COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK

COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

53-12-CA

ATTORNEY GENERAL OF CANADA

(Employer) APPELLANT

- and -

PAULETTE ROBICHAUD

(Claimant) RESPONDENT

- and -

WORKPLACE HEALTH, SAFETY AND COMPENSATION COMMISSION

RESPONDENT

Attorney General of Canada v. Robichaud and Workplace Health, Safety and Compensation Commission, 2013 NBCA 1

CORAM:
The Honourable Justice Turnbull
The Honourable Justice Robertson
The Honourable Justice Richard

Appeal from a decision of the Appeals Tribunal established under the *Workplace Health, Safety and Compensation Commission Act*:
February 14, 2012

History of Case:

Decision under appeal:
Unreported

Preliminary or incidental proceedings:
N/A

Appeal heard:
October 25, 2012

Judgment rendered:
January 10, 2013

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

(employeur) APPELANT

- et -

PAULETTE ROBICHAUD

(réclamante) INTIMÉE

- et -

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

INTIMÉE

Procureur général du Canada c. Robichaud et Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail, 2013 NBCA 1

CORAM :
L'honorable juge Turnbull
L'honorable juge Robertson
L'honorable juge Richard

Appel d'une décision du Tribunal d'appel établi en vertu de la *Loi sur la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail* :
Le 14 février 2012

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :
Inédite

Procédures préliminaires ou accessoires :
s.o.

Appel entendu :
Le 25 octobre 2012

Jugement rendu :
Le 10 janvier, 2013

Reasons for judgment by:
The Honourable Justice Robertson

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

Counsel at hearing:

For the appellant Attorney General of Canada:
Susan R. Taylor

No one appeared for the respondent Paulette Robichaud

For the respondent Workplace Health, Safety and Compensation Commission:
Charles A. LeBlond, Q.C.

THE COURT

The appeal is allowed, the decision of the Appeals Tribunal is set aside and the decision of the Commission dismissing the individual respondent's claim for compensation benefits under the *Government Employees Compensation Act* is affirmed. No costs are ordered.

Motifs de jugement :
L'honorable juge Robertson

Souscrivent aux motifs :
L'honorable juge Turnbull
L'honorable juge Richard

Avocats à l'audience :

Pour le Procureur général du Canada, partie appelante :
Susan R. Taylor

Personne n'a comparu pour l'intimée Paulette Robichaud.

Pour la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail, partie intimée :
Charles A. LeBlond, c.r.

LA COUR

Accueille l'appel, annule la décision du Tribunal d'appel et confirme le rejet par la Commission de la réclamation présentée par l'employée intimée sous le régime de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*. Aucune des parties n'est condamnée aux dépens.

The judgment of the Court was delivered by

ROBERTSON, J.A.

[1] This is one of two appeals involving a claim for workers' compensation benefits in the context of a federal government employee. Each claim was tied to a plea that the inability to work was due to "gradual onset stress". In each instance the "stressors" were found to be work-related. Initially, each claim was dismissed. The appeals to an administrative tribunal were allowed and both decisions were appealed to this Court. In my view, both appeals must be allowed for reasons that share a common thread: namely, the articulation of a two-prong framework to be applied when assessing claims for gradual onset stress. That general framework was established in an earlier decision of this Court.

[2] Section 4(1) of the *Government Employees Compensation Act*, R.S.C. 1985, c. G-5 ("*GECA*") provides that compensation benefits will be paid to federal employees who suffer a personal injury with respect to an accident arising out of and in the course of his or her employment. In turn, "accident" is defined to include a "wilful and an intentional act" and a "fortuitous event occasioned by a physical or natural cause". The federal legislation goes on to provide the employee is entitled to benefits at the same rate and conditions as are provided for under the provincial legislation, in this case, the *Workers' Compensation Act,* R.S.N.B. 1973, c. W-13. Claims for compensation are administered and determined by the provincial Workplace Health, Safety and Compensation Commission, whose decisions are appealable to the provincial Appeals Tribunal established under the *Workplace Health, Safety and Compensation Commission Act*, S.N.B. 1994, c. W-14.

[3] In *Stewart #1* this Court held that federal employees working in New Brunswick, who are unable to continue with their employment due to "gradual onset stress", resulting from "stressors" in the workplace, may qualify for workers' compensation benefits under *GECA*: *Stewart v. Workplace Health, Safety and*

Compensation Commission (N.B.), 2008 NBCA 45, 331 N.B.R. (2d) 278. This decision is consistent with rulings in other provinces (see *Embanks v. Workers' Compensation Appeals Tribunal (N.S.)*, 2008 NSCA 28, [2008] N.S.J. No. 133 (QL), and *Rees v. Canada (Royal Canadian Mounted Police)*, 2005 NLCA 15, [2005] N.J. No. 103 (QL)). However, gradual onset stress is not a compensable injury under the provincial *Workers' Compensation Act*. In that statute, "accident" is worded to exclude stress claims other than those falling within the category of "an acute reaction to a traumatic event". There is no comparable express exclusion in *GECA*. As to the policy reasons for eliminating general stress claims from the ambit of the provincial legislation, see *D.W. v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission (N.B.)*, 2005 NBCA 70, 288 N.B.R. (2d) 26.

