecloses any such finding, and expressly contemplates situations in which provincial definitions of “accident” may be more detailed, and more restrictive, than that found in the *GECA*:

Thus, the text of the *GECA* suggests that s. 4(1) does not set out a complete test for eligibility for compensation. Section 4(1) simply states that federal workers injured in accidents on the job are to be compensated subject to the *GECA*. The broad and open-ended definition of “accident” in s. 2 does not assist in determining the boundaries of entitlement. It is far more likely that Parliament intended to rely on provincial laws defining the scope of “accident” to provide some certainty. The authority granted in s. 4(2) and (3) is itself strongly indicative of such a role. According to s. 4(2), federal workers are entitled to the rates and conditions of compensation determined according to provincial law. And in s. 4(3), the *GECA* clearly delegates to the provincial boards the actual *determination* of compensation under s. 4(1). Provincial institutions and laws thus provide the structure and boundaries necessary to determine whether and how much compensation is to be paid to federal employees. [para. 27]

[Emphasis added.]

[21] In my opinion, in order for a finding of conflict between the two acts to be properly grounded, it would be necessary for the *GECA* to specifically provide that “accident” includes gradual onset stress. In the absence of such wording, or some similar express provision, no valid interpretation of the *GECA* can support a finding that federal government employees in New Brunswick can be compensated for gradual onset stress.

F. *The Position of the WHSCC*

[22] Given past decisions of our Court with respect to workers' compensation cases and the involvement of the Commission as a party in such proceedings, I feel compelled to make the following observations.

[23] In *Sanford v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission*, 2012 NBCA 86, 393 N.B.R. (2d) 352, this Court delineated the appropriate approach for the Commission to adopt on appeals from the Tribunal's decisions:

The Commission regularly appears before this Court in appeals from decisions of the Appeals Tribunal. The challenge for the Court is the lack of consistency as to how the Commission construes its role. I will elaborate.

In some instances, the Commission is named as the sole respondent, as is the situation in the present case. In other instances, the Commission is named as a respondent in addition to the employer, if the appellant is the worker, or in addition to the worker, if the appellant is the employer. The problem lies in how the Commission chooses to participate as respondent. On Mr. Sanford's appeal, the Commission takes no position. In some cases, the Commission vigorously defends the impugned decision of the Appeals Tribunal. On occasion, the Commission argues against the decision of the Appeals Tribunal, and adopts a position supportive of the appellant. It is this latter scenario which produces the most troubling results. I cite as a glaring example *J.D. Irving, Limited (Sussex Sawmill) v. Wayne Douthwright and Workplace Health, Safety and Compensation Commission*, 2012 NBCA 35, 386 N.B.R. (2d) 241, in which Richard J.A. wrote:

[...] Section 34 of the *Workers' Compensation Act* contains a privative clause that gives certain exclusive jurisdiction to the Commission, but the final authority as to the Commission's decisions rests with the Appeals Tribunal. Section 21(1) of the *Workplace Health, Safety and Compensation Commission Act* leaves no ambiguity in this regard. It provides a final right of appeal to the Appeals Tribunal, notwithstanding any provision of the

Workers' Compensation Act. Moreover, s. 21(11) provides as follows:

21(11) Any decision, determination, direction, declaration, order, interim order or ruling of, or any act or thing done by a panel of the Appeals Tribunal shall be a decision, determination, direction, declaration, order, interim order or ruling of, or an act or thing done by the Commission.

This provision highlights the absurdity of the Commission's position in this appeal. As the final administrative determination of the issue, the decision of the Appeals Tribunal is the "decision [of] the Commission", yet the Commission supports the Appellant's position. The Commission is arguing against its own decision. [paras. 47-48]

[Emphasis in original.]

The remarkable aspect of the *Douthwright* appeal was having the Commission argue the Appeals Tribunal's decision was wrong, that it should be set aside, and that the Court should embrace the position of the appellant employer and allow the appeal. Given the clear wording of s. 21(11) of the *Act*, the Commission was in effect saying that its own decision was made in error, and that its own decision should be overturned and set aside.

The reason scenarios such as the one which occurred in *Douthwright* should not be allowed is straightforward: the Commission should not be permitted to seize upon an appeal to this Court as a second chance to make the case it "lost" before its own Appeals Tribunal.

In the case before us, the Court was not afforded the benefit of a fully articulated response to the appellant's assertions. That, after all, is what is normally expected of the respondent, and it is this process which best allows for a complete airing of the pertinent issues.

With respect, perhaps the time has come for the Legislature to consider the implications of s. 21(11). In the alternative or in the meantime, I am of the opinion the Commission should come before this Court adopting a clear, consistent

position: the decision of the Appeals Tribunal was correct, and should be upheld. For greater clarity, it is reasonable to expect the Commission to adhere to the following general framework when participating in appeals before this Court:

1. If the Commission is the sole respondent, or if another named respondent does not appear, or is unrepresented by legal counsel, the Commission is expected to defend the decision of the Appeals Tribunal. An obvious exception to this general principle would be a decision of the Appeals Tribunal which is clearly unsustainable, e.g. a decision of Appeals Tribunal plainly at odds with a decision of this Court or the Supreme Court of Canada.
2. If another named respondent does appear to support the decision of the Appeals Tribunal, and is represented by legal counsel, the Commission may be expected to respond to questions posed by the Court as would an intervener.
3. In certain circumstances (e.g. an allegation of a breach of the fairness duty), the Commission will be expected to defend the decision of the Appeals Tribunal, even if another named respondent is represented by legal counsel. [paras. 19-24]

[24] The WHSCC in the present appeal acknowledges the Court's direction in *Sanford*, and asserts this case falls within one of the exceptions recognized above: the decision is "plainly at odds" with the most recent jurisprudence from the Supreme Court. In light of this, the WHSCC does not oppose the order sought by the appellant, which is to set aside the Tribunal's decision and render the decision which should have been made, or in the alternative, remit the matter to the Tribunal for a new hearing. I agree there is, in this case, a principled basis for the position they have advanced. What remains is to determine the merits of the appeal itself.

