

COURT OF APPEAL OF  
NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU  
NOUVEAU-BRUNSWICK

45-21-CA

WORKPLACE HEALTH, SAFETY AND  
COMPENSATION COMMISSION

APPELLANT

- and -

EMILE FERGUSON

RESPONDENT

Workplace Health Safety and Compensation  
Commission v. Ferguson, 2021 NBCA 57

CORAM:

The Honourable Justice Quigg  
The Honourable Justice Baird  
The Honourable Justice LeBlond

Appeal from a decision of the Workers'  
Compensation Appeals Tribunal:  
February 21, 2021

History of Case:

Decision under appeal:  
Unreported

Preliminary or incidental proceedings:  
N/A

Appeal heard:  
September 16, 2021

Judgment rendered:  
December 9, 2021

Reasons for judgment:  
The Honourable Justice Quigg

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

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

APPELANTE

- et -

EMILE FERGUSON

INTIMÉ

Commission de la santé, de la sécurité et de  
l'indemnisation des accidents au travail c.  
Ferguson, 2021 NBCA 57

CORAM :

l'honorable juge Quigg  
l'honorable juge Baird  
l'honorable juge LeBlond

Appel d'une décision du Tribunal d'appel des  
accidents au travail :  
le 21 février 2021

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :  
inédite

Procédures préliminaires ou accessoires :  
s.o.

Appel entendu :  
le 16 septembre 2021

Jugement rendu :  
le 9 décembre 2021

Motifs de jugement :  
l'honorable juge Quigg

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

Counsel at hearing:

Avocats à l'audience :

For the appellant:  
Dominique P. Fontaine

Pour l'appelante :  
Dominique P. Fontaine

Emile Ferguson on his own behalf (via  
teleconference)

Emile Ferguson en son propre nom (par  
téléconférence)

THE COURT

LA COUR

The appeal is allowed without costs.

L'appel est accueilli sans dépens.

## Le jugement de la Cour rendu par

### LA JUGE QUIGG

#### I. Introduction

[1] Le présent appel porte sur l'interprétation et l'application des politiques établies par la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail en ce qui concerne la déclaration en retard d'un accident de travail et l'indemnisation d'une perte possible d'audition causée par l'exposition au bruit. La Commission a refusé la demande d'indemnisation de M. Emile Ferguson, mais son appel au Tribunal d'appel des accidents au travail a été accueilli. La Commission interjette maintenant appel de la décision du Tribunal d'appel. Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis d'accueillir l'appel.

#### II. Faits

[2] Entre 1953 et 2001, M. Ferguson a été employé presque exclusivement comme bûcheron par environ 33 différents employeurs au Nouveau-Brunswick. Le 14 septembre 2018, il a présenté pour la première fois un *Rapport sur l'accident ou la maladie professionnelle* accompagné d'un rapport d'audiogramme produit le même jour. M. Ferguson affirme avoir souffert d'une perte d'audition dans les deux oreilles, perte causée par le bruit en milieu de travail. Selon lui, la perte d'audition a progressé au fil des années pendant lesquelles il a travaillé dans la forêt, et il y a des éléments de preuve indiquant qu'elle était présente lorsqu'il a pris sa retraite, en 2002.

[3] En l'espèce, les politiques qui entrent en jeu sont la Politique 21-106 (Avis d'accident et demande de prestations) et la Politique 21-112 (Perte d'audition professionnelle). Par souci de commodité, je reproduis ci-dessous les articles pertinents de la Politique 21-106, à savoir les articles 2.1 et 4.1 :

## 2.1 Late Notification to the Employer

[...]  
WorkSafeNB gathers information to determine if information or evidence has been compromised or is unavailable due to the late notification of the accident. WorkSafeNB gathers this type of information by asking questions such as:

- Prejudice has not occurred and the claim proceeds to adjudication for compensation benefits; or
- Prejudice has occurred as evidence has been compromised that would cause the employer difficulty in defending against the claim, and the claim does not proceed to adjudication for compensation benefits.

[...]

### 4.1 Time Limitations for Application of Benefits

Injured workers or surviving dependents who fail to apply for benefits within the legislated time frames may still be eligible for benefits if:

- The claim meets all other conditions for entitlement (see Policy 21-100 – Conditions for Entitlement – General Principles);
- The employer has not been prejudiced by late reporting of the accident (see section 2.1); and
- WorkSafeNB determines that the

## 2.1 Déclaration de l'employeur en retard

[...]  
Travail sécuritaire NB prend en considération toute l'information recueillie pour déterminer si les preuves sont suffisantes pour permettre à l'employeur de se défendre contre la réclamation. Selon la prépondérance des preuves, il décide que l'une ou l'autre des situations s'applique :

- un préjudice n'a pas été subi et la réclamation est donc admissible à la prise de décision relative aux prestations;
- un préjudice a été subi puisque des preuves ont été compromises, qui fait en sorte que l'employeur aurait de la difficulté à se défendre contre la réclamation et la réclamation n'est donc pas admissible à la prise de décision relative aux prestations.

[...]

### 4.1 Délais qui s'appliquent à la demande de prestations

Un travailleur blessé ou une personne à charge survivante qui ne présente pas de demande de prestations dans les délais prescrits par la loi peut toujours être admissible à des prestations si :

- la réclamation répond à tous les autres critères d'admissibilité (voir la Politique 21-100 – Critères d'admissibilité – Principes généraux);
- l'employeur n'a pas subi de préjudice en raison de la déclaration en retard de l'accident

delay in application for benefits is justified.

WorkSafeNB determines whether a delay in application for benefits is justified on a case-by-case basis. Using the available evidence to determine whether or not there are reasonable explanations for the delay, WorkSafeNB assigns greater credibility to documented evidence that is factual and measureable (objective). For more information on its decision-making model, please refer to Policy 21-113 Decision Making.

Circumstances WorkSafeNB considers reasonable for a delay include:

- There were ongoing medical investigations that extended past the one year time period to determine whether the injury or disease was related to employment;
- The worker has an occupational disease characterized by a long latency period before disablement occurred. This does not include occupational noise induced hearing loss;
- The worker was medically incapable of applying for compensation;
- Commission error;
- Extension on notice of election;

(voir la section 2.1);

- Travail sécuritaire NB détermine que le retard pour présenter la demande de prestations est justifié.

Travail sécuritaire NB détermine si le retard pour présenter une demande de prestations est justifié selon chaque cas. En se servant des preuves disponibles pour déterminer s'il y a des explications raisonnables pour son retard, il accorde plus de crédibilité aux preuves documentées qui sont factuelles et mesurables (objectives). Pour obtenir plus de renseignements sur le modèle de prise de décision de Travail sécuritaire NB, veuillez consulter la Politique 21-113 – Prise de décision.