[4] In *Stewart #2*, this Court further held that the analytical framework for determining whether a federal employee is entitled to benefits for a disabling condition resulting from gradual onset stress is two-prong: *Stewart v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission (N.B.)*, 2010 NBCA 67, 363 N.B.R. (2d) 288. First, it must be established that the employee suffers from a work-related disability caused by gradual onset stress. Second, an objective test must be applied to determine whether the work-related stressors bring the claim within the definition of "accident". The majority framed the test in terms of whether a reasonable person would have reacted the same way to the work-related stressors. Correlatively, the stressors must be looked at individually and collectively.

[5] My formal analysis begins with a recitation of the essential facts. The claimant was employed as a "nurse manager" at a mental health facility at Dorchester Penitentiary. On June 22, 2010, the claimant was made aware of an anonymous letter written by other employees concerning the claimant and another nurse supervisor. The unsigned letter states that the majority of the nursing staff felt obliged to voice their concerns about their poisoned work environment and, in particular, the intimidating, threatening, bullying, demeaning and discriminatory treatment they experienced at the hands of their supervisors. The authors of the letter asked that their signatures be kept

confidential for fear of reprisal. It would be another year before the claimant obtained the identities of the letter's authors, through an access to information request. In the interim, the claimant, and then her lawyer, demanded the employer conduct an investigation with respect to the "harassment" allegation. However, the employer determined that the letter's allegations did not meet the criteria of a complaint under the Treasury Board's harassment policy. This was explained to the claimant, as was the acknowledgment that the letter would not impact on her employment or career. Moreover, while the employer did not conduct an investigation, it recognized that mediation was a pre-condition to any investigation and that the harassment policy also provides for early resolution (e.g. counseling). Within a month of receiving the anonymous letter, the employer invited nursing staff, including the claimant, to attend "informal conflict management". The claimant refused to participate. She also failed to grieve the decision under the *Public Service Labour Relations Act*, S.C. 2003, c. 22, s. 2. The claimant would not return to work until an investigation was undertaken.

[6] Two days after being made aware of the anonymous letter, the claimant saw a psychologist who ultimately diagnosed the claimant with "Acute Stress Disorder", after applying the criteria set out in the Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders ("DSM-IV"). The psychologist was of the opinion that the lack of a resolution with respect to the claimant's employment situation meant that the stress would continue. The psychologist wrote that the claimant felt "victimized" by her accusers, given the numerous allegations of harassment and misconduct. The claimant applied for workers' compensation benefits. The Commission retained a psychologist to review the claim. He disagreed with the diagnosis of Acute Stress Disorder. On the basis of the evidence submitted, the Commission concluded there was no evidence of personal injury by accident arising out of and in the course of employment. Accordingly, the claim was dismissed on August 24, 2010, prior to the release of *Stewart #2* (September 16, 2010). Subsequently, the Commission was asked to reconsider its decision. The claimant now raised, for the first time, the notion of "cumulative stress". On May 31, 2011, the Commission upheld its original decision. On June 27, 2011, the claimant commenced a lawsuit against her employer alleging constructive dismissal.

[7] The proceedings before the Appeals Tribunal were anchored to this Court's decision in *Stewart #2* and the plea of gradual onset stress. In the *de novo* hearing, the claimant testified that the stress in relation to the anonymous letter was caused by the lack of detail as to its author(s) and what was being alleged. The claimant testified she believed her career had been damaged and that she wanted to clear her name or obtain closure. The claimant agreed that the conflict management sessions would have provided an opportunity to air grievances, but she chose not to participate unless there was an investigation. The claimant also confirmed that she did not file a grievance under the *Public Service Labour Relations Act*. The claimant went on to identify other stressors in the workplace: she was busy and on call 24/7; there were budgetary and staff shortage issues; and the workplace was experiencing interpersonal conflicts. But it was the anonymous letter that "broke the camel's back". The executive director of the federal facility also testified. She was brought to the federal facility to "heal the workplace". She also testified that, while the workplace was not a poisoned environment, it was an "unhealthy" one.

[8] In a decision dated February 14, 2012, the Appeals Tribunal allowed the claimant's appeal, retroactive to June 22, 2010, the date of the "accident". While the Tribunal had the benefit of *Stewart #2* when outlining the applicable legal framework, there is an aspect of the Tribunal's decision that is truly problematic. At one point, the Tribunal writes that this Court "went on to state a two-part test of subjectivity combined with objectivity". A few paragraphs later the Tribunal introduces a quote from *Stewart #2* with the sentence: "The Court [of Appeal] went on to state a two part test of subjectivity combined with objectivity". Of course, neither the majority nor the dissenting opinion adopted such a test. The relevant paragraphs from *Stewart #2,* which the Tribunal reproduced in its decision, confirm that fact. The Tribunal's decision goes on to hold: "The Appeals Panel finds through the testimony of both the appellant and the executive director as well as from documents in the Appeal record that the workplace meets the objective test as outlined in Stewart". That finding is followed by another: "The panel finds that the cumulative stress factors in the workplace can result in a reasonable person experiencing undue stress".