G. *The Decision under Appeal*

[25] The Tribunal, in a split decision, reached the following conclusions:

The majority of the Appeals Panel understands that some Court of Appeal decisions agreed in some cases with the Commission and also understands the *Martin* Supreme Court of Canada decision in the case. The majority of the Panel also understands that all those cases are not exactly the same. In this case there is no doubt in the mind of the majority of the Panel that the appellant suffered cumulative mental stress and it can not be related to other factors than his work environment. Supervising inmates in a production shop constructing mattresses is the appellant's regular work environment for the past ten years. Doubling the numbers of inmates in the shop has created crowded conditions. That, plus equipment failure and recent budgetary cuts led to situations where inmates displayed lots of negativity that got directed at the appellant. This, in turn, made the appellant experience mental stress and anxiety.

The challenges of the appellant's work environment are well documented in Dr. MacKenzie's psychological assessment report referred to earlier and, according to the majority of the Panel, are 'nearly traumatic' in nature but cannot be identified as "an acute reaction to a traumatic event" [see definition of "accident" in the *Worker's Compensation Act*]. The majority of the Panel finds that the appellant's mental stress has cumulatively evolved over the period of time. To the conditions referred to above, one must add the ease of access to all kinds of tools available in the production shop with "maximum security inmates". To the majority of the Panel, these "workplace stressors were unusual and excessive compared to those experienced by an average worker in the same [or] similar occupation". [see paragraph 12, *Robichaud*].

The Appeals Panel looked closely at the present issue and understands that the Commission has disallowed the appellant's claim as it does not meet the requirement of section 4(1) of the *GECA* as having arisen out of and in the course of his employment. Regarding subsection 4(1)(a) of *GECA*, the majority of the Panel noticed that subsection remains mute on 'cumulative onset of mental stress'. And, in its decision, the Commission wrote, "...the balance of probabilities weighs more heavily toward your mental injury *not* arising out of and in the course of your employment..." [page 33 of the Appeal Record]. According to the information gathered in the Appeal Record and the information collected at the hearing, the

majority of the Appeals Panel agrees that the preponderance of evidence weighs more heavily toward the appellant's mental stress having arisen out of and in the course of his employment, contrary to the Commission's decision.

[26] One member of the three-member panel offered a brief dissenting opinion. He concluded the stressors faced by Mr. Mullin were not excessive or unusual for someone performing that type of work. Further, he cited the *Martin* decision of the Supreme Court, and that "provincial boards and authorities are required under the *GECA* to apply their own provincial laws and policies, provided they do not conflict with the *GECA*" (para. 3).

H. *Assessing Mr. Mullin's Claim*

[27] In order for a New Brunswick employee to receive compensation for a claim of mental stress, it must arise as "an acute reaction to a traumatic event". WorkSafeNB's Policy No. 21-103 "uses an objective four-part test to determine if a claim for mental stress is compensable". It goes on to state:

To be compensable, the mental stress must:

- Be an acute reaction to a sudden and unexpected traumatic event (section 2.1);
- The traumatic event must have arisen out of and in the course of the worker's employment (section 2.2);
- Not be caused by a decision of the worker's employer relating to the management and monitoring of the worker's employment (section 2.3); and
- Be a mental or physical condition that is described in the most recent American psychiatric Association's *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* at the time of diagnosis (section 2.4).

[28] The Policy provides further direction on the first stage of the test:

When adjudicating claims for mental stress, WorkSafeNB must have information that the stress was caused by an acute reaction to a sudden and unexpected traumatic event arising out of and in the course of employment.

According to the American Psychiatric Association's *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, 4th Edition, a person has been exposed to a traumatic event when both of the following are present:

- The person experienced, witnessed, or was confronted with an event or events that involved actual or threatened death or serious injury, or a threat to the physical integrity of self or others; and
- The person's response involved intense fear, helplessness, or horror.

[29] The record before the Tribunal simply does not support a finding that Mr. Mullin suffered an acute reaction to a sudden and unexpected traumatic event. The onset of the stress suffered by Mr. Mullin was gradual. As outlined above, such was the finding of the Tribunal, in spite of their decision to award compensation.

V. Conclusion and Disposition

[30] In my opinion, the Tribunal erred in law by concluding federal government employees in New Brunswick are eligible for compensation for claims grounded in gradual onset of stress. Although the majority acknowledged the *Martin* decision, they did not follow its clear and unambiguous direction. This constitutes reversible error and opens the door to appellate intervention. Had the Tribunal applied the proper law, and the proper test as outlined by Policy 21-103, they would have reached the inescapable conclusion that Mr. Mullin's claim could not succeed.

[31] I would allow the appeal, set aside the decision of the Appeals Tribunal, and restore the Commission's decision dated March 11, 2013.