Voici des circonstances que Travail sécuritaire NB considère comme justifiant raisonnablement un retard :

- des examens médicaux se sont poursuivis au-delà du délai de un an pour savoir si la blessure ou la maladie était liée à l'emploi;
- le travailleur est atteint d'une maladie \_\_\_\_\_ professionnelle caractérisée par une longue période de latence avant l'incapacité; cela ne comprend pas la perte d'audition due au bruit en milieu de travail;
- le travailleur était médicalement incapable de présenter une demande de prestations;
- Travail sécuritaire NB a fait une erreur;
- la prolongation de l'avis du choix;

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Third party settlements/judgments; or</li><li>• The employer failed to fulfill their legislated responsibility.<br/>[Emphasis added.]</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• des règlements ou des jugements mettant en cause une tierce partie;</li><li>• l'employeur n'a pas respecté ses responsabilités imposées par la loi.<br/>[Le soulignement est de moi.]</li></ul> |
|---|---|

[4] La Commission a rejeté la demande de M. Ferguson pour les motifs suivants :

- i) l'intimé a travaillé autour de machines à partir de 1966 jusqu'à sa retraite en 2002;
- ii) l'intimé n'avait que parfois porté de la protection pour son ouïe en 2000 et 2001;
- iii) l'intimé n'a pas signalé à son employeur une perte d'audition;
- iv) le premier audiogramme subi par l'intimé fut en 2018.

[5] Le délai imparti par la loi dans lequel M. Ferguson pouvait demander une indemnité était d'un an après la date de l'accident. La Commission lui a indiqué qu'il y avait deux dates possibles à envisager relativement à la date de l'accident. Il s'agissait de la date de sa retraite et de celle de son audiogramme. Elle a décidé que la date de sa retraite s'appliquait. On lui a dit qu'il n'avait qu'un an après sa retraite pour déposer sa demande de prestations, ce qui n'a pas eu lieu, étant donné qu'il a déposé sa demande le jour de son audiogramme, le 14 septembre 2018. La Commission a indiqué qu'elle s'était par la suite penchée sur la question de savoir s'il y avait des circonstances raisonnables justifiant le retard. Elle a dit à M. Ferguson que le fait qu'il ne savait pas qu'elle pouvait l'aider relativement à sa perte d'audition n'était pas accepté comme justification raisonnable du retard. S'agissant de la date de l'audiogramme, la Commission a aussi informé M. Ferguson que, même si l'audiogramme indiquait qu'il avait subi une perte auditive, il n'y avait pas suffisamment de preuve pour lier cette perte à son emploi.

[6] La Commission a conclu qu'il n'était pas admissible aux prestations. Elle était d'avis que le retard de la déclaration n'était pas justifiable étant donné que M. Ferguson n'avait pas informé ses anciens employeurs de sa perte auditive; de plus, ils n'étaient plus en activité et la demande leur serait préjudiciable puisqu'ils ne pourraient pas se défendre contre elle.

[7] M. Ferguson a répondu en déclarant qu'il ne savait pas, avant sa retraite, que la Commission versait des prestations pour les blessures subies au travail en raison de l'exposition au bruit. Il a dit qu'il n'avait pas été informé de ce fait par ses employeurs et qu'il l'avait seulement appris en 2018, lorsqu'un audiologiste lui avait conseillé de déposer une demande d'indemnisation pour le coût des appareils auditifs dont il a maintenant besoin.

[8] La demande de M. Ferguson a été transmise pour examen par le Bureau de résolution de problèmes, qui a confirmé la décision de la Commission de refuser la demande. Comme nous l'avons indiqué, M. Ferguson a obtenu gain de cause dans l'appel qu'il a interjeté au Tribunal d'appel, qui a conclu que le retard qu'il avait mis à déclarer sa perte d'audition était justifié et qu'aucun préjudice n'avait été causé à ses anciens employeurs.

### III. Moyens d'appel

[9] La Commission affirme que la présidente du Tribunal d'appel a commis une erreur lorsqu'elle a conclu, en vertu du par. 16(2) de la *Loi sur les accidents du travail*, L.R.N.-B. 1973, ch. W-13 (la *Loi*), que le retard mis par M. Ferguson à déposer sa demande était justifié. La Commission soutient que la présidente 1) a mal interprété la Politique 21-106, en particulier l'art. 4.1, et qu'elle n'a pas suivi les principes qui y sont prévus, commettant ainsi une erreur de droit, et 2) n'a pas suffisamment motivé sa conclusion.

IV. Norme de contrôle

[10] Je fais miens les motifs de notre Cour dans l'arrêt *Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail c. Boudreau et autre*, 2021 NBCA 41, [2021] A.N.-B. n° 224 (QL), où le juge LeBlond a expliqué la norme de contrôle que la Cour applique à l'interprétation et à l'application que le Tribunal d'appel donne à une politique établie par la Commission :

Dans *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] A.C.S. n° 65 (QL), la Cour suprême a statué que la présomption de la norme de contrôle de la décision raisonnable est réfutée « lorsque le législateur a prévu un mécanisme d'appel d'une décision administrative devant une cour, indiquant ainsi son intention que les cours de justice recourent, en matière de contrôle, aux normes applicables en appel » (par. 17). Or, le législateur a prévu ce genre de mécanisme d'appel. Le paragraphe 21(12) de la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et le Tribunal d'appel des accidents au travail*, L.N.-B. 1994, ch. W-14 (la *Loi*), énonce le droit d'appeler des décisions du Tribunal sur des questions de compétence ou de droit. L'article 23 énonce plus loin le mécanisme d'appel.

L'alinéa 21(9)b) dispose que le Tribunal est lié par les politiques qu'a approuvées la Commission et qui sont applicables en l'espèce. Le paragraphe 21(9.1) précise que chacune de ces politiques lie le Tribunal d'appel. Ce n'était pas le cas avant la promulgation de ces dispositions en 2018. Cela explique pourquoi la loi a changé depuis la décision de notre Cour dans *D.W. c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et Via Rail Canada Inc.*, 2005 NBCA 70, 288 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 26. Ces politiques ont force de loi. Comme l'a statué notre Cour dans *Tribunal d'appel des accidents au travail c. Province du Nouveau-Brunswick et Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*, 2019 NBCA 77, [2020] A.N.-B. n° 20 (QL) : « en rendant sa décision en toute justice et sur le bien-fondé de l'espèce, le Tribunal d'appel doit appliquer toute politique approuvée par la Commission “en vertu” de la *Loi* qui est “applicabl[e] en



l'espèce" [...] » (c'est moi qui souligne) (au par. 8). Toute erreur d'interprétation d'une politique est donc une erreur de droit. En conséquence, notre Cour doit appliquer la norme de contrôle en appel, à savoir la norme de la décision correcte, dans son examen de cette question de droit (*Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, au par. 8; *Longphee c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*, 2020 NBCA 45; [2020] A.N.-B. n° 157 (QL), au par. 18). [Le soulignement est de moi; par. 16 et 17]

[11] Le présent appel porte sur l'interprétation et l'application des politiques approuvées par la Commission. La norme de contrôle applicable est donc celle de la décision correcte.