[9] As the standard of review applied to decisions of the Appeals Tribunal is well-established, there is no need to refer to the relevant jurisprudence. Deference is owed on the standard of "reasonableness" to findings of mixed law and fact and fact alone. With respect to the latter category, the standard is also framed generally in terms of "palpable and overriding error". On questions of law and jurisdiction the review standard has always been correctness. In my view, the Appeals Tribunal failed to properly articulate and apply the objective test articulated in *Stewart #2* (the second prong). Above all, this case raises questions of law tied to the articulation and application of the legal framework to be applied when dealing with workers' compensation cases involving gradual onset stress.

[10] As explained in *Stewart #2*, there is a two-prong framework to be followed in assessing compensation claims based on gradual onset stress. The first prong requires the claimant to establish that the "constellation" of workplace events led to the claimant's heightened stress levels leading to mental or psychological impairment (*e.g.*, depression) and his or her departure from the workplace. The Commission must be presented with sufficient proof that the workplace stressors in fact occurred and that these stressors led to the claimant's mental impairment and inability to work. What is normally expected is that the claimant will provide the Commission with an opinion authored by a licensed psychologist or psychiatrist. One would expect the diagnosis to be made having regard to the criteria widely accepted by the psychiatric and psychological communities, being generally that identified in the applicable DSM. However, the current manual does not recognize such a disorder, nor has any evidence been adduced of gradual onset stress being recognized as a specific condition. This may explain why the expert psychologists approached the issue in terms of a claim for "acute stress disorder" which is identified and dealt with in the DSM-IV. As the parties did not raise and address this conundrum, the following general common sense remarks must be considered by those willing to proffer an opinion on whether a person is suffering from gradual onset stress.

[11] Generally, it is expected that the expert's opinion will provide a diagnosis of a recognized mental illness. For example, the DSM-IV makes reference to other

disorders such as “Generalized Anxiety Disorder and “Major Depressive Disorder”. The symptoms associated with these disorders are reflective of those that could prevent an employee from carrying out his or her duties due to gradual onset stress. It is also expected that the expert will offer a prognosis and indication of the treatment required. The expert’s report should also express an opinion on whether the mental impairment is such that the claimant is incapable of working and whether the impairment is tied solely to the claimant’s workplace. What is not expected is a bald opinion that the claimant is suffering from “profound mental stress”. Such statements carry little if any weight. Similarly, an opinion which is a recitation of what the claimant has told the expert in regard to events that occurred in the workplace followed by a statement that it would be “detrimental” to the claimant’s health to return to work is unhelpful and does nothing to advance the worker’s claim.

[12] The second prong of the framework has been framed as a question: Would a reasonable person have reacted differently to the workplace stressors (the triggering events)? But who is the reasonable person? That question was not raised in *Stewart# 2*. The answer should be obvious. Based on the objective test articulated in that decision, and the jurisprudence, a comparison has to be made with the average worker in the same and/or similar occupation. In turn, this leads one to ask the ultimate question: whether the workplace stressors were unusual and excessive compared to those experienced by an average worker in the same or similar occupation. The stressors must be looked at individually and collectively.

[13] The above articulation of the second prong might lead one to ask whether it is consistent with the analysis offered in *Stewart #2*. In that case, the Commission had argued that the criteria to be met with respect to claims for gradual onset stress were those set out in the policy directive adopted by the Nova Scotia Commission (Policy No. 1.3.6). The majority in *Stewart #2* said “no”. However, under the Nova Scotia policy there is a requirement that the stress be caused by work-related events. Are we to assume that the majority meant to exclude this condition precedent? Obviously not. What was and remains problematic, for example, is the policy directive that “the stress cannot have

resulted from labour relations issues". It is clear the majority in *Stewart #2* rejected the imposition of this condition precedent.

[14] Returning to the facts of the present case and the decision of the Appeals Tribunal, it is evident that its decision does not comply with the two-prong framework outlined above. This deviation qualifies as an error of law. Indeed, if the decision of the Tribunal were allowed to stand, it could be cited for the overly broad proposition that a worker experiencing undue stress in the workplace, because of an internal conflict between employees, need not report to work until such time as the conflict is satisfactorily resolved. In the interim, the employee is entitled to collect compensation benefits for gradual onset stress. That is not what *Stewart #2* is all about.

[15] Having identified an error of law, this Court is faced with one of two options. It can set aside the Appeals Tribunal's decision and remit the matter to the Commission for reconsideration in a manner consistent with these reasons. Alternatively, the Court can make the decision that the Appeals Tribunal ought to have made. In my view, the latter option is the appropriate one and consistent with what this Court did in *Stewart #2*. The essential facts are not in dispute and there is nothing to be decided which requires the relative expertise of the Commission in regards to matters that typically never make their way to this Court and for which deference would be required.