[32] The Appellant in this matter did not seek costs. Accordingly, I would order each party to bear its own.

LE JUGE GREEN

I. Introduction

[1] Le présent arrêt examine si un agent de l'État fédéral qui vit et travaille dans notre province peut présenter une réclamation pour apparition graduelle de tension mentale qui lui ouvrira droit à une indemnisation. Comme on le verra, notre Cour s'est posé essentiellement la même question dans une affaire qui date d'assez peu et elle y a répondu par l'affirmative, malgré que notre loi provinciale sur les accidents du travail exclue expressément de son régime d'indemnisation les réclamations de cette nature. En d'autres termes, les agents de l'État fédéral jouissent d'un avantage qui n'est accessible à aucun autre travailleur au Nouveau-Brunswick. Le droit, dans ce domaine, a été arrêté par notre Cour dans *Stewart c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*, 2008 NBCA 45, 331 R.N.-B. (2^e) 278 (« *Stewart 1* »). Un doute a toutefois été jeté sur *Stewart 1*, ainsi que sur les décisions ultérieures de notre Cour qui se sont fondées sur ce précédent, par l'arrêt que la Cour suprême du Canada a rendu dans *Martin c. Alberta (Workers' Compensation Board)*, 2014 CSC 25, [2014] 1 R.C.S. 546.

II. Contexte

[2] Scott Mullin a commencé à travailler pour le Service correctionnel du Canada en 1998; instructeur d'atelier, il était affecté à l'Établissement de l'Atlantique, à Renous, au Nouveau-Brunswick. L'Établissement de l'Atlantique est un pénitencier à sécurité maximale. En juillet 2012, M. Mullin a fait part de problèmes de santé à son employeur. Il a informé le Service correctionnel que son [TRADUCTION] « médecin [lui avait] demandé de prendre congé, pour stress lié à l'atmosphère de travail ». Ses tâches exigeaient qu'il travaille, chaque jour, directement avec les détenus. Le médecin lui a prescrit un congé.

- [3] Le long rapport d'une psychologue licenciée sur la situation de M. Mullin a été présenté en décembre cette année-là. Elle y a notamment formulé les conclusions suivantes :

[TRADUCTION]

[...] Naturellement, le fait d'avoir souvent à faire face à des détenus en colère, qui ont pratiquement tous de longs antécédents de violence terrible, amène un stress élevé de nature chronique.

[...]

Les résultats des tests indiquent que M. Mullin souffre d'inconfort et de désarroi psychologiques.

[...]

La pression quotidienne, hostile, qu'exercent sur lui les détenus au cours de son travail de surveillant [...] semble avoir miné la santé mentale de M. Mullin.

[...]

M. Mullin présente des symptômes d'anxiété et de dépression. Généralement, il se sent crispé, énervé, et son sommeil, perturbé toutes les nuits, est très difficile; il se fatigue aisément.

[...]

À mon avis, les problèmes de santé mentale actuels de M. Mullin sont la conséquence directe d'une blessure subie au travail, et sont plutôt attribuables à l'effet cumulatif du stress qu'à une réaction de stress à un ou plusieurs événements traumatiques. Vu ses diagnostics, il est actuellement en congé pour incapacité.

- [4] Une seconde psychologue, conseillère médicale de la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail, s'est penchée sur le dossier de M. Mullin. Priée de déterminer si la preuve montrait qu'il avait subi un stress émotionnellement écrasant, elle a jugé que non. La Commission a évalué le rapport et

conclu que [TRADUCTION] « les difficultés associées à la nécessité de composer avec des détenus mécontents, avec des compressions de l'employeur et avec des évaluations du rendement défavorables ne semblent pas s'écarter sensiblement de ce que suppose [ce] poste de surveillance ».

- [5] Par une lettre datée du 11 mars 2013, la Commission a informé M. Mullin du rejet de sa réclamation, qui ne satisfaisait pas à l'exigence voulant que sa blessure soit [TRADUCTION] « survenue par le fait et à l'occasion de [son] travail ». La lettre ajoutait ce qui suit :

[TRADUCTION]

Après avoir pris en considération les détails de votre réclamation, je suis au regret de vous informer que l'importance et la force de la preuve, ici, résident dans la conjonction des résultats des tests psychologiques et de la preuve au dossier, qui n'autorisent pas à conclure à une tension mentale répondant aux critères de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*. Il apparaît donc, par prépondérance des probabilités, que votre blessure psychologique *n'est pas* survenue par le fait et à l'occasion de votre travail, et votre réclamation est rejetée.

- [6] Il est permis de contester les décisions de la Commission en les portant devant le Tribunal d'appel constitué en vertu de la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*, L.N.-B. 1994, ch. W-14. M. Mullin a exercé ce recours et obtenu gain de cause. Le Tribunal a conclu qu'[TRADUCTION] « il aurait fallu accueillir la réclamation présentée par M. Mullin pour tension mentale », et fait droit à l'appel. L'employeur, représenté par le procureur général du Canada, demande aujourd'hui l'infirmer de cette décision et le rétablissement du refus de la Commission d'accorder des prestations.