V. Analyse

A. *Cadre législatif*

[12] Dans l'arrêt *Boudreau*, le juge LeBlond mentionne, en ce qui concerne les appels, l'effet combiné de l'alinéa 7f.1) et des paragraphes 21(9) et 21(9.1) de la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et le Tribunal d'appel des accidents de travail*, L.N.-B. 1994, ch. W-14, dont voici le libellé :

**Additional responsibilities of Commission**

**7** In addition to the responsibilities prescribed in sections 4 and 5, the Commission shall

(f.1) establish policies not inconsistent with this Act, the *Workers' Compensation Act*, the *Firefighters' Compensation Act* and the *Occupational Health and Safety Act* to promote workers' health, safety and compensation[.]

**Responsabilités additionnelles**

**7** En plus des responsabilités mentionnées aux articles 4 et 5, la Commission doit

f.1) établir des politiques destinées à promouvoir la santé, la sécurité et l'indemnisation des travailleurs, qui ne sont pas incompatibles avec la présente loi, la *Loi sur les accidents du travail*, la *Loi sur l'indemnisation des pompiers* et la *Loi sur l'hygiène et la*

*sécurité au travail*[.]

**Procedure before Appeals Tribunal**

**Procédure devant le Tribunal d'appel**

**21(9)** In an appeal, the Appeals Tribunal shall

**21(9)** Dans le cadre d'un appel, le Tribunal d'appel :

(a) make its decision on a case-by-case basis based on the real merits and justice of the particular case,

a) rend sa décision au cas par cas en toute justice et sur le bien-fondé de l'espèce;

(b) apply a policy approved by the Commission that is applicable in the case, and

b) est lié par les politiques qu'a approuvées la Commission et qui sont applicables en l'espèce;

(c) not be bound to follow precedent.

c) n'est pas tenu de suivre les précédents.

**21(9.1)** Until a different policy is approved by the Commission or a policy is amended by the Commission, every policy approved by the Commission under this Act is binding on the board of directors, every officer and employee of the Commission and on the Appeals Tribunal.

**21(9.1)** Tant qu'elle ne l'a pas modifiée ou tant qu'elle n'en a pas approuvé une autre, chaque politique qu'approuve la Commission en vertu de la présente loi lie le conseil d'administration, les dirigeants et employés de la Commission ainsi que le Tribunal d'appel.

[13] Dans l'arrêt *Boudreau*, le juge LeBlond a déclaré ce qui suit :

Au titre du par. 41(3) de la *Loi sur les accidents du travail*, L.R.N.-B. 1973, ch. W-13, la Commission a l'autorité exclusive de décider, à sa discrétion, toutes les questions relatives à la nécessité, à la nature et à la suffisance de toute aide médicale. En l'espèce, la question avait été tranchée compte tenu de la politique, en conformité avec le cadre législatif. [par. 19]

[14] En l'espèce, l'art. 16 de la *Loi* entre en jeu :

**Limitation of time for application**

**Délai de prescription de la demande**

**16(1)** An application for compensation under this Part shall be made

**16(1)** La demande d'indemnité que prévoit la présente partie est produite :

(a) within one year after the date of the accident, or

a) dans un délai d'un an à compter de la date de l'accident;

(b) in the case of death, within six months after the date of the accident.

b) en cas de décès, dans un délai de six mois à compter de la date de l'accident.

**16(2)** The Commission may extend the time period referred to in subsection (1) if it considers that the delay is justified.

**16(2)** Si elle estime que le retard est justifié, la Commission peut proroger le délai imparti au paragraphe (1).

[15] Dans l'arrêt *LeBlanc c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*, 2012 NBCA 82, 393 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 245, la Cour a déclaré que la *Loi* est de nature réparatrice et qu'elle doit par conséquent faire l'objet d'une interprétation large, juste et libérale, la plus propre à assurer la réalisation de ses objets (par. 15).

1. Le Tribunal d'appel a-t-il mal interprété la Politique 21-106 et la Politique 21-112?

[16] L'article 2.1 de la Politique 21-106 prévoit que, si un travailleur blessé n'avise pas son employeur d'un accident aussitôt que cela est matériellement possible et avant de quitter son emploi, sa réclamation ne peut être étudiée et tranchée que si aucun préjudice n'est causé à l'employeur. Toutefois, si le travailleur blessé est capable de répondre aux trois critères distincts prévus à l'art. 4.1 de la Politique 21-106, la Commission peut prolonger le délai imparti pour déclarer l'accident. Le travailleur blessé doit répondre aux trois critères. Je soulignerais qu'il est prévu à l'art. 4.1 que la Commission n'inclue pas, au chapitre des circonstances qu'elle considère comme justifiant raisonnablement un retard, « la perte d'audition due au bruit en milieu de travail ».

[17] Comme nous l'avons indiqué, la Commission a la compétence exclusive pour trancher les affaires dont elle est saisie et qui se rapportent à la *Loi*. Le Tribunal d'appel possède tous les pouvoirs conférés à la Commission par la *Loi*, sous réserve de

l'al. 21(9)b), en ce sens qu'il doit appliquer toutes les politiques approuvées par la Commission qui s'appliquent à l'affaire.

[18] La seule analyse entreprise par le Tribunal d'appel concernant les retards injustifiables se trouve au par. 99 de sa décision :

En plus, nous n'avons pas obtenu de preuve, en l'espèce, que le délai tardif du requérant à déposer sa réclamation aurait eu un quelconque préjudice auprès d'un employeur. Les employeurs n'existent plus. [par. 99]

[19] Le Tribunal d'appel n'a pas appliqué la Politique 21-106, ce qui a donné lieu à une erreur de droit.

[20] Dans la présente situation, le Tribunal d'appel aurait dû prendre en compte le par. 85(1) de la *Loi*, qui reconnaît les maladies professionnelles comme indemnissables, puis déterminer la date de la fin du délai de prescription de la demande conformément à l'al. 16(1)a) de la *Loi*, lequel prévoit qu'une demande d'indemnité doit être produite « dans un délai d'un an à compter de la date de l'accident ».