[16] The first prong of the analytical framework requires a determination as to whether the claimant experienced work-related stressors that led to the psychological impairment (*e.g.*, depression) and her inability to return to work. The claimant cited the following work-related stressors: (1) she was busy and on call 24/7; (2) there were budgetary and staff shortages; (3) the workplace was full of interpersonal conflicts; and (4) the impact of the anonymous letter which accused the claimant of harassment and misconduct in the workplace. Each of these facts has been established or admitted. The next question is whether those stressors led to the deterioration of the claimant's mental health such that she was incapable of returning to work. As noted earlier, there is conflicting expert evidence on this point. The claimant's expert psychologist made a

diagnosis of "Acute Stress Disorder" in accordance with the DSM-IV. The Commission's expert disagreed with that diagnosis.

[17] One cannot help but restate the diagnostic criteria set out in the DSM-IV for "Acute Stress Disorder". First, the person must have been exposed to a traumatic event in which both of the following were present: (a) the person experienced, witnessed or was confronted with events that involved actual or threatened death or serious injury or a threat to the physical integrity of self or others; (b) the person's response involved intense fear, helplessness or horror. Additionally the person must manifest three or more of a list of "dissociative symptoms". The list includes for example: dissociative amnesia (inability to recall an important aspect of the trauma); being in a daze; a subjective sense of numbing; detachment or absence of emotional responsiveness. There is nothing in the appeal record that would support the diagnosis proffered by the claimant's expert. The Commission's expert stated this on more than one occasion.

[18] In the end, this Court must accept that the parties were prepared to argue the case before the Appeals Tribunal based on the claim of gradual onset stress and without the benefit of further expert reports. Be that as it may and for the sake of advancing this case, I am prepared to ignore the shortfalls in the expert evidence and assume for purposes of deciding this appeal that the claimant has met the first prong of the two-prong test set out in *Stewart #2*. In other words, I am going to assume that the true reason why the claimant could not return to her job was because of a psychological disorder resulting from the stressors experienced in the workplace.

[19] This takes us to the second prong of the framework for assessing compensation claims tied to gradual onset stress. The general question is whether a reasonable person would have reacted differently to the workplace stressors (the triggering events). But who is the reasonable person? It is the average worker in the same or similar occupation. In turn, this leads one to ask the ultimate question: whether the workplace stressors were unusual and excessive compared to those experienced by an average worker in the same or similar occupation. Of course, the stressors must be looked

at individually and collectively. On the facts of the present case, the answer to the question has to be “no”. In support of that oracular statement, I turn to the workplace stressors cited by the claimant: she was busy and on call 24/7; there were budgetary and staff shortages issues; interpersonal conflicts in the workplace; and the anonymous letter accusing the claimant of harassment and improper conduct. Other than the last event, none of the stressors identified can be labeled as either unusual or excessive when compared to what most Canadian workers are facing today. As for the allegation of harassment and misconduct directed at the claimant, even though it may appear unusual on its face, the employer had already indicated that the allegations would not impact on her career and that mediation of the internal conflict could be pursued. In these circumstances, the stressor cannot be said to have been excessive and, as a result, the reasonable worker would not have responded as did the claimant. This applies not only to the state of her mental health but also to the choices she made with respect to options that could have possibly eliminated stress from her work environment. In brief, based on the second prong of the framework articulated in *Stewart #2*, the claim for compensation benefits must fail.

[20] I would allow the appeal, set aside the decision of the Appeals Tribunal and affirm the decision of the Commission dismissing Ms. Robichaud’s claim for compensation benefits under *GECA*. No costs are ordered.

Version française de la décision de la Cour rendue par

LE JUGE ROBERTSON

[1] Notre Cour, saisie de deux appels portant l'un et l'autre sur la réclamation d'une indemnité d'accident du travail par un employé du gouvernement fédéral, statue ici sur le premier. Chacune des réclamations attribuait l'incapacité de travailler à un « stress d'installation graduelle ». Il a été jugé, dans les deux cas, que les « stresseurs » étaient liés au travail. Les réclamations ont d'abord été rejetées l'une comme l'autre. Les appels interjetés auprès d'un tribunal administratif ont ensuite été accueillis, et les décisions du tribunal ont été portées, toutes deux, devant notre Cour. J'estime qu'il y a lieu d'accueillir les deux appels pour des motifs qui ont un dénominateur commun : l'énonciation d'un cadre d'analyse en deux volets à appliquer pour l'évaluation de réclamations invoquant le stress d'installation graduelle. Ce cadre général a été établi dans un arrêt antérieur de notre Cour.

[2] Le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*, L.R.C. 1985, ch. G-5, prévoit qu'une indemnité est versée aux agents de la fonction publique fédérale blessés dans un accident survenu par le fait ou à l'occasion de leur travail. Sont assimilés à un « accident », sous le régime de la *Loi*, « tout fait résultant d'un acte délibéré » et « tout événement fortuit ayant une cause physique ou naturelle ». La loi fédérale précise que les agents de l'État ont droit à l'indemnité prévue par la législation provinciale, en l'occurrence la *Loi sur les accidents du travail*, L.R.N.-B. 1973, ch. W-13, aux taux et aux conditions qu'elle fixe. Le régime est administré par la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail de notre province, qui statue sur les réclamations. Ses décisions peuvent être portées devant le Tribunal d'appel provincial, établi 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.