III. Questions en litige

- [7] L'appelant prie la Cour de trancher deux questions. D'abord, le Tribunal d'appel a-t-il commis une erreur justifiant d'infirmer sa décision dans son interprétation

et son application des critères d'après lesquels il convient de statuer sur les réclamations présentées pour tension mentale d'apparition graduelle par des agents de l'État fédéral au Nouveau-Brunswick? Ensuite, le Tribunal d'appel a-t-il commis une erreur justifiant d'infirmer sa décision lorsqu'il a conclu que M. Mullin avait présenté une réclamation satisfaisant aux critères de l'indemnisation de la tension mentale en tant qu'agent de l'État fédéral au Nouveau-Brunswick?

IV. Droit et analyse

A. *Norme de contrôle*

[8] La Cour a beaucoup écrit sur les normes de contrôle applicables aux décisions rendues en matière d'indemnisation des accidents du travail et il n'y a pas lieu de les réexaminer ici, même brièvement. Dans l'arrêt *VSL Canada Ltée c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et Duguay et autres*, 2011 NBCA 76, 376 R.N.-B. (2^e) 292, le juge Drapeau, J.C.N.-B., donne au nom de la Cour un énoncé concis du droit pertinent :

La norme de la décision correcte est la norme de contrôle qui s'applique aux pures questions de droit et de compétence tandis que la norme de la raisonnable est la norme de contrôle applicable aux questions mixtes de droit et de fait (voir les arrêts *Gallant c. Workplace Health, Safety and Compensation Commission (N.B.)* (2000), 228 R.N.-B. (2^e) 98, [2000] A.N.-B. n^o 320 (C.A.) (QL), et *City of Saint John c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail du Nouveau-Brunswick et Rowe*, 2008 NBCA 83, 338 R.N.-B. (2^e) 213, dans lequel le juge d'appel Robertson mentionne d'autres instances sur le sujet). [par. 25]

B. *Cadre législatif*

[9] L'agent de l'État fédéral qui subit des blessures liées au travail a le droit de demander une indemnité sous le régime de la *Loi sur l'indemnisation des agents de*

l'État, L.R.C. (1985), ch. G-5. Suivant le ss-al. 4(1)a(i) : « Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, il est versé une indemnité : aux agents de l'État qui sont [...] blessés dans un accident survenu par le fait et à l'occasion de leur travail ».

[10] L'article 2 de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État* définit ainsi « accident » :

accident includes a wilful and an intentional act, not being the act of the employee, and a fortuitous event occasioned by a physical or natural cause[.] (*accident*)

accident Sont assimilés à un accident tout fait résultant d'un acte délibéré accompli par une autre personne que l'agent de l'État ainsi que tout événement fortuit ayant une cause physique ou naturelle. (*accident*)

[11] Le texte de cette disposition est à comparer avec celui de l'article premier de la *Loi sur les accidents du travail* du Nouveau-Brunswick (L.R.N.-B. 1973, ch. W-13), lequel donne la définition suivante d'« accident » :

“accident” includes a wilful and intentional act, not being the act of a worker, and also includes a chance event occasioned by a physical or natural cause, as well as a disablement caused by an occupational disease and any other disablement arising out of and in the course of employment, but does not include the disablement of mental stress or a disablement caused by mental stress, other than as an acute reaction to a traumatic event[.]

« accident » comprend un acte volontaire et intentionnel autre que celui du travailleur; il comprend aussi un événement fortuit dû à une cause physique ou naturelle de même que l'incapacité causée par une maladie professionnelle et toute autre incapacité survenant par le fait et à l'occasion de l'emploi, mais ne comprend pas l'incapacité de la tension mentale ni l'incapacité causée par la tension mentale, sauf en tant que réaction violente à un événement traumatique[.]

[12] Autre disposition essentielle de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État* en l'espèce, son par. 4(2) prévoit ce qui suit :

The employee or the dependents referred to in subsection (1) are, notwithstanding the nature or class of the employment, entitled to receive compensation at the same rate and under the same conditions as are provided under the law of the province where the employee is usually employed

Les agents de l'État visés au paragraphe (1), quelle que soit la nature de leur travail ou la catégorie de leur emploi, et les personnes à leur charge ont droit à l'indemnité prévue par la législation – aux taux et conditions qu'elle fixe – de la province où les agents exercent

respecting compensation for workmen and the dependents of deceased workmen, employed by persons other than Her Majesty, who

habituellement leurs fonctions en matière d'indemnisation des travailleurs non employés par Sa Majesté – et de leurs personnes à charge, en cas de décès – et qui sont :

(a) are caused personal injuries in that province by accidents arising out of and in the course of their employment; or

a) soit blessés dans la province dans des accidents survenus par le fait ou à l'occasion de leur travail;

(b) are disabled in that province by reason of industrial diseases due to the nature of their employment.

b) soit devenus invalides dans la province par suite de maladies professionnelles attribuables à la nature de leur travail.