[21] Le législateur n'a pas défini la perte d'audition professionnelle dans la *Loi*. Par conséquent, il revenait à la Commission de la définir dans ses politiques, ce qu'elle a fait dans la Politique 21-112. Après avoir appliqué la Politique 21-106, le Tribunal d'appel aurait dû appliquer la Politique 21-112, qui prévoit ce qui suit :

#### **POLICY**

Hearing loss is an occupational disease under section 13(u) of Regulation 84-66 of the *WC Act* when it is caused by industrial trauma or noise induced due to excessive levels of noise in the workplace. Eligibility for compensation is based on whether the personal injury by accident (hearing loss) arose out of and in the course of employment.

#### **POLITIQUE**

La perte d'audition est une maladie professionnelle en vertu de l'alinéa 13u) du *Règlement 84-66* pris en vertu de la *Loi sur les accidents du travail* lorsqu'elle est causée par un trauma industriel ou par le bruit résultant de l'exposition à des niveaux élevés de bruit dans le lieu de travail. L'admissibilité aux prestations d'indemnisation est fondée sur si la lésion corporelle par accident (perte d'audition) a

When WorkSafeNB is satisfied the hearing loss was not caused by employment in New Brunswick, no compensation is paid. [ss 85(2) *WC Act*].

Hearing loss from aging is not work-related. It does not arise out of and in the course of employment as required by law, and therefore no benefits can be paid.

été causée du fait et au cours de l'emploi.

Lorsque Travail sécuritaire NB est convaincu que la perte d'audition n'a pas été causée par un emploi occupé au Nouveau-Brunswick, aucune prestation n'est versée [paragraphe 85(2) de la *Loi*].

La perte d'audition liée au vieillissement n'est pas liée au travail. Elle n'a pas été causée du fait et au cours de l'emploi, tel que la *Loi* l'exige, et par conséquent, aucune prestation ne peut être versée.

[22] L'article de la Politique 21-112 ayant trait à l'interprétation est libellé ainsi :

#### INTERPRETATION

1. Applications for compensation must be made within one year of the date of accident. For occupational diseases, this is one year from the date of disablement. According to the ACOEM, disablement from noise-induced hearing loss occurs during the period of exposure (increasing most rapidly in the first 10 to 15 years of exposure and then decelerates).

2. Therefore, the date of disablement (accident) is the earlier of:

- Date of an audiogram which shows evidence of noise-induced hearing loss; or
- Last exposure to noise in the workplace at a level and duration significant enough to have caused the hearing loss.

#### INTERPRÉTATION

1. Les demandes d'indemnisation doivent être présentées dans l'année suivant la date de l'accident. Pour les maladies professionnelles, elles doivent être présentées dans l'année suivant la date de l'incapacité. Selon l'ACOEM, l'incapacité liée à la perte d'audition due au bruit survient pendant la période d'exposition (elle augmente plus rapidement au cours des 10 à 15 premières années d'exposition, puis ralentit).

2. Par conséquent, la date de l'incapacité (accident) est la première des deux dates suivantes :

- la date d'un audiogramme qui démontre une perte d'audition due au bruit;
- la date de la dernière exposition au bruit en milieu de travail à un niveau et d'une durée suffisants pour avoir causé la perte d'audition.

3. The WC Act [...] provides authority to WorkSafeNB to extend application when it considers the delay is justified.

3. La Loi sur les accidents du travail [...] donne à Travail sécuritaire NB l'autorité de prolonger le délai s'il estime qu'il est justifié.

### **Persuasive Evidence of Occupational NIHL**

### **Preuve convaincante d'une perte d'audition due au bruit en milieu de travail**

[...]

[...]

5. Exposure to hazardous noise levels must have occurred at work for a claim to be accepted. In addition to the above, WorkSafeNB weighs all available evidence including: the use of hearing protection, evidence of noise conservation programs in the workplace, and audiograms conducted by employers and healthcare providers.  
[Emphasis added.]

5. L'exposition aux niveaux de bruit dangereux doit être survenue au travail pour qu'une réclamation soit acceptée. De plus, Travail sécuritaire NB examine toutes les preuves disponibles, y compris le port de protecteurs auditifs, une preuve de la présence de programmes de gestion du bruit en milieu de travail, ainsi que des audiogrammes administrés par des employeurs et des fournisseurs de soins de santé.  
[Le soulignement est de moi.]

[23] Il convient de noter qu'il n'y a aucune preuve médicale établissant que la perte d'audition de M. Ferguson était liée à son travail, et la Commission a reconnu que la preuve qui lui avait été soumise indiquait que son audition s'était considérablement détériorée après sa retraite. En fait, l'épouse de M. Ferguson a déclaré ce qui suit à un moment donné : [ORIGINAL] « quand il aurait arrêté de travailler il saurait aperçu que son audition n'était pas pareille, maintenant, il est rendu à un point qu'il ne peut plus parler au téléphone ». Cette déclaration a trait à des événements qui se situent bien au-delà du délai prévu dans l'art. 2.1 de la Politique 21-106.

[24] Pendant l'audition de l'appel, la Commission a affirmé que la littérature médicale citée dans la Politique 21-112, sous la rubrique « Interprétation », confirme que la perte d'audition attribuable au bruit survient pendant la période d'exposition (et augmente le plus rapidement au cours des 10 à 15 premières années d'exposition, puis

ralentit). Par conséquent, selon la politique applicable, qui n'a pas été contestée, la perte d'audition attribuable au bruit n'a pas une longue latence. Cela est expressément exclu par l'art. 4.1 de la Politique 21-106 au chapitre des circonstances justifiant un retard dans la présentation d'une demande de prestation. À mon avis, la présidente a mal interprété la Politique 21-106, en particulier l'art. 4.1, et a donc commis une erreur de droit.

2. Insuffisance des motifs

[25] La Commission soutient en outre que le Tribunal d'appel n'a pas suffisamment motivé sa décision. Je suis du même avis qu'elle. Dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] A.C.S. n° 65 (QL), la Cour suprême a écrit ce qui suit :

Pour être raisonnable, une décision doit être fondée sur un raisonnement à la fois rationnel et logique. Il s'ensuit qu'un manquement à cet égard peut amener la cour de révision à conclure qu'il y a lieu d'infirmer la décision. Certes, le contrôle selon la norme de la décision raisonnable n'est pas « une chasse au trésor, phrase par phrase, à la recherche d'une erreur » : *Pâtes & Papier Irving*, par. 54, citant *Newfoundland Nurses*, par. 14. Cependant, la cour de révision doit être en mesure de suivre le raisonnement du décideur sans buter sur une faille décisive dans la logique globale; elle doit être convaincue qu'« [un] mode d'analyse, dans les motifs avancés, [...] pouvait raisonnablement amener le tribunal, au vu de la preuve, à conclure comme il l'a fait » : *Ryan*, par. 55; *Southam*, par. 56. Les motifs qui « ne font que reprendre le libellé de la loi, résumer les arguments avancés et formuler ensuite une conclusion péremptoire » permettent rarement à la cour de révision de comprendre le raisonnement qui justifie une décision, et [TRADUCTION] « ne sauraient tenir lieu d'exposé de faits, d'analyse, d'inférences ou de jugement » : R. A. Macdonald et D. Lametti, « Reasons for Decision in Administrative Law » (1990), 3 *R.C.D.A.P.* 123, p. 139; voir également *Gonzalez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2014 CF 750, par. 57-59.

