

COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

10-22-CA

WORKPLACE HEALTH, SAFETY AND
COMPENSATION COMMISSION

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

APPELLANT

APPELANTE

- and -

- et -

LARRY CLARK

LARRY CLARK

RESPONDENT

INTIMÉ

Workplace Health, Safety and Compensation
Commission v. Clark, 2022 NBCA 16

Commission de la santé, de la sécurité et de
l'indemnisation des accidents au travail c. Clark,
2022 NBCA 16

CORAM:

The Honourable Justice Drapeau
The Honourable Justice Baird
The Honourable Justice LeBlond

CORAM :

l'honorable juge Drapeau
l'honorable juge Baird
l'honorable juge LeBlond

Appeal from a decision of the Workers'
Compensation Appeals Tribunal:
November 22, 2021

Appel d'une décision du Tribunal d'appel des
accidents au travail :
le 22 novembre 2021

History of Case:

Historique de la cause :

Decision under appeal:
20219573 (*Re*), 2021 CanLII 124401 (NB WCAT)

Décision frappée d'appel :
20219573 (*Re*), 2021 CanLII 124401 (NB WCAT)

Preliminary or incidental proceedings:
N/A

Procédures préliminaires ou accessoires :
s.o.

Appeal heard and judgment rendered:
May 10, 2022

Appel entendu et jugement rendu :
le 10 mai 2022

Reasons delivered:
July 28, 2022

Motifs déposés :
le 28 juillet 2022

Reasons for judgment:
The Honourable Justice Drapeau

Motifs de jugement :
l'honorable juge Drapeau

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

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

Counsel at hearing:

Avocats à l'audience :

For the Appellant:
Kelly T. VanBuskirk, Q.C.

Pour l'appelante :
Kelly T. VanBuskirk, c.r.

For the respondent:
George A. McAllister, Q.C.

Pour l'intimé :
George A. McAllister, c.r.

THE COURT

LA COUR

On May 10, 2022, the Court dismissed the appeal with costs, and reasons to follow. Those reasons are set out in the accompanying text. In the Court's opinion, the Workers' Compensation Appeals Tribunal did not commit reversible error in finding that, despite its rescission, the Commission's Policy 21-403 Home Modifications to Assist with Activities of Daily Living (Release 004) was the applicable policy in the respondent's case. Nor did the Appeals Tribunal commit reversible error in directing the Commission to follow this Policy in awarding financial compensation for modifications to the respondent's home and to manage the file accordingly.

Le 10 mai 2022, la Cour a rejeté l'appel avec dépens et indiqué que des motifs suivraient. Ces motifs sont exposés dans le texte que le présent sommaire accompagne. De l'avis de la Cour, le Tribunal d'appel des accidents au travail n'a pas commis d'erreur justifiant d'infirmar sa décision lorsqu'il a conclu que, en dépit de sa révocation, la diffusion 004 de la Politique 21-403 de la Commission, intitulée *Modifications apportées au domicile pour aider aux activités de la vie quotidienne*, était la politique applicable au cas de l'intimé. Il n'a pas non plus commis d'erreur justifiant d'infirmar sa décision lorsqu'il a prescrit à la Commission de suivre cette politique en vue de l'octroi d'une allocation financière au lieu de modifications au domicile de l'intimé et d'administrer le dossier en conséquence.

The judgment of the Court was delivered by

DRAPEAU, J.A.

I. Introduction

[1] Under s. 43 of the *Workers' Compensation Act*, R.S.N.B. 1973, c. W-13, the Workplace Health, Safety and Compensation Commission may “take such measures and make such expenditures as it may deem necessary” to “assist in lessening or removing any handicap resulting” from compensable workplace injuries. In furtherance of that provision, the Commission adopted Policy 21-403 “Home Modifications to Assist with Activities of Daily Living” (Release 004), which allows financial compensation in lieu of necessary home modifications in some circumstances. While the Commission’s power under s. 43 and Release 004 is indisputably discretionary, it may not be exercised discriminatorily, capriciously or unreasonably. Rather, any decision of the Commission must be “upon the real merits of the case”: s. 34(4).

[2] On January 1, 2020, Release 004 was rescinded and replaced by policy 21-403 “Home Modifications to Assist with Functional Access” (Release 005). The latter does not authorize, at least explicitly, financial compensation in lieu of home modifications. The key issues before the Appeals Tribunal, as framed by the parties, included whether Release 004 or Release 005 applied, and the process unfolded on the assumption that financial compensation was not available under Release 005.