C. *Le paysage juridique avant l'arrêt Martin*

(1) *Stewart I*

[13] La décision rendue dans *Stewart I* supposait que le Parlement n'avait pas eu l'intention d'instaurer un ensemble de règles disparate, au pays, pour l'admissibilité à une indemnité. Bref, la Cour a conclu, dans *Stewart I*, que les agents de l'État fédéral vivant et travaillant au Nouveau-Brunswick avaient droit aux mêmes prestations que les agents de l'État fédéral vivant et travaillant en Colombie-Britannique, en Ontario ou dans toute autre province :

À mon avis, le par. 4(2) de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État* vise uniquement à assurer que les taux et conditions de l'indemnité payable aux employés blessés du gouvernement fédéral reflètent les taux et conditions de l'indemnité payable aux autres travailleurs blessés du Nouveau-Brunswick une fois le seuil correspondant au droit à l'indemnité déterminé. Le Parlement n'a pas, à mon avis, délégué aux assemblées législatives provinciales le pouvoir de modifier la loi fédérale en redéfinissant le terme « accident » de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État* dans la situation propre à chaque province. Le Parlement n'avait pas non plus l'intention de créer un ensemble de règles disparates à l'échelle nationale suivant lequel les employés du gouvernement fédéral répartis dans les différentes provinces seraient assujettis à des seuils

différents dans l'établissement de la preuve d'une blessure indemnisable. [par. 10]

[14] Après avoir adopté cette interprétation dans son analyse juridique, la Cour a conclu que l'apparition graduelle de stress était indemnisable pour les agents de l'État fédéral au Nouveau-Brunswick, tandis qu'elle était expressément exclue du régime d'indemnisation pour tous les autres employés de la province :

Compte tenu des motifs précédents, j'estime que le Tribunal d'appel a commis une erreur en concluant que la définition du terme « accident » énoncée dans la *Loi sur les accidents de travail* est importée dans la définition de ce terme donnée dans la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*. Je suis donc d'avis d'accueillir l'appel et de renvoyer l'affaire au Tribunal d'appel pour qu'il détermine si, compte tenu des présents motifs, l'apparition graduelle du stress dans la présente affaire est indemnisable en vertu de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*. [par. 14]

[15] La question qui se pose maintenant à la Cour est celle-ci : la décision qu'elle a rendue dans *Stewart I*, et toutes les décisions ultérieures qui se sont appuyées sur cet arrêt, expriment-elles avec justesse l'état du droit au Nouveau-Brunswick, vu les conclusions auxquelles la Cour suprême est arrivée dans *Martin*? Je suis d'avis que non. L'arrêt *Martin* écarte nettement les hypothèses sur lesquelles reposait *Stewart I*, comme je tâcherai de le montrer dans les paragraphes qui suivent.

D. *L'état du droit après l'arrêt Martin*

[16] Je rappelle que, dans *Stewart I*, notre Cour a jugé que le Parlement n'avait pas « l'intention de créer un ensemble de règles disparates à l'échelle nationale suivant lequel les employés du gouvernement fédéral répartis dans les différentes provinces seraient assujettis à des seuils différents dans l'établissement de la preuve d'une blessure indemnisable ». Or, la Cour suprême a conclu, dans *Martin*, que telle était précisément l'intention du Parlement :

Premièrement, le par. 4(2) prévoit que les agents de l'État fédéral visés par la LIAÉ « ont droit à l'indemnité prévue par la législation – aux taux et conditions qu'elle fixe – de la province où les agents exercent habituellement leurs fonctions ». Ainsi, tous les travailleurs *au sein d'une province* jouissent de *droits* parallèles. Puisque les provinces ont compétence pour légiférer en matière d'indemnisation des accidents du travail, le par. 4(2) prévoit la possibilité que les agents de l'État fédéral bénéficient de « taux » et « conditions » différents selon la législation applicable dans la province où ils exercent leurs fonctions. Par conséquent, c'est à l'échelle de la province, non pas à l'échelle du pays et du groupe des agents de l'État fédéral, que l'uniformité est favorisée.

Il ne serait guère logique que le régime provincial dicte les taux et les conditions applicables sans régir également les critères d'admissibilité, puisque ces aspects du régime sont inévitablement interreliés. Les « conditions » à respecter pour obtenir le versement de l'indemnité déterminent si un agent de l'État y aura droit. En conséquence, le « droit » à l'indemnité, prévu au par. 4(2), aux « conditions » fixées par la législation de la province où l'agent de l'État fédéral exerce ses fonctions, indique qu'il y a droit dans les mêmes circonstances que les autres travailleurs de la province. [...] [par. 23 et 24] [Soulignement et italique dans l'original.]

[17] Vu la directive sans équivoque donnée par la Cour suprême dans l'arrêt *Martin*, et exposée ci-dessus, la conclusion est inévitable : la décision que notre Cour a rendue dans *Stewart I* n'exprime plus le véritable état du droit au Nouveau-Brunswick. Le droit de notre province exclut expressément « la tension mentale, sauf en tant que réaction violente à un événement traumatique ». Ainsi, la tension mentale d'apparition graduelle n'est pas indemnisable pour les employés au Nouveau-Brunswick, agents de l'État fédéral compris. Je nuancerai cet énoncé d'une stipulation unique, que j'explique ci-après.

E. *Conflits de régimes législatifs*

[18] Il existe un cas dans lequel la législation provinciale sur l'indemnisation des travailleurs blessés ne s'applique pas aux agents de l'État fédéral, mais l'exception

est restreinte. Le cas se présente uniquement lorsque les deux régimes législatifs, la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*, loi fédérale, et son équivalent provincial, entrent directement en conflit. L'arrêt *Martin* explique dans quelles circonstances précises l'exception s'applique :

[...] Lorsqu'une disposition ou une politique provinciale entre directement en conflit avec la *LIAÉ*, cette dernière prime et rend inapplicable la disposition ou la politique provinciale aux travailleurs fédéraux. En l'absence de conflit, le régime provincial en matière d'accidents du travail s'applique. Quoi qu'il en soit, les autorités provinciales compétentes constituent les instances décisionnelles.

Le pouvoir de statuer en matière d'admissibilité ayant été largement délégué à l'échelon provincial, les conflits entre la *LIAÉ* et la législation provinciale ne surgissent habituellement que lorsque le régime établi par la *LIAÉ* prévoit expressément l'inclusion ou l'exclusion d'éléments particuliers, incompatibles avec la législation provinciale applicable, comme ce fut le cas, par exemple, pour la tuberculose pulmonaire. [par. 39 et 40]

[Je souligne.]

[19] Je suis d'avis que, pour que l'existence d'un conflit direct soit établie en l'espèce, il faudrait montrer que, alors que la *Loi sur l'indemnisation des accidents du travail* du Nouveau-Brunswick exclut expressément de la définition d'« accident » la tension mentale d'apparition graduelle, le régime fédéral l'inclut expressément. De toute évidence, la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État* ne contient pas de disposition semblable.

[20] Le silence de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*, sur ce point précis, ne permet pas de conclure à un conflit. L'arrêt *Martin* interdit explicitement de tirer une conclusion en ce sens et prévoit, en termes exprès, des situations où les définitions provinciales d'« accident » pourront être plus détaillées, et plus restrictives, que celle de la *Loi* :

Ainsi, le texte de la *LIAÉ* laisse entendre que le par. 4(1) n'établit pas de critère complet en matière d'admissibilité à l'indemnité; il énonce simplement que les travailleurs fédéraux blessés dans un accident du travail sont indemnisés sous réserve des autres dispositions de la *LIAÉ*. La définition large et non limitative du terme « accident » formulée à l'art. 2 ne permet pas de circonscrire le droit à l'indemnité. Il est beaucoup plus probable que le législateur ait voulu s'en remettre à la législation provinciale en ce qui a trait à la teneur de la définition du terme « accident » pour apporter un certain degré de certitude. Ce rôle ressort clairement du pouvoir conféré aux par. 4(2) et (3). Aux termes du par. 4(2), les travailleurs fédéraux ont droit à l'indemnité aux taux et conditions que fixe la législation provinciale et, au par. 4(3), la *LIAÉ* délègue clairement à l'autorité provinciale la responsabilité de *déterminer* l'indemnité visée au par. 4(1). Les institutions et les lois provinciales fournissent donc la structure et les balises qui permettent de déterminer s'il y a lieu de verser une indemnité à un agent de l'État fédéral et, dans l'affirmative, d'en fixer le montant. [par. 27]

[Je souligne.]

[21] À mon avis, il faudrait que la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État* prévoie précisément qu'est assimilée à un accident la tension mentale d'apparition graduelle pour que soit fondée la conclusion qu'un conflit existe entre les deux lois. À défaut de ces mots ou de disposition expresse semblable, il est impossible de donner une interprétation valide de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État* qui justifierait de conclure que les agents de l'État fédéral travaillant au Nouveau-Brunswick peuvent être indemnisés pour tension mentale d'apparition graduelle.

F. *Position de la CSSIAT*

[22] Vu certaines décisions antérieures de notre Cour sur les recours exercés en matière d'accident du travail et sur la participation de la Commission à ces instances en qualité de partie, les observations qui suivent me paraissent s'imposer.

[23] Dans l'arrêt *Sanford c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*, 2012 NBCA 86, 393 R.N.-B. (2^e) 352, notre Cour a défini la position qu'il convient qu'adopte la Commission dans le cadre d'appels interjetés de décisions du Tribunal :

La Commission participe régulièrement aux appels formés devant notre Cour à l'encontre du Tribunal d'appel. La difficulté, pour la Cour, s'avère être le manque de cohérence dans la façon dont la Commission conçoit son rôle. Je vais préciser ma pensée.

Dans certains cas, la Commission est la seule intimée nommée, comme c'est le cas en l'espèce. Dans d'autres instances, la Commission est nommée à titre d'intimée en plus de l'employeur, si l'employé est l'appelant, ou elle est nommée à titre d'intimée en plus de l'employé, si l'employeur est l'appelant. Le problème est attribuable à la façon dont la Commission choisit de participer à titre d'intimée. Dans l'appel de M. Sanford, la Commission ne prend aucune position. Dans certains cas, la Commission défend énergiquement la décision du Tribunal d'appel qui est contestée. Parfois, la Commission milite contre la décision du Tribunal, et adopte une position qui appuie celle de l'appelant. C'est ce type de scénario qui produit les résultats les plus préoccupants. Je cite comme exemple flagrant l'arrêt *J.D. Irving, Limited (scierie de Sussex) c. Wayne Douthwright et Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*, 2012 NBCA 35, 386 R.N.-B (2^e) 241, dans lequel le juge d'appel Richard a écrit :

[...] l'article 34 de la *Loi sur les accidents du travail* renferme une clause privative qui confère à la Commission une certaine compétence exclusive, mais c'est au Tribunal d'appel qu'il incombe de statuer en dernier ressort sur les décisions de la Commission. Le paragraphe 21(1) de la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail* ne laisse aucune ambiguïté à cet égard. Il prévoit qu'il existe un dernier droit d'appel devant le Tribunal d'appel, nonobstant toute disposition de la *Loi sur les accidents du travail*. De plus, le par. 21(11) est ainsi libellé :

21(11) Toute décision, directive, déclaration, ordonnance, ordonnance provisoire, ordre ou tout jugement d'un comité du Tribunal d'appel ou tout acte ou toute chose qu'il a accompli, constitue une décision, directive, déclaration, ordonnance, ordonnance provisoire ou un jugement de la Commission, ou un acte ou une chose qu'elle a accompli.

Cette disposition montre à quel point la thèse que défend la Commission en l'espèce est absurde. En sa qualité de décision administrative définitive sur la question, la décision du Tribunal d'appel est la « décision [...] de la Commission », mais la Commission appuie pourtant la thèse de l'appelante. La Commission conteste ainsi sa propre décision. [par. 47 et 48]

[Souligné dans l'original.]

Ce qui est étonnant dans l'appel *Douthwright*, c'est que la Commission a fait valoir que la décision du Tribunal d'appel était erronée, que cette décision devrait être annulée et que la Cour devrait accepter la thèse de l'appelante et accueillir l'appel. Compte tenu du libellé clair du par. 21(11) de la *Loi*, la Commission, en réalité, se trouvait à dire que sa propre décision était erronée, et que cette dernière devait être infirmée et annulée.

La raison pour laquelle la Cour ne devrait pas permettre des stratégies telle celle qui a été utilisée dans l'arrêt *Douthwright* n'est guère compliquée : la Commission ne devrait pas être autorisée à se servir d'un appel devant notre Cour pour faire valoir la cause qu'elle a « perdue » devant son propre Tribunal d'appel.

La Cour, en l'espèce, n'a pas pu profiter d'une réponse détaillée de la part de l'intimée aux assertions de l'appelant. Après tout, c'est ce à quoi l'on s'attend normalement de l'intimée et c'est cette façon de faire qui permet le mieux d'exposer en détail les questions litigieuses.

En toute déférence, peut-être le temps est-il venu pour le législateur d'examiner les incidences du par. 21(11). Subsidiairement ou dans l'entre-temps, je suis d'avis que la

Commission devrait présenter une position claire et constante lorsqu'elle se présente devant notre Cour : la décision du Tribunal d'appel était correcte et devrait être confirmée. Par souci de clarté, il est raisonnable de s'attendre à ce que la Commission respecte le cadre général suivant lorsqu'elle prend part à des appels devant notre Cour :

1. Si la Commission est la seule intimée, ou si un autre intimé désigné ne se présente pas, ou que ce dernier n'est pas représenté par un conseiller juridique, on s'attendra à ce que la Commission défende la décision du Tribunal d'appel. Une exception évidente à ce principe général serait une décision du Tribunal d'appel qui est nettement insoutenable, par ex., une décision du Tribunal d'appel qui, manifestement, est incompatible avec une décision de notre Cour ou de la Cour suprême du Canada.
2. Si un autre intimé désigné [se présente] pour appuyer la décision du Tribunal d'appel, et que ce dernier est représenté par un conseiller juridique, on pourrait demander à la Commission de répondre aux questions posées par la Cour, comme le ferait un intervenant.
3. Dans certaines circonstances (par ex. : une allégation qu'il y a eu manquement à l'obligation d'agir équitablement), l'on s'attendra à ce que la Commission défende la décision du Tribunal d'appel, même si un autre intimé désigné est représenté par un conseiller juridique.

[par. 19 à 24]

[24] La CSSIAT prend acte des directives données par notre Cour dans *Sanford* et affirme que le présent recours relève d'une des exceptions ci-dessus : la décision est « incompatible » avec la jurisprudence la plus récente de la Cour suprême. De ce fait, elle ne s'oppose pas à l'octroi de l'ordonnance que demande l'appelant, par laquelle notre Cour annulerait la décision du Tribunal et rendrait la décision qui aurait dû être rendue ou, subsidiairement, renverrait l'affaire au Tribunal. Je conviens que la position de la

CSSIAT, en l'espèce, est conforme aux principes applicables. Il reste à juger sur le fond l'appel proprement dit.

G. *La décision dont appel*

[25] Le Tribunal, dans une décision partagée, est arrivé aux conclusions suivantes :

[TRADUCTION]

La majorité des membres du comité du Tribunal comprend que, dans certains arrêts, la Cour d'appel s'est rangée à l'avis de la Commission, et comprend par ailleurs l'arrêt *Martin* de la Cour suprême du Canada. Elle sait également que ces causes ne sont pas toutes exactement les mêmes. La majorité ne doute pas, en l'espèce, que l'appelant souffrait de tension mentale cumulative, et que cette tension ne peut être attribuée à aucun autre facteur que son environnement de travail. Son environnement de travail usuel, depuis dix ans, l'affecte à la surveillance de détenus dans un atelier de production où sont fabriqués des matelas. Le nombre de détenus y ayant doublé, l'atelier s'est trouvé engorgé. Il est résulté de cet engorgement, de même que d'un équipement défectueux et de compressions budgétaires récentes, des situations où les détenus ont manifesté une grande irritation qu'ils ont dirigée vers l'appelant. Par suite, l'appelant a connu tension mentale et anxiété.

Il est largement fait état, dans le rapport d'évaluation psychologique précité de M^{me} MacKenzie, des situations difficiles vécues par l'appelant dans son milieu de travail, lesquelles, de l'avis de la majorité des membres du comité, sont de nature [TRADUCTION] « quasi traumatique »; il n'y a toutefois pas ici « réaction violente à un événement traumatique » (voir la définition d'« accident » de la *Loi sur les accidents du travail*). La majorité conclut que la tension mentale éprouvée par l'appelant a progressé de manière cumulative au cours de la période en question. S'ajoute aux conditions susmentionnées l'accès facile à une multitude d'outils, dans un atelier de production occupé par des [TRADUCTION] « détenus d'un établissement à sécurité maximale ». Du point de vue de la majorité, ces « stresseurs du lieu de travail étaient [...] inhabituels et excessifs par comparaison avec ceux que subit le travailleur

moyen exerçant les mêmes fonctions ou des fonctions semblables » (voir le par. 12 de *Robichaud*).

Le comité du Tribunal d'appel s'est penché attentivement sur cette question. Il constate que la Commission a rejeté la réclamation de l'appelant parce qu'elle ne répondait pas à l'exigence du par. 4(1) de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État* voulant que la blessure soit survenue par le fait et à l'occasion de son travail. La majorité note que l'al. 4(1)a) de la *Loi* est muet sur l'[TRADUCTION] « apparition cumulative de tension mentale ». Et, dans sa décision, la Commission a écrit : [TRADUCTION] « Il apparaît donc, par prépondérance des probabilités, que votre blessure psychologique *n'est pas* survenue par le fait et à l'occasion de votre travail » (p. 33 du dossier d'appel). Compte tenu du dossier d'appel et des renseignements recueillis lors de l'audience, la majorité juge qu'il apparaît, par prépondérance des preuves, que la tension mentale de l'appelant est survenue par le fait et à l'occasion de son travail, contrairement à ce qu'a conclu la Commission.

[26] L'un des trois membres du comité a donné une brève opinion dissidente. Il a conclu que les stressseurs connus par M. Mullin n'étaient pas excessifs ou inhabituels pour une personne effectuant ce genre de travail. Il a également renvoyé à ce passage de l'arrêt *Martin* de la Cour suprême : « Suivant la *LIAÉ*, les autorités provinciales compétentes doivent appliquer la législation et les politiques en vigueur dans leur province, dans la mesure où celles-ci n'entrent pas en conflit avec les dispositions de la loi fédérale » (par. 3).

H. *La réclamation de M. Mullin*

[27] La tension mentale doit survenir en tant que « réaction violente à un événement traumatique » pour qu'un employé du Nouveau-Brunswick puisse recevoir une indemnisation. La politique n° 21-103 de Travail sécuritaire NB prévoit « une évaluation objective à quatre volets pour déterminer si une réclamation pour tension mentale est indemnisable ». Elle ajoute :

Pour être indemnisable, la tension mentale doit répondre aux critères suivants :

- il doit s'agir d'une réaction aiguë à un événement traumatique (section 2.1);
- l'événement traumatique doit être survenu du fait et au cours de l'emploi du travailleur blessé (section 2.2);
- elle ne doit pas être liée à une mesure prise par l'employeur du travailleur quant à la gestion et à la surveillance de son emploi (section 2.3);
- il doit s'agir d'une condition mentale ou physique décrite dans l'édition la plus récente du *Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux* de l'Association américaine de psychiatrie au moment du diagnostic (section 2.4).

[28]

La politique apporte ces précisions sur la première étape de l'évaluation :

Pour prendre une décision sur une réclamation pour tension mentale, Travail sécuritaire NB doit avoir des renseignements pour appuyer le fait que le stress a été causé par une réaction aiguë à un événement soudain et imprévu survenu du fait et au cours de l'emploi.

Selon le *Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux* de l'Association américaine de psychiatrie (4^e édition), une personne a été exposée à un événement traumatique lorsqu'elle répond aux deux critères suivants :

- le sujet a vécu, a été témoin ou a été confronté à un événement ou à des événements durant lesquels des individus ont pu mourir ou être très grièvement blessés ou bien ont été menacés de mort ou de grave blessure ou bien durant lesquels son intégrité physique ou celle d'autrui a pu être menacée;
- la réaction du sujet à l'événement s'est traduite par une peur intense, un sentiment d'impuissance ou d'horreur.

[29] Le dossier dont le Tribunal disposait n'autorisait tout simplement pas à conclure que M. Mullin avait eu une réaction aiguë à un événement traumatique soudain et imprévu. Le stress de M. Mullin est apparu graduellement. Le Tribunal avait d'ailleurs conclu, nous l'avons vu, à son apparition graduelle; il a néanmoins décidé d'accorder une indemnité.

V. Conclusion et dispositif

[30] À mon sens, le Tribunal d'appel a commis une erreur de droit lorsqu'il a conclu que les agents de l'État fédéral, au Nouveau-Brunswick, sont admissibles à une indemnisation pour apparition graduelle de tension mentale. Bien que la majorité se soit reportée à l'arrêt *Martin*, elle n'a pas suivi la directive claire et sans ambiguïté de cet arrêt. L'erreur commise justifie d'infirmer la décision et ouvre la voie à une intervention en appel. Si le Tribunal avait appliqué le droit approprié, ainsi que les critères appropriés, énoncés par la politique n° 21-103, il serait arrivé à la conclusion inéluctable que le rejet de la réclamation de M. Mullin s'imposait.

[31] Je suis d'avis d'accueillir l'appel, d'annuler la décision du Tribunal d'appel et de rétablir la décision de la Commission datée du 11 mars 2013.

[32] L'appelant n'a pas sollicité de dépens. J'ordonnerais donc que chacune des parties acquitte ses propres dépens.