Bien que, comme nous l'avons déjà mentionné aux par. 89 à 96, il faille interpréter des motifs écrits eu égard au dossier et en tenant dûment compte du régime administratif dans lequel ils sont donnés, une décision sera déraisonnable lorsque, lus dans leur ensemble, les motifs ne font pas état d'une analyse rationnelle ou montrent que la décision est fondée sur une analyse irrationnelle : voir *Wright c. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, 2017 NSSC 11, 23 Admin. L.R. (6th) 110; *Southam*, par. 56. Une décision sera également déraisonnable si la conclusion tirée ne peut prendre sa source dans l'analyse effectuée (voir *Sangmo c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 17, par. 21 (CanLII)), ou qu'il est impossible de comprendre, lorsqu'on lit les motifs en corrélation avec le dossier, le raisonnement du décideur sur un point central (voir *Blas c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 629, par. 54-66; *Reid c. Criminal Injuries Compensation Board*, 2015 ONSC 6578; *Lloyd c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 115; *Taman c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 1, [2017] 3 R.C.F. 520, par. 47).

[par. 102 et 103]

[26] En l'espèce, la présidente du Tribunal d'appel était tenue de se pencher sur tous les éléments de l'art. 4.1 de la Politique 21-106, ce qu'elle n'a pas fait. La présidente s'est fiée à des décisions antérieures du Tribunal d'appel, qui peuvent toutes être distinguées de la présente cause. Dans la décision dont nous sommes saisis, la présidente a omis de fournir des motifs expliquant comment elle est parvenue à sa conclusion selon laquelle le retard mis par M. Ferguson à déclarer un accident de travail était justifié. Elle n'a pas traité de la question du retard injustifié.

[27] Je suis d'avis que la présidente n'a pas fourni de motifs suffisants à l'appui de sa décision. Selon les faits de l'espèce, le retard mis à déposer la demande n'était pas justifié.

## VI. Dispositif

[28] Pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis d'accueillir l'appel, d'annuler la décision du Tribunal d'appel et de rétablir la décision rendue par la Commission le



25 mars 2019, laquelle a été confirmée le 28 mai 2019. Conformément à la politique adoptée par notre Cour à l'égard des appels se rapportant à Travail sécuritaire NB, je n'adjugerais pas de dépens.

QUIGG, J.A.

I. Introduction

[1] This appeal concerns the interpretation and application of policies established by the Workplace Health, Safety and Compensation Commission relating to late reporting of a workplace accident and coverage for possible hearing loss due to noise exposure. The Commission denied Mr. Emile Ferguson’s claim for coverage, but his appeal to the Worker’s Compensation Appeals Tribunal was allowed. The Commission now appeals the Appeals Tribunal’s decision. For the following reasons, I would allow the appeal.

II. Facts

[2] Between 1953 and 2001, Mr. Ferguson was employed almost exclusively as a woods worker by approximately 33 different employers in New Brunswick. On September 14, 2018, he submitted, for the first time, a Report of Accident or Occupational Disease along with an audiogram report produced the same day. Mr. Ferguson claimed he suffered from occupational noise-induced hearing loss in both ears. According to Mr. Ferguson, the hearing loss had progressed over the years he worked in the woods, and there was evidence it was present when he retired, in 2002.

[3] The policies in play in this case are 21-106 (Accident Reporting and Application for Benefits) and 21-112 (Occupational Hearing Loss). For ease of reference, I reproduce below the pertinent sections of Policy 21-106, sections 2.1 and 4.1:

**2.1 Late Notification to the Employer**

**2.1 Déclaration de l’employeur en retard**

[...]  
WorkSafeNB gathers information to determine if information or evidence has

[...]  
Travail sécuritaire NB prend en considération toute l’information recueillie

been compromised or is unavailable due to the late notification of the accident. WorkSafeNB gathers this type of information by asking questions such as:

- Prejudice has not occurred and the claim proceeds to adjudication for compensation benefits; or
- Prejudice has occurred as evidence has been compromised that would cause the employer difficulty in defending against the claim, and the claim does not proceed to adjudication for compensation benefits.

[...]

#### **4.1 Time Limitations for Application of Benefits**

Injured workers or surviving dependents who fail to apply for benefits within the legislated time frames may still be eligible for benefits if:

- The claim meets all other conditions for entitlement (see Policy 21-100 – Conditions for Entitlement – General Principles);
- The employer has not been prejudiced by late reporting of the accident (see section 2.1); and
- WorkSafeNB determines that the delay in application for benefits is justified.

WorkSafeNB determines whether a delay

pour déterminer si les preuves sont suffisantes pour permettre à l'employeur de se défendre contre la réclamation. Selon la prépondérance des preuves, il décide que l'une ou l'autre des situations s'applique :

- un préjudice n'a pas été subi et la réclamation est donc admissible à la prise de décision relative aux prestations;
- un préjudice a été subi puisque des preuves ont été compromises, qui fait en sorte que l'employeur aurait de la difficulté à se défendre contre la réclamation et la réclamation n'est donc pas admissible à la prise de décision relative aux prestations.

[...]

#### **4.1 Délais qui s'appliquent à la demande de prestations**

Un travailleur blessé ou une personne à charge survivante qui ne présente pas de demande de prestations dans les délais prescrits par la loi peut toujours être admissible à des prestations si :

- la réclamation répond à tous les autres critères d'admissibilité (voir la Politique 21-100 – Critères d'admissibilité – Principes généraux);
- l'employeur n'a pas subi de préjudice en raison de la déclaration en retard de l'accident (voir la section 2.1);
- Travail sécuritaire NB détermine que le retard pour présenter la demande de prestations est justifié.

Travail sécuritaire NB détermine si le

in application for benefits is justified on a case-by-case basis. Using the available evidence to determine whether or not there are reasonable explanations for the delay, WorkSafeNB assigns greater credibility to documented evidence that is factual and measureable (objective). For more information on its decision-making model, please refer to Policy 21-113 Decision Making.

retard pour présenter une demande de prestations est justifié selon chaque cas. En se servant des preuves disponibles pour déterminer s'il y a des explications raisonnables pour son retard, il accorde plus de crédibilité aux preuves documentées qui sont factuelles et mesurables (objectives). Pour obtenir plus de renseignements sur le modèle de prise de décision de Travail sécuritaire NB, veuillez consulter la Politique 21-113 – Prise de décision.