[3] Two decades ago, the respondent suffered a severe brain injury and major musculoskeletal injuries in a work-related accident. Those injuries and their after-effects have significantly disabled the respondent, preventing him from returning to work and from enjoying many activities of daily living. Most pertinently for our present purposes, the respondent, now 65 years of age, has suffered since his accident from a significant mobility “handicap” within the meaning of s. 43 of the *Workers' Compensation Act*. Over the years, that handicap, which arises primarily from balance problems, has occasioned

numerous falls and severe injuries and, as a result, the Commission approved various modifications to the respondent's home and a four-wheel scooter to enable him to move safely within the local community. However, the respondent's residential premises do not feature a garage or other covered area where the scooter could be stored and from which the respondent could safely transfer from a vehicle to his home, and *vice versa*.

[4] For several years prior and subsequent to Release 004's rescission and its replacement by Release 005, the respondent contended, through his rehabilitation specialist's representations and recommendations to the Commission, that an attached garage was necessary for his safety. Unfortunately, local bylaws precluded its construction, a state of affairs known to the Commission before Release 004 was rescinded.

[5] More than three years after receiving advice from the respondent's rehabilitation specialist that an attached garage was necessary, the Commission finally made a decision, on May 8, 2020, with respect to this claim: a detached garage would suffice to meet functional needs and, having regard to Release 005, substitute financial compensation was not available. That decision was confirmed by the Commission's Decision Review Office on November 30 of the same year.

[6] On appeal, the Workers' Compensation Appeals Tribunal found an attached garage was necessary for the respondent's safety and that it could not be constructed due to local bylaws. The Tribunal also found the Commission unreasonably delayed its home modification decision "past the point of January 1, 2020, when the new policy came into force". Those findings prompted the Tribunal to order the Commission follow Release 004 "in awarding financial compensation for home modifications and to manage the file accordingly".

[7] The Commission appeals, seeking reversal. It contends Release 005 applies and that the Appeals Tribunal lacked jurisdiction and committed an error of law

in giving effect to Release 004. Issue is not taken in the Notice of Appeal with the Tribunal's findings of fact and findings of mixed fact and law.

[8] On May 10, 2020, the Court dismissed the appeal from the bench, after hearing counsel for the Commission. Here are my reasons for concurring in that disposition.

II. Additional Background Highlights

[9] Any policy lawfully approved by the Commission is binding on both the Commission and the Appeals Tribunal until a different policy is approved. After considering the voluminous Appeal Record (3,819 pages) and the explanations provided by the respondent, a workers' advocate, the respondent's spouse, his treating rehabilitation specialist and a Commission representative, the Tribunal identified the issues in the case at hand as: (1) whether the home modifications proposed by the Commission were acceptable given the respondent's restrictions; and (2) if they were not, whether Release 004 should apply, notwithstanding its rescission. Sections 4.0 and 4.2 of Release 004 read as follows:

4.0 The Benefit

When requirements for both eligibility and need are met, [the Commission] provides either a home modification or a financial benefit.

4.2 Financial Compensation

A financial benefit may be provided in lieu of the home modification itself. Common situations when the financial benefit may be paid include:

- The worker prefers to manage the project;
- The barrier-free modular home is the

4.0 Allocation

Lorsque les exigences relatives à l'admissibilité et au besoin sont satisfaites, [la Commission] verse soit une allocation pour apporter des modifications au domicile, soit une allocation financière.

4.2 Allocation financière

Une allocation financière peut être accordée au lieu des modifications au domicile. Voici des situations courantes où une allocation financière peut être versée :

- le travailleur préfère gérer le projet;
- l'habitation modulaire est l'option la plus

most cost effective option to meet the worker's needs, but the worker prefers to remain in the original residence; or

- The worker prefers to buy a new barrier-free home.

Financial compensation may also be considered in other situations instead of home modifications where [the Commission] is satisfied it will improve a worker's ability to carry out [Activities of Daily Living].

Like the home modification benefit, the amount of the financial benefit is based on the lesser of the estimated cost of the home modifications, including identified incidental costs, or the cost of a new barrier-free modular home.

économique pour satisfaire aux besoins du travailleur, mais ce dernier préfère demeurer dans son domicile;

- le travailleur préfère acheter une nouvelle habitation libre d'obstacles.