[3] Dans *Stewart n° 1*, notre Cour a conclu que les employés du gouvernement fédéral travaillant au Nouveau-Brunswick qui sont incapables d'exercer leur emploi en

raison d'un « stress d'installation graduelle », occasionné par des « stresseurs » dans le lieu de travail, peuvent être admissibles à une indemnité d'accident du travail sous le régime de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État* (*Stewart c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*, 2008 NBCA 45, 331 R.N.-B. (2e) 278). Cet arrêt de notre Cour s'accorde avec des décisions d'autres provinces (*Embanks c. Nova Scotia (Workers' Compensation Appeals Tribunal)*, 2008 NSCA 28, [2008] N.S.J. No. 133 (QL), et *Canada (Royal Canadian Mounted Police) c. Rees*, 2005 NLCA 15, [2005] N.J. No. 103 (QL)). Le stress d'installation graduelle ne constitue pas, cependant, une lésion indemnisable sous le régime de la *Loi sur les accidents du travail*. La définition d'« accident », dans cette loi, exclut les réclamations pour stress, à moins qu'elles ne soient présentées par suite d'une « réaction violente à un événement traumatique ». La *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État* ne porte pas d'exclusion expresse en ce sens. Quant aux considérations de principe qui font que les réclamations pour stress d'ordre général sont soustraites aux dispositions d'indemnisation de la loi provinciale, on pourra se reporter à *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. (2e) 26.

[4] Dans *Stewart no 2*, notre Cour a précisé que le cadre d'analyse qui permet de déterminer si un employé du gouvernement fédéral a droit à une indemnité, pour une affection incapacitante attribuable à un stress d'installation graduelle, se partage en deux volets (*Stewart c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail*, 2010 NBCA 67, 363 R.N.-B. (2e) 288). Premièrement, il doit être établi que l'employé est frappé d'une incapacité liée au travail ayant pour cause un stress d'installation graduelle. Deuxièmement, il y a lieu d'appliquer un critère objectif pour déterminer si les stresseurs liés au travail font en sorte qu'un « accident » est survenu au sens de la loi. Le critère formulé par les juges majoritaires requiert de se demander si une personne raisonnable aurait réagi de la même façon aux stresseurs liés au travail. Il faut examiner les stresseurs à la fois individuellement et collectivement.

[5] Mon analyse proprement dite s'ouvre par un retour sur les faits essentiels. La réclamante était « infirmière gestionnaire » dans un établissement psychiatrique, au Pénitencier de Dorchester. Le 22 juin 2010, on lui a appris que des employés avaient rédigé une lettre anonyme à son sujet et au sujet d'une autre infirmière surveillante. La lettre, qui n'était donc pas signée, indiquait que la majorité des membres du personnel infirmier croyait devoir dénoncer une ambiance de travail empoisonnée et, notamment, le traitement intimidant, menaçant, tyrannique, humiliant et discriminatoire subi aux mains des surveillantes. Les auteurs de la lettre avaient demandé la confidentialité de leurs signatures par crainte de représailles. Une année devait s'écouler avant que la réclamante ne puisse obtenir l'identité des auteurs par une demande d'accès à l'information. Dans l'intervalle, la requérante, puis son avocat, ont demandé à l'employeur une enquête sur les allégations de « harcèlement ». L'employeur a toutefois jugé que les allégations de la lettre ne répondaient pas aux critères d'une plainte, critères que définit la politique du Conseil du Trésor sur la prévention du harcèlement. La décision a été expliquée à la requérante, comme il lui a été expliqué que la lettre n'aurait pas de répercussions sur son emploi ou sur sa carrière. Quoique l'employeur n'ait pas fait enquête, il a pris en compte que la médiation était un préalable à toute enquête et que la politique sur la prévention du harcèlement prévoyait la résolution hâtive des problèmes (par exemple, à l'aide de counselling). Moins d'un mois après avoir reçu la lettre anonyme, l'employeur a convié le personnel infirmier, dont la réclamante, à une [TRADUCTION] « gestion informelle des conflits ». La requérante a refusé d'y participer. Elle n'a pas, non plus, contesté la décision par un grief déposé sous le régime de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. 2. La requérante refusait de rentrer au travail tant qu'une enquête n'aurait pas été entreprise.

[6] Deux jours après avoir été informée de la lettre anonyme, la réclamante a consulté un psychologue qui, après avoir appliqué les critères du *Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux* (le *DSM-IV*), est arrivé en définitive à un diagnostic d'« état de stress aigu ». Le psychologue était d'avis que l'absence de résolution de la situation d'emploi de la réclamante signifiait que le stress persisterait. Il a écrit que la réclamante se sentait [TRADUCTION] « persécutée », vu les nombreuses allégations de

harcèlement et d'inconduite. La réclamante a demandé une indemnité d'accident du travail. La Commission a chargé d'une contre-expertise un psychologue qui a contesté le diagnostic d'état de stress aigu. Sur le fondement de la preuve dont elle disposait, la Commission a conclu que la réclamante n'avait pas établi qu'elle avait été blessée dans un accident survenu par le fait ou à l'occasion de son travail. Le rejet de la réclamation a été prononcé le 24 août 2010, avant la publication de *Stewart n° 2* (16 septembre 2010). La Commission a ensuite été priée de considérer de nouveau sa décision. La réclamante a alors invoqué pour la première fois la notion de « stress cumulatif ». Le 31 mai 2011, la Commission a maintenu sa décision originale. Le 27 juin suivant, la réclamante a intenté une poursuite à son employeur pour congédiement déguisé.