Circumstances WorkSafeNB considers reasonable for a delay include:

Voici des circonstances que Travail sécuritaire NB considère comme justifiant raisonnablement un retard :

- There were ongoing medical investigations that extended past the one year time period to determine whether the injury or disease was related to employment;
  - The worker has an occupational disease characterized by a long latency period before disablement occurred. This does not include occupational noise induced hearing loss;
  - The worker was medically incapable of applying for compensation;
  - Commission error;
  - Extension on notice of election;
  - Third party settlements/judgments; or
  - The employer failed to fulfill their legislated responsibility. [Emphasis added.]
- des examens médicaux se sont poursuivis au-delà du délai de un an pour savoir si la blessure ou la maladie était liée à l'emploi;
  - le travailleur est atteint d'une maladie professionnelle caractérisée par une longue période de latence avant l'incapacité; cela ne comprend pas la perte d'audition due au bruit en milieu de travail;
  - le travailleur était médicalement incapable de présenter une demande de prestations;
  - Travail sécuritaire NB a fait une erreur;
  - la prolongation de l'avis du choix;
  - des règlements ou des jugements mettant en cause une tierce partie;
  - l'employeur n'a pas respecté ses responsabilités imposées par la loi. [Le soulignement est de moi.]

[4] The Commission rejected Mr. Ferguson's claim on the following basis:

- i) the Respondent worked around machinery from 1966 until his retirement in 2002;
- ii) the Respondent wore hearing protection only at times in 2000 and 2001;
- iii) the Respondent did not report any hearing loss to his employer;
- iv) the Respondent had his first audiogram in 2018.

[5] The legislated time limit for Mr. Ferguson to apply for compensation was within one year after the date of the accident. The Commission advised him there were two possible dates to consider regarding the date of the accident. They were the date of his retirement, or the date of his audiogram. It determined his retirement date applied. He was advised that he had only one year to file his claim for benefits after he retired. This did not occur as he filed his claim on the date of his audiogram, September 14, 2018. The Commission advised it then considered whether there were reasonable circumstances to justify the delay. The Commission told Mr. Ferguson that his lack of knowledge that the Commission could assist him with his hearing loss was not accepted as a reasonable delay. With respect to the date of the audiogram, the Commission also advised Mr. Ferguson that, although the audiogram indicated he suffered from hearing loss, there was not enough evidence to tie it to his employment.

[6] The Commission's conclusion was that benefits were not available. Its opinion was that the delay in reporting was not justifiable because Mr. Ferguson had not advised his former employers of his hearing loss; moreover, they were no longer in operation and would be prejudiced as they could not defend the claim.

[7] Mr. Ferguson responded, stating that, prior to his retirement, he was not aware the Commission awarded benefits for workplace injuries caused by exposure to noise. He said his employers did not inform him of this and he only became aware of it in 2018 when an audiologist advised him to file a claim to cover the cost of the hearing aids he now requires.

[8] Mr. Ferguson's claim was sent for review by the Issues Resolution Office, which upheld the Commission's decision to deny the claim. As stated, Mr. Ferguson successfully filed an appeal to the Appeals Tribunal. The Appeals Tribunal found his delay in reporting his hearing loss was justified and found there was no prejudice to his former employers.

### III. Grounds of Appeal

[9] The Commission submits the Chairperson of the Appeals Tribunal committed an error in law when she concluded Mr. Ferguson's delay in filing his claim was justified under s. 16(2) of the *Workers' Compensation Act*, R.S.N.B. 1973, c. W-13 (the "Act"). The Commission argues the Chairperson: 1) misinterpreted Policy 21-106, s. 4.1 in particular, asserting she did not follow its policies, thereby committing an error in law; and 2) did not provide sufficient reasons for her conclusion.

### IV. Standard of Review

[10] I adopt the reasons in *Workplace Health, Safety and Compensation Commission v. Boudreau et al.*, 2021 NBCA 41, [2021] N.B.J. No. 224 (QL), where LeBlond J.A. explained the standard of review the Court applies to the Appeals Tribunal's interpretation and application of a policy established by the Commission:

In *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] S.C.J. No. 65 (QL), the Supreme Court held the presumption of the reasonableness review standard is rebutted "where the legislature has provided a statutory appeal mechanism from an

administrative decision to a court, thereby signalling the legislature's intent that appellate standards apply when a court reviews the decision" (para. 17). The Legislature has provided such an appeal mechanism. Section 21(12) of the *Workplace Health, Safety and Compensation Commission and Workers' Compensation Appeals Tribunal Act*, S.N.B. 1994, c. W-14 (the "Act"), sets out the right to appeal Tribunal decisions on questions as to its jurisdiction or any question of law. Section 23 then sets out the appeal mechanism.

Section 21(9)(b) states the Tribunal shall apply a policy that is approved by the Commission and applicable to the case. Section 21(9.1) states that every such policy is binding on the Appeals Tribunal. That was not the case prior to the proclamation of these provisions in 2018. This explains the change in the law since the Court's decision in *D.W. v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission and Via Rail Canada Inc.*, 2005 NBCA 70, 288 N.B.R. (2d) 26. These policies have the force of law. As the Court stated in *Workers' Compensation Appeals Tribunal v. Province of New Brunswick and Workplace Health, Safety and Compensation Commission*, 2019 NBCA 77, [2020] N.B.J. No. 20 (QL): "[...] in making its decision based on the real merits and justice of the particular case, the Appeals Tribunal must apply any policy approved by the Commission 'under' the *WHSCC and WCAT Act* that is 'applicable in the case' [...]" (emphasis added) (at par. 8). An error in the interpretation of a policy is therefore an error of law. Accordingly, the Court is to apply the appellate standard of review, which is correctness in considering this question of law (*Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, at para. 8; *Longphee v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission*, 2020 NBCA 45, [2020] N.B.J. No. 157 (QL), at para. 18).  
[Emphasis added; paras. 16-17]

[11] This appeal engages the interpretation and applications of policies approved by the Commission. The standard of review is therefore one of correctness.

## V. Analysis

### A. *Statutory Framework*

[12] In *Boudreau et al.*, LeBlond J.A. refers to the combined effect of ss. 7(f.1), 21(9) and 21(9.1) of the *Workplace Health, Safety and Compensation Commission and Workers' Compensation Appeals Tribunal Act*, S.N.B. 1994, c. W-14, respecting appeals. These sections are as follows:

**Additional responsibilities of Commission**

**7** In addition to the responsibilities prescribed in sections 4 and 5, the Commission shall

(f.1) establish policies not inconsistent with this Act, the *Workers' Compensation Act*, the *Firefighters' Compensation Act* and the *Occupational Health and Safety Act* to promote workers' health, safety and compensation[.]