L'allocation financière peut également être considérée dans d'autres cas au lieu des modifications au domicile si [la Commission] juge qu'elle améliorera la capacité du travailleur d'accomplir les activités de la vie quotidienne.

Tout comme pour l'allocation pour des modifications au domicile, le montant de l'allocation financière est fondé sur le montant le moins élevé entre le coût estimatif des modifications au domicile, y compris les frais accessoires déterminés, et le coût d'une nouvelle habitation modulaire libre d'obstacles.

A. *Salient events while Release 004 was binding*

[10] As will be seen, I am of the view the Appeals Tribunal must apply a rescinded policy and award a benefit provided thereunder where the injured worker's entitlement to the benefit materialized before rescission. Prior to its replacement by Release 005 on January 1, 2020, Release 004 was a binding policy, hence the importance of highlighting the key pre-2020 events.

[11] In February 2016, an occupational therapist at the Stan Cassidy Centre for Rehabilitation noted the respondent's main issues were pain control, mobility safety, independence with eating and other activities of daily living, and home accessibility. She mentioned the respondent had "many falls when ambulating" and that he could not safely use a walker outdoors. She recommended a four-wheel scooter to allow safe movement within his community. The Commission would eventually accept this recommendation.

[12] Dr. J.R. Leckey, M.D., FRCPC, was, at all material times, the rehabilitation specialist at the Stan Cassidy Centre overseeing the respondent's condition and determining his functional needs. In a report dated March 22, 2016, Dr. Leckey states the respondent "has fallen down multiple times due to his balance difficulty and now has bilateral meniscus problems". He confirms the respondent has "significant ataxia [problem with voluntary coordination of muscle movement] and stumbling gait", and agrees with the occupational therapist's scooter recommendation.

[13] In an August 31, 2016 report, another occupational therapist at the Stan Cassidy Centre notes the respondent has undergone "approximately 30 major operations in the past 16 years with numerous other smaller operations as well". The operations included repair of both rotator cuffs, right ankle lateral ligament reconstruction and surgery to deal with an injury to the left anterior cruciate ligaments, which was sustained in a fall. The therapist describes the respondent's balance as very poor and notes pain prevents him from walking more than short distances. She, too, recommended a four-wheel scooter for use in the community, as well as various modifications to the premises to ensure effective use of the scooter and safe movement inside the home.

[14] On October 5, 2016, an engineering firm retained by the Commission produced a report that addressed the feasibility of various home modifications, including installation of a stair lift to access the second floor and construction of a ramp or porch lift as the principal "entry/exit to the home's main floor". The option of a garage to store the scooter and allow safe transfer between a vehicle and the home, and *vice versa*, is not discussed.

[15] In a consultation report dated July 4, 2017, a copy of which was provided to the Commission, Dr. Leckey recommends construction of a covered garage attached to the respondent's home. The purpose of this modification is to allow safe movement between the living quarters and any vehicle, including the scooter. Dr. Leckey underscored this recommendation is typically made for people with "severe mobility difficulties". In Dr. Leckey's opinion, which he repeated in his oral testimony at the

hearing before the Appeals Tribunal, an attached garage was necessary for the respondent's safety.

[16] Soon after, the Commission received another report from an occupational therapist. In that report, which is dated July 12, 2017, the therapist observes the respondent: (1) "demonstrates decreased safety with navigating the stairs and is at an increased risk of falling as a result"; and (2) "demonstrates decreased stability when walking on uneven terrain, such as grass/gravel outside". The author goes on to recommend, among other things, that the Commission provide safe storage for the previously approved scooter. In her opinion, this could be accomplished by storing the scooter on the home's covered deck "with an all-weather cover or inside a small Rubbermaid storage unit as long as it is near an electrical outlet or an extension cord". This view did not gain traction with Dr. Leckey or the Commission, for that matter.

[17] Within one month of the July 12, 2017 report, the Commission discussed Dr. Leckey's recommendation in favour of an attached garage, without accepting or rejecting it, noting only that the recommendation did not accord with standard practice.

[18] In a report dated November 1, 2017, Dr. Leckey mentions recommendations regarding home changes have been evaluated, and the respondent and the Commission were "working out" what might be most appropriate. Dr. Leckey reaffirms his view that it was important the respondent have "a safe and covered surface from which to transfer into his vehicle as he is likely to injure himself without such a surface".