[7] Devant le Tribunal d'appel, l'arrêt rendu par notre Cour dans *Stewart n° 2* et le stress d'installation graduelle plaidé par la réclamante étaient au cœur du débat. À l'audience *de novo*, la réclamante a témoigné que la lettre anonyme avait été source de stress vu l'absence de détails sur son auteur – ou ses auteurs – et sa teneur. Elle a témoigné qu'elle avait cru que sa carrière avait été compromise et qu'elle avait voulu défendre sa réputation, ou pouvoir tourner la page. La réclamante a admis que les séances de gestion des conflits auraient permis de porter des doléances sur la place publique, mais elle avait choisi de ne pas y participer à moins d'ouverture d'une enquête. Elle a confirmé aussi qu'elle n'avait pas présenté de grief sous le régime de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. La réclamante a fait état d'autres stresseurs dans son lieu de travail : elle était occupée, en plus d'être d'astreinte tous les jours 24 heures sur 24; des problèmes de budget et de pénurie de personnel se posaient; des conflits interpersonnels sévissaient dans le lieu de travail. La lettre anonyme avait cependant été la goutte qui avait [TRADUCTION] « fait déborder le vase ». La directrice exécutive de l'établissement fédéral a témoigné également. Elle avait été engagée par l'établissement pour y [TRADUCTION] « panser les plaies ». Elle a témoigné que l'ambiance de travail n'était pas empoisonnée, mais a reconnu qu'elle était [TRADUCTION] « malsaine ».

[8] Par une décision datée du 14 février 2012 qui prenait effet rétroactivement le 22 juin 2010, date de l'« accident », le Tribunal d'appel a donné raison à la réclamante.

Bien qu'il ait pu se reporter à *Stewart n° 2* pour son exposé du cadre juridique applicable, le Tribunal a rendu une décision dont un aspect demeure véritablement problématique. Il écrit que notre Cour [TRADUCTION] « a ensuite formulé un critère en deux parties, de subjectivité et d'objectivité combinées ». Quelques paragraphes plus loin, une citation de *Stewart n° 2* est précédée de la phrase suivante : [TRADUCTION] « La Cour [d'appel] a ensuite énoncé un critère en deux parties, de subjectivité et d'objectivité combinées ». Il va de soi que semblable critère n'est adopté ni dans la décision de la majorité, ni dans l'opinion dissidente. Les paragraphes pertinents de *Stewart n° 2,* que le Tribunal reproduit dans sa décision, le confirment d'ailleurs. Le Tribunal arrive ensuite à cette conclusion : [TRADUCTION] « Le comité d'appel juge, eu égard aux témoignages de l'appelante et de la directrice exécutive, ainsi qu'aux documents du dossier d'appel, que le lieu de travail répond au critère objectif formulé dans *Stewart* ». Elle est suivie de cette autre conclusion : [TRADUCTION] « Le comité conclut que les facteurs de stress cumulatif du lieu de travail peuvent amener une personne raisonnable à éprouver un stress excessif. »

[9] La norme de contrôle appliquée aux décisions du Tribunal d'appel étant bien établie, nul besoin de renvoyer à la jurisprudence pertinente. Les conclusions mixtes de droit et de fait, et les strictes conclusions de fait, exigent de faire preuve de déférence d'après la norme de la « décision raisonnable ». Une autre formulation de la norme de contrôle applicable aux conclusions de fait exige une « erreur manifeste et dominante ». Pour les questions de droit et de compétence, la norme de contrôle a toujours été celle de la décision correcte. J'estime que le Tribunal d'appel n'a pas énoncé et appliqué comme il le devait le critère objectif de *Stewart n° 2* (deuxième volet). Surtout, la présente espèce soulève des questions de droit liées à l'énonciation et à l'application du cadre juridique qu'il faut mettre en œuvre dans les affaires d'indemnisation d'accidentés du travail où le stress d'installation graduelle est invoqué.

[10] Comme l'expliquait l'arrêt *Stewart n° 2,* l'évaluation de la réclamation d'une indemnité pour stress d'installation graduelle se fait suivant un cadre d'analyse en deux volets. Le premier exige du réclamant qu'il établisse que la série d'événements survenus au travail a provoqué chez lui des niveaux de stress plus élevés, et qu'il en est

résulté une affection mentale ou psychologique (par exemple, une dépression) et son départ du lieu de travail. Il faut présenter à la Commission une preuve suffisante de l'existence réelle de ces stresseurs au travail, et de ce que ces stresseurs ont provoqué l'affection mentale et l'incapacité de travailler du réclamant. La preuve normalement attendue du réclamant apportera à la Commission l'opinion d'un psychologue agréé ou d'un psychiatre. Le diagnostic attendu devrait tenir compte des critères largement reçus dans les sphères psychiatrique et psychologique, généralement les critères du *DSM* de référence. L'édition actuelle du manuel ne reconnaît toutefois pas le stress d'installation graduelle, et rien dans la preuve n'était indicatif, non plus, de l'acceptation de ce trouble en tant qu'état morbide défini. Ce pourrait être la raison pour laquelle les psychologues experts se sont penchés sur le cas comme sur une réclamation pour « état de stress aigu », affection dont traite le *DSM-IV*. Les parties n'ayant ni soulevé ni abordé cette difficulté, les observations générales ci-après, de sens commun, devront être prises en considération par ceux et celles qui pourront entreprendre de formuler une opinion sur la question de savoir si une personne souffre de stress d'installation graduelle.

[11] L'opinion généralement attendue de l'expert comporte un diagnostic de maladie mentale reconnue. Le *DSM-IV* recense aussi, par exemple, le trouble d'anxiété généralisée et le trouble dépressif majeur. Les symptômes qui sont associés à ces troubles font écho à ceux qui pourraient empêcher un employé d'exercer ses fonctions en raison d'un stress d'installation graduelle. L'opinion attendue donne également un pronostic et une indication du traitement requis. L'expert devrait indiquer en outre, dans son rapport, s'il estime que le réclamant est incapable de travailler du fait de l'affection mentale et que cette affection est liée uniquement au lieu de travail du réclamant. L'opinion qui n'est pas attendue de l'expert est celle qui ne ferait qu'avancer que le réclamant souffre d'un [TRADUCTION] « stress mental profond ». Une affirmation de ce genre aura peu ou pas de poids. De même, une opinion qui reprend le récit donné par le réclamant des événements survenus dans le lieu de travail, et qui avance ensuite qu'un retour au travail serait « nuisible » à sa santé, n'est d'aucune utilité et ne soutient en rien sa réclamation.

[12] Pour l'analyse à réaliser au second volet, une question a été formulée : une personne raisonnable aurait-elle réagi différemment aux stresseurs du lieu de travail (aux événements déclencheurs)? Qui donc est la personne raisonnable? La question n'a pas été soulevée dans *Stewart n° 2*. La réponse devrait être évidente. Vu le critère objectif énoncé dans cet arrêt, ainsi que la jurisprudence, une comparaison s'impose avec le travailleur moyen exerçant les mêmes fonctions ou des fonctions semblables. Se pose ensuite la question essentielle : les stresseurs du lieu de travail étaient-ils inhabituels et excessifs par comparaison avec ceux que subit le travailleur moyen exerçant les mêmes fonctions ou des fonctions semblables? Il faut examiner les stresseurs individuellement et collectivement.

[13] Certains pourront se demander si l'énonciation ci-dessus de l'analyse à réaliser au second volet s'accorde avec *Stewart n° 2*. Dans cette cause, la Commission avait jugé que les critères auxquels devait satisfaire la réclamation d'une indemnité pour stress d'installation graduelle étaient ceux d'une directive d'intérêt public adoptée par la Commission de la Nouvelle-Écosse (politique n° 1.3.6). La majorité, dans *Stewart n° 2*, a exprimé son désaccord. Par contre, la politique de la Nouvelle-Écosse exige que le stress soit causé par des événements liés au travail. Faut-il supposer que les juges majoritaires entendaient exclure cette condition préalable? De toute évidence, non. Ce qui était problématique et le demeure, cependant, est cette disposition de la directive d'intérêt public : [TRADUCTION] « Le stress ne doit pas avoir été causé par des questions de relations de travail ». Il est clair que la majorité, dans *Stewart n° 2*, s'est refusée à imposer cette condition préalable.

[14] Pour revenir à la décision du Tribunal d'appel et aux faits de la présente espèce, il est évident que la décision rendue ne se conforme pas au cadre d'analyse en deux volets défini précédemment. Cette dérogation est une erreur de droit. De fait, si la décision du Tribunal était maintenue, il serait possible d'avancer, sur son fondement, qu'un travailleur subissant un stress excessif dans le lieu de travail, en raison d'un conflit interne entre employés, n'a pas à se présenter à son poste tant qu'il n'y aura pas eu résolution satisfaisante du conflit. Entre-temps, l'employé aurait droit à des indemnités pour stress d'installation graduelle. Tel n'est pas le sens de *Stewart n° 2*.

[15] L'erreur de droit constatée, notre Cour est dans une alternative. Elle peut, ou annuler la décision du Tribunal d'appel et renvoyer l'affaire à la Commission en la priant de considérer de nouveau la réclamation en conformité avec les présents motifs, ou rendre la décision que le Tribunal d'appel aurait dû rendre. À mon sens, la seconde voie est celle qu'il convient d'emprunter et qui s'accorde avec ce qu'a fait notre Cour dans l'arrêt *Stewart n° 2*. Les faits essentiels ne sont pas contestés, et rien de ce sur quoi il faut statuer ne requiert l'expertise relative de la Commission sur des questions qui, règle générale, n'aboutissent pas devant notre Cour et appellent à la déférence.

[16] Le premier volet du cadre d'analyse exige de déterminer si la réclamante a subi des stresseurs liés au travail qui ont provoqué l'affection psychologique (dépression) et son incapacité de retourner au travail. Les stresseurs liés au travail invoqués par la réclamante sont ceux-ci : (1) elle était occupée, en plus d'être d'astreinte tous les jours 24 heures sur 24; (2) il fallait composer avec des insuffisances budgétaires et des pénuries de personnel; (3) les conflits interpersonnels abondaient au travail; (4) elle avait subi le choc de la lettre anonyme qui l'accusait de harcèlement et d'inconduite au travail. Chacun de ces faits est établi ou admis. La question se pose ensuite de savoir si ces stresseurs ont provoqué une telle détérioration de la santé mentale de la réclamante qu'elle s'est trouvée incapable de reprendre le travail. Nous avons vu que les preuves d'expert, sur ce point, sont contradictoires. Le psychologue expert de la réclamante a diagnostiqué un « état de stress aigu », suivant le *DSM-IV*. L'expert de la Commission a contesté ce diagnostic.

[17] Il est difficile de ne pas répéter ici les critères diagnostiques du *DSM-IV* pour l'« état de stress aigu ». Premièrement, le sujet doit avoir été exposé à un événement traumatique dans lequel les deux éléments suivants étaient présents : (1) le sujet a vécu, été témoin ou a été confronté à des événements durant lesquels des individus ont pu mourir ou être très gravement 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; (2) la réaction du sujet à l'événement s'est traduite par une peur intense, un sentiment d'impuissance ou d'horreur. Le sujet doit également présenter trois symptômes ou plus parmi les « symptômes dissociatifs » que liste le *DSM-IV* pour cet état. Font notamment partie de la liste : amnésie dissociative (incapacité à se souvenir d'un aspect

important du traumatisme); être dans le brouillard; sentiment subjectif de torpeur, de détachement ou absence de réactivité émotionnelle. Rien dans le dossier d'appel ne semble appuyer le diagnostic avancé par l'expert de la réclamante. L'expert de la Commission l'a affirmé plus d'une fois.

[18] Au bout du compte, notre Cour doit admettre que les parties étaient prêtes à débattre la demande d'indemnité, devant le Tribunal d'appel, d'après l'allégation de stress d'installation graduelle, et sans le soutien de rapports d'experts supplémentaires. Quoi qu'il en soit, et par souci d'aboutissement de la présente affaire, je suis disposé à fermer les yeux sur les lacunes de la preuve d'expert et à supposer, pour les besoins de la décision à rendre, que les exigences du premier des deux volets du critère de *Stewart n° 2* sont remplies. En d'autres termes, je présume que la vraie raison de l'incapacité de la réclamante à reprendre son travail est un trouble psychologique attribuable aux stresseurs subis dans le lieu de travail.

[19] Nous passons ainsi au second volet du cadre d'évaluation d'une demande d'indemnité liée au stress d'installation graduelle. D'un point de vue général, la question est celle de savoir si une personne raisonnable aurait réagi différemment aux stresseurs du lieu de travail (événements déclencheurs). Qui est donc la personne raisonnable? Elle est le travailleur moyen exerçant les mêmes fonctions ou des fonctions semblables. La question essentielle se pose ensuite : les stresseurs du lieu de travail étaient-ils inhabituels ou excessifs par comparaison avec ceux que subit un travailleur moyen exerçant les mêmes fonctions ou des fonctions semblables? Il faut, bien sûr, examiner les stresseurs individuellement et collectivement. Vu les faits de la présente espèce, la question recevra une réponse négative. Je rappelle, pour justification de cet oracle, les stresseurs du lieu de travail invoqués par la réclamante : elle était occupée, en plus d'être d'astreinte tous les jours 24 heures sur 24; il fallait composer avec des insuffisances budgétaires et des pénuries de personnel; des conflits interpersonnels sévissaient dans le lieu de travail; une lettre anonyme l'avait accusée de harcèlement et de conduite inappropriée. Hormis ce dernier événement, aucun des stresseurs mentionnés ne peut être qualifié d'inhabituel ou d'excessif par comparaison avec ce que vivent aujourd'hui la plupart des travailleurs

canadiens. Quant aux accusations de harcèlement et d'inconduite, il est vrai qu'elles peuvent paraître inhabituelles à prime abord, mais l'employeur avait déjà indiqué à la réclamante qu'elles n'auraient pas de répercussions sur sa carrière et qu'il serait possible de soumettre le conflit interne à la médiation. Dans les circonstances, on ne saurait dire que le stresseur était excessif. La réaction du travailleur raisonnable aurait donc différé de celle de la réclamante, et ce, non seulement sur le plan de l'état de santé mentale, mais également sur le plan des choix réalisés face aux mesures qui auraient pu éliminer le stress dans le milieu de travail. Bref, vu le second volet du cadre d'analyse de *Stewart n° 2*, la réclamation doit être rejetée.

[20] Je suis d'avis d'accueillir l'appel, d'annuler la décision du Tribunal d'appel et de confirmer le rejet par la Commission de la réclamation présentée par Mme Robichaud sous le régime de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État*. Aucune des parties n'est condamnée aux dépens.