**Procedure before Appeals Tribunal**

**21(9)** In an appeal, the Appeals Tribunal shall

(a) make its decision on a case-by-case basis based on the real merits and justice of the particular case,

(b) apply a policy approved by the Commission that is applicable in the case, and

(c) not be bound to follow precedent.

**21(9.1)** Until a different policy is approved by the Commission or a policy is amended by the Commission, every policy approved by the Commission under this Act is binding on the board of directors,

**Responsabilités additionnelles**

**7** En plus des responsabilités mentionn es aux articles 4 et 5, la Commission doit

f.1)  tablir des politiques destin es à promouvoir la santé, la sécurité et l'indemnisation des travailleurs, qui ne sont pas incompatibles avec la présente loi, la *Loi sur les accidents du travail*, la *Loi sur l'indemnisation des pompiers* et la *Loi sur l'hygiène et la sécurité au travail*[.]

**Procédure devant le Tribunal d'appel**

**21(9)** Dans le cadre d'un appel, le Tribunal d'appel :

a) rend sa décision au cas par cas en toute justice et sur le bien-fondé de l'espèce;

b) est lié par les politiques qu'a approuv es la Commission et qui sont applicables en l'espèce;

c) n'est pas tenu de suivre les précédents.

**21(9.1)** Tant qu'elle ne l'a pas modifi e ou tant qu'elle n'en a pas approuv e une autre, chaque politique qu'approuve la Commission en vertu de la présente loi lie le conseil d'administration, les dirigeants



every officer and employee of the Commission and on the Appeals Tribunal. et employés de la Commission ainsi que le Tribunal d'appel.

[13] In *Boudreau*, LeBlond J.A. stated:

Pursuant to s. 41(3) of the *Workers' Compensation Act*, R.S.N.B. 1973, c. W-13, the Commission has exclusive jurisdiction to determine, in its discretion, all questions as to the necessity, character and sufficiency of any medical aid. In this case, the issue was determined by the Policy, consistent with the legislative framework. [para. 19]

[14] In this case, s. 16 of the *Act* comes into play:

**Limitation of time for application**

**Délai de prescription de la demande**

**16(1)** An application for compensation under this Part shall be made

**16(1)** La demande d'indemnité que prévoit la présente partie est produite :

(a) within one year after the date of the accident, or

a) dans un délai d'un an à compter de la date de l'accident;

(b) in the case of death, within six months after the date of the accident.

b) en cas de décès, dans un délai de six mois à compter de la date de l'accident.

**16(2)** The Commission may extend the time period referred to in subsection (1) if it considers that the delay is justified.

**16(2)** Si elle estime que le retard est justifié, la Commission peut proroger le délai imparti au paragraphe (1).

[15] In *LeBlanc v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission*, 2012 NBCA 82, 393 N.B.R. (2d) 245, the Court stated the *Act* is remedial in nature and therefore must be given a fair, large, and liberal interpretation to ensure attainment of its objects (at para.15).

1. Did the Appeals Tribunal misinterpret Policies 21-106 and 21-112?

[16] Section 2.1 of Policy 21-106 states that, if an injured worker fails to notify the employer of an accident as soon as is practicable and before leaving the employment,

the claim can only be reviewed and adjudicated upon if there is no prejudice to the employer. However, if the injured worker is able to meet the three distinct criteria set out in s. 4.1 of Policy 21-106, the Commission may extend the time for reporting the accident. The injured worker must meet all three criteria. I would point out that, under s. 4.1, the Commission “does not include occupational noise induced hearing loss” as a circumstance it considers reasonable for a delay.

[17] As stated, the Commission holds exclusive jurisdiction to determine matters before it concerning the *Act*. The Appeals Tribunal has all the authority conferred on the Commission under the *Act* subject to s. 21(9)(b) in that the Appeals Tribunal must apply any policies approved by the Commission that are applicable in the case.

[18] The only analysis undertaken by the Appeals Tribunal regarding unjustifiable delay is found at para. 99 of its decision:

[TRANSLATION]

Further, in this case, we did not receive any evidence showing that an employer would have been prejudiced by the late filing of the Applicant’s claim. The employers no longer exist. [para. 99]

[19] The Appeals Tribunal did not apply Policy 21-106, and this resulted in an error of law.

[20] In this situation, the Appeals Tribunal should have considered s. 85(1) of the *Act*, which recognizes occupational diseases as compensable, and then proceeded to determine the limitation date under s. 16(1)(a) of the *Act* for filing a claim, which states an application for compensation shall be made “within one year after the date of the accident.”

[21] The Legislature did not define occupational hearing loss in the *Act*. Therefore, it was left to the Commission to define it in its policies. It did so in Policy 21-

112. After applying Policy 21-106, the Appeals Tribunal should have applied Policy 21-112. Policy 21-112 provides:

## **POLICY**

Hearing loss is an occupational disease under section 13(u) of Regulation 84-66 of the *WC Act* when it is caused by industrial trauma or noise induced due to excessive levels of noise in the workplace. Eligibility for compensation is based on whether the personal injury by accident (hearing loss) arose out of and in the course of employment.

When WorkSafeNB is satisfied the hearing loss was not caused by employment in New Brunswick, no compensation is paid. [ss 85(2) *WC Act*].

Hearing loss from aging is not work-related. It does not arise out of and in the course of employment as required by law, and therefore no benefits can be paid.

## **POLITIQUE**

La perte d'audition est une maladie professionnelle en vertu de l'alinéa 13u) du *Règlement 84-66* pris en vertu de la *Loi sur les accidents du travail* lorsqu'elle est causée par un trauma industriel ou par le bruit résultant de l'exposition à des niveaux élevés de bruit dans le lieu de travail. L'admissibilité aux prestations d'indemnisation est fondée sur si la lésion corporelle par accident (perte d'audition) a été causée du fait et au cours de l'emploi.

Lorsque Travail sécuritaire NB est convaincu que la perte d'audition n'a pas été causée par un emploi occupé au Nouveau-Brunswick, aucune prestation n'est versée [paragraphe 85(2) de la *Loi*].

La perte d'audition liée au vieillissement n'est pas liée au travail. Elle n'a pas été causée du fait et au cours de l'emploi, tel que la *Loi* l'exige, et par conséquent, aucune prestation ne peut être versée.

[22] The interpretation section of Policy 21-112 is as follows:

## **INTERPRETATION**

1. Applications for compensation must be made within one year of the date of accident. For occupational diseases, this is one year from the date of disablement. According to the ACOEM, disablement from noise-induced hearing loss occurs during the period of exposure (increasing most rapidly in the first 10 to 15 years of exposure and then decelerates).