[19] In February 2018, the respondent fell on his driveway and broke his arm. The record shows the fall was causally related to his ataxia.

[20] On March 8, 2018, Dr. Leckey wrote the Commission to recommend, once again, the respondent be provided with "an environmentally protected area to enter and exit a vehicle, and to also transfer [to and from] his scooter". Dr. Leckey added "[this] was required for safety", pointing out the respondent had recently fallen and broken his arm.

[21] In a report dated April 9, 2018, Dr. Leckey reiterated his recommendation that the respondent be provided with a scooter and a safe area on the home premises to transfer to and from a vehicle:

Equipment. We had suggested a scooter for Larry. It would be important to have proper housing for this and a safe area. This also extends to him having a safe area to get in and out of a vehicle. He has very severe ataxia and it is dangerous for him to transfer to and from a car when he is not on a solid [surface] and in a weather protected area. He unfortunately recently fell and broke his elbow secondary to his ataxia.

[22] The Commission decided to seek the input of an occupational therapist regarding the need for an environmentally protected vehicle transfer area, as determined by Dr. Leckey. On September 10, 2018, she advised the Commission “an environmentally protected vehicle transfer area” was not recommended. This was so, in her view, because the respondent would have to do without any such protection upon reaching any destination point away from the home. The therapist went on to provide a short list of other options to improve the respondent’s safety with vehicle transfers.

[23] On October 26, 2018, Dr. Leckey responded:

[...] In my last letter to [the Commission] I felt I had made it quite clear that I believed Mr. Clark required a flat, dry, safe surface in order to transfer in and out of a vehicle and this needs to be a covered area, safe from the external extremities; this means a garage. I am surprised by some of the questions that have come up regarding the need for a garage as it was clear while Mr. Clark was at the Stan Cassidy Centre (SCCR) that this would significantly increase his safety. He had several episodes in terms of falling while at SCCR and this also occurred while at home in the wintertime on his driveway where it was icy. In that instance Mr. Clark was unable to get into the home by himself.

I understand that a safe transfer space at home does not guarantee a safe transfer space at the area of arrival at the end Mr. Clark’s destination, but this should not preclude us

ensuring, as much as possible, his safety at his home; at minimum, 50% of his transfers will be occurring at his home and, in some cases, the drive will begin and end at this home without exiting the vehicle. This is an area where we can improve his safety but the fact that he cannot guarantee a safe area of exit should not preclude ensuring that his home is as safe as possible for transfer.

I agree with [the] occupational therapist, that other changes may be important for his vehicle and to improve his safety on terrains at the place of arrival. Unfortunately, as times goes on, Mr. Clark may well continue to deteriorate in terms of his mobility and therefore the covered environmentally safe dry space for him to transfer into a vehicle will be increasingly important.

[24] In March 2019, the Commission was made aware that, due to local zoning bylaws, “the garage could not be constructed in a manner which would assist” the respondent.

[25] In a letter dated September 23, 2019, the Commission alerted the respondent to the possibility of financial compensation under Release 004.

[26] Other noteworthy events between March 2019 and January 1, 2020 are set out in the Appeals Tribunal’s decision:

In May 2019, a new case manager for the Commission was assigned and took over the home modification project. Following this change, he met with Dr. Leckey, the appellant, and the appellant’s spouse regarding the home modifications. This meeting, as described by Dr. Leckey, went poorly, and the Commission representative appeared dismissive of the appellant’s challenges. Dr. Leckey described the meeting as tense, and stated he ended the meeting.

The new manager of the home modification project met with the appellant in May 2019, but the appellant only received a letter on September 23, 2019 outlining temporary modifications. It was noted in the letter that between May and receipt of the letter, the appellant and his wife put their home on the market with the hope of selling

it and finding one that met the appellant's medical needs. The home was taken off the market however with no offers.

On October 3, 2019, the appellant underwent another homecare needs assessment. It was mentioned the appellant had a fall in February 2019 (sic) and his balance had decreased since then. [paras. 13-15]

B. *Salient events after January 1, 2020 when Release 005 replaced Release 004*

[27] On April 20, 2020, an engineering technologist noted an attached garage was not recommended. He advised the Commission a more economical solution to the respondent's mobility handicap would be a detached garage.

[28] In a decision dated May 8, 2020, the Commission formally approved the installation of stair lifts inside the home and a porch lift outside. It confirmed a garage could not be attached to the home due to the location of its water supply and electrical concerns, and that it had determined "a detached garage with an appropriate level walkway" would meet the respondent's functional needs. After acknowledging it had, on September 23, 2019, drawn to the respondent's attention the possibility of financial compensation under Release 004, the Commission asserted that remedy was no longer available with the adoption of Release 005 on January 1, 2020.

[29] On November 30, 2020, the Commission's Decision Review Office confirmed the home modifications approved by the Commission were appropriate and that financial compensation in lieu was rightly denied.

[30] The respondent's subsequent appeal to the Appeals Tribunal was allowed. The Tribunal made a number of critical findings of fact and mixed fact and law. Those findings underpin its order that the Commission follow Release 004 in awarding financial compensation for home modifications and manage the file accordingly. The Appeals Tribunal settled on that disposition for the following reasons:

Here, the issue is whether the proposed home modifications for the appellant are acceptable given his restrictions, or if

they are not, whether the rescinded policy 21-403 should apply to grant him financial compensation.

The testimony of Dr. Leckey was compelling. He indicated that the appellant's injuries were incredibly complex and that his current home remained dangerous for him to continue to live in. He also connected the lack of home modifications to the fall the appellant sustained in 2018 when he was walking outside on his driveway.

The Commission also had encountered many unexplained delays with implementing the home modifications, including a delay with the project managers, which included multiple new managers being assigned and needing to get caught up to speed and then suspending modifications for a year due to the appellant putting his home on the market for one month.

These delays by the Commission caused the home modification project, which was first recommended in 2017 by the OT, to be delayed past the point of January 1, 2020, when the new policy came into force.

I find that an unreasonable delay occurred in relation to the home modification, and the rescinded policy 21-403 Home Modifications to Assist with Activities of Daily Living (release 004) must apply to this situation.

Additionally, it is clear from the Commission's work that an attached garage cannot be built at the appellant's home due to existing building code issues. Under section 4.2 'Financial Compensation' the financial benefit may be paid when the worker prefers to buy a new barrier-free home.

Dr. Leckey stated that the appellant's condition will continue to degrade, and that his risk of falls is already very high. Due to the layout of the home, and because no modifications have been made, the appellant has been confined to a small space and is unable to access his bedroom during the day, nor is he able to participate fully in household chores due to the stairs in his home. For the garage, Dr. Leckey's evidence was that a detached garage would not be sufficient as the appellant gets older and due to weather conditions. The only solution according to Dr. Leckey was an attached garage. It is clear from Dr. Leckey and the appellant's spouse's testimony that an attached

garage is necessary for the appellant's safety. Therefore, I direct the Commission to provide the financial benefit in accordance with policy 21-403 (release 004) as the report from the project manager is that an attached garage cannot be constructed due to zoning issues out of the control of the Commission or the appellant. [paras. 26-32]

[31] The Commission appeals, seeking an order setting aside the decision of the Appeals Tribunal and a declaration that Release 005 is effective in respect of the respondent's claim for home modifications (including an attached garage), rather than Release 004. The Commission contends the Appeals Tribunal exceeded its jurisdiction and committed an error of law in concluding otherwise.

[32] The respondent counters with a Notice of Contention, arguing the Appeals Tribunal's decision is sustainable on grounds other than those articulated in its reasons. Chief among those grounds is the contention that Release 005 is inconsistent with s. 43 of the *Workers' Compensation Act* because it fails, so goes the argument, to provide authorization for financial compensation in a case like the present one (where the injured worker's unmodified home is dangerous and the modifications required to make it safe are not feasible due to factors beyond the parties' control). In my view, that issue is best left to another day because, given my conclusion that Release 004 (with its financial compensation provision) is the applicable policy, there is no need, at this time, to settle that indisputably interesting question.

III. Discussion

[33] The appeal impugns the decision of the Appeals Tribunal on the basis of an allegation of error of law and excess of jurisdiction. Correctness is therefore the governing standard of review.

[34] As mentioned, the Notice of Appeal does not take issue with the Appeals Tribunal's findings of fact or mixed fact and law. In any event, applying the palpable and overriding error standard of review, I conclude none of those findings is impeachable.

[35] Sections 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 define the core of the Appeals Tribunal's adjudicative mandate. They read as follows:

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.

[36] The Appeals Tribunal does not engage in a process focused on identifying and correcting errors in the contested Commission decision. Rather, the process involves a consideration of all the evidence with a view to making a decision based on the real merits and justice of the case under consideration: *Paul v. Worksafe NB* 2018 NBCA 47, [2018] N.B.J. No. 169 (QL), at para. 20, and *St-Cœur v. New Brunswick (Workplace Health, Safety and Compensation Commission)*, 2019 NBCA 30, [2019] N.B.J. No. 82 (QL), at para. 7, Quigg J.A. for the Court in both cases. Nevertheless, the Appeals Tribunal must give effect to constitutional and statute-compliant Commission policies: *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), at para. 42. Those policies have the force of law: *Workplace Health, Safety and Compensation Commission v. Boudreau et al.*, 2021 NBCA 41, [2021] N.B.J. No. 224

(QL), at para. 17, LeBlond J.A. for the Court. That said, the Appeals Tribunal's adjudicative responsibility is to apply any policy "that is applicable in the case": s. 21(9)(b).

[37] The meaning of that phrase is a question of law that stands to be resolved in accordance with: (1) the interpretative approach adopted in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, [1998] S.C.J. No 2 (QL): the words in a statute must be considered contextually and "in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the [statute's] scheme and object, and the intention of Parliament [or the Legislature]" (para. 21); and (2) the directions in the *Interpretation Act*, R.S.N.B. 1973, c. I-13, notably s. 17, which reads as follows:

<p>17 Every Act and regulation and every provision thereof shall be deemed remedial, and shall receive such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of the object of the Act, regulation or provision.</p>	<p>17 Toute loi, tout règlement et toute disposition de ceux-ci sont réputés réparateurs et doivent faire l'objet de l'interprétation large, juste et libérale, la plus propre à assurer la réalisation de leurs objets.</p>
--	---

[38] In my view, which is fleshed out below, a rescinded policy may be "applicable in the case" for the purposes of decision-making by the Appeals Tribunal under s. 21(9). However, before delving into this question, a review of the analytical process followed by the Appeals Tribunal is in order.

[39] The first challenge for the Appeals Tribunal was to arrive at a decision based on the real merits and justice of the respondent's case for home modifications, including an attached garage, and financial compensation in lieu thereof. In that regard, the Appeals Tribunal made the following critical findings, based on Dr. Leckey's "compelling" testimony; (1) the respondent's injuries were "incredibly complex"; (2) his current home "remained dangerous for him to continue to live in"; (3) his fall in 2018 was causally related to "the lack of home modifications"; (4) the respondent's risk of fall is already very high, and his condition will continue to degrade; (5) a detached garage would not be sufficient to safely address the respondent's mobility handicap as he gets

older and “due to weather conditions”; and (6) an attached garage “is necessary for the [respondent’s] safety”. In my judgment, the Appeals Tribunal’s uncontested finding that the home modifications recommended by Dr. Leckey were necessary for the respondent’s safety is not the product of reversible error. Accordingly, it must stand. Since the Appeals Tribunal’s findings reflect the situation that existed before rescission, they establish both need and eligibility under Release 004 for the home modifications in question, prior to rescission. Recall s. 4.0 of Release 004 states that, when requirements for both eligibility and need are met, the Commission “provides either a home modification or a financial benefit”.

[40] The second issue requiring determination was whether those necessary modifications could actually be implemented before rescission. The Tribunal found an attached garage could not be built “due to zoning issues out of the control of the Commission or the [respondent]” (paras. 27 and 32). That unchallenged finding is also beyond reproach, and it establishes eligibility for financial compensation under ss. 4.0 and 4.2 of Release 004.

[41] The third issue before the Appeals Tribunal was whether, in the circumstances adumbrated above, the respondent was entitled to financial compensation in lieu of the necessary, but unrealizable, home modifications. In the Appeals Tribunal’s view, the answer depended on which policy, Release 004 or Release 005, was “applicable in the case” within the meaning of s. 21(9)(b).

[42] The Commission’s primary submission on the point is that the policy “applicable” in any case on appeal to the Appeals Tribunal is the policy in effect at the time of the latter’s decision. Its fallback submission is that a rescinded policy is only applicable where entitlement to a benefit thereunder materialized prior to rescission. Relatedly, the Commission contends materialization cannot take place unless it made a decision confirming entitlement prior to rescission. Respectfully, I disagree with both contentions for the following reasons.

[43] Subject to the *Charter* and all pertinent legislation, the Commission has