## **INTERPRÉTATION**

1. Les demandes d'indemnisation doivent être présentées dans l'année suivant la date de l'accident. Pour les maladies professionnelles, elles doivent être présentées dans l'année suivant la date de l'incapacité. Selon l'ACOEM, l'incapacité liée à la perte d'audition due au bruit survient pendant la période d'exposition (elle augmente plus rapidement au cours des 10 à 15 premières années d'exposition, puis

- ralentit).
- |   |   |
|---|---|
| <p>2. Therefore, <u>the date of disablement (accident) is the earlier of:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Date of an audiogram which shows evidence of noise-induced hearing loss; or</li><li>• <u>Last exposure to noise in the workplace at a level and duration significant enough to have caused the hearing loss.</u></li></ul> <p>3. <u>The WC Act [...] provides authority to WorkSafeNB to extend application when it considers the delay is justified.</u></p> | <p>2. Par conséquent, <u>la date de l'incapacité (accident) est la première des deux dates suivantes :</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• la date d'un audiogramme qui démontre une perte d'audition due au bruit;</li><li>• <u>la date de la dernière exposition au bruit en milieu de travail à un niveau et d'une durée suffisants pour avoir causé la perte d'audition.</u></li></ul> <p>3. <u>La Loi sur les accidents du travail [...] donne à Travail sécuritaire NB l'autorité de prolonger le délai s'il estime qu'il est justifié.</u></p> |
|---|---|

**Persuasive Evidence of Occupational NIHL**

[...]

5. Exposure to hazardous noise levels must have occurred at work for a claim to be accepted. In addition to the above, WorkSafeNB weighs all available evidence including: the use of hearing protection, evidence of noise conservation programs in the workplace, and audiograms conducted by employers and healthcare providers.  
[Emphasis added.]

**Preuve convaincante d'une perte d'audition due au bruit en milieu de travail**

[...]

5. L'exposition aux niveaux de bruit dangereux doit être survenue au travail pour qu'une réclamation soit acceptée. De plus, Travail sécuritaire NB examine toutes les preuves disponibles, y compris le port de protecteurs auditifs, une preuve de la présence de programmes de gestion du bruit en milieu de travail, ainsi que des audiogrammes administrés par des employeurs et des fournisseurs de soins de santé.  
[Le soulignement est de moi.]

[23]

Noteworthy is the fact there is no medical evidence establishing Mr. Ferguson's hearing loss was work-related, and the Commission acknowledged the evidence before it was that his hearing loss had substantially deteriorated after his

retirement. In fact, Mr. Ferguson’s wife stated at one point, [TRANSLATION] “when he stopped working, he noticed that his hearing was not the same as before, but now, he is at a point where he can no longer speak on the phone.” This statement pertains to events that are well beyond the timeline set out in s. 2.1 of Policy 21-106.

[24] At the appeal, the Commission submitted the medical literature cited in Policy 21-112 under “Interpretation” confirms that noise-induced hearing loss occurs during the period of exposure (increasing most rapidly in the first 10 to 15 years of exposure and then decelerating). Therefore, the applicable policy, which was not challenged, states that noise-induced hearing loss does not have a long latency. This is expressly excluded by s. 4.1 of Policy 21-106 as a justification for lateness in applying for benefits. In my view, the Chairperson misinterpreted Policy 21-106, s. 4.1 in particular, and thus erred in law.

2. Insufficiency of reasons

[25] The Commission also submits the Appeals Tribunal did not provide sufficient reasons. I agree. In *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] S.C.J. No. 65 (QL), the Supreme Court wrote:

To be reasonable, a decision must be based on reasoning that is both rational and logical. It follows that a failure in this respect may lead a reviewing court to conclude that a decision must be set aside. Reasonableness review is not a “line-by-line treasure hunt for error”: *Irving Pulp & Paper*, at para. 54, citing *Newfoundland Nurses*, at para. 14. However, the reviewing court must be able to trace the decision maker’s reasoning without encountering any fatal flaws in its overarching logic, and it must be satisfied that “there is [a] line of analysis within the given reasons that could reasonably lead the tribunal from the evidence before it to the conclusion at which it arrived”: *Ryan*, at para. 55; *Southam*, at para. 56. Reasons that “simply repeat statutory language, summarize arguments made, and then state a peremptory conclusion” will rarely assist a reviewing court

in understanding the rationale underlying a decision and “are no substitute for statements of fact, analysis, inference and judgment”: R. A. Macdonald and D. Lametti, “*Reasons for Decision in Administrative Law*” (1990), 3 C.J.A.L.P. 123, at p. 139; see also *Gonzalez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 750, 27 Imm. L.R. (4th) 151, at paras. 57-59.

While, as we indicated earlier (at paras. 89-96), formal reasons should be read in light of the record and with due sensitivity to the administrative regime in which they were given, a decision will be unreasonable if the reasons for it, read holistically, fail to reveal a rational chain of analysis or if they reveal that the decision was based on an irrational chain of analysis: see *Wright v. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, 2017 NSSC 11, 23 Admin. L.R. (6th) 110; *Southam*, at para. 56. A decision will also be unreasonable where the conclusion reached cannot follow from the analysis undertaken (see *Sangmo v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FC 17, at para. 21 (CanLII)) or if the reasons read in conjunction with the record do not make it possible to understand the decision maker’s reasoning on a critical point (see *Blas v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 629, 26 Imm. L.R. (4th) 92, at paras. 54-66; *Reid v. Criminal Injuries Compensation Board*, 2015 ONSC 6578; *Lloyd v. Canada (Attorney General)*, 2016 FCA 115, 2016 D.T.C. 5051; *Taman v. Canada (Attorney General)*, 2017 FCA 1, [2017] 3 F.C.R. 520, at para. 47). [paras. 102-103]

[26] In this case, the Chairperson of the Appeals Tribunal was required to deal with all the elements of s. 4.1 of Policy 21-106, which she failed to do. The Chairperson relied on previous Appeals Tribunal decisions that are all distinguishable from this case. In the decision before us, the Chairperson failed to provide reasons that reviewed how she arrived at her determination that Mr. Ferguson’s delay in reporting a workplace accident was justified. The Chairperson did not deal with the issue of undue delay.

[27] It is my view the Chairperson did not provide sufficient reasons to support her decision. The delay in filing the claim was not justified on the facts of this case.

VI. Disposition

[28] For these reasons, I would allow the appeal, quash the Appeals Tribunal's decision and restore the Commission's decision of March 25, 2019, confirmed on May 28, 2019. In keeping with the Court's policy relating to WorkSafeNB appeals, I would make no award of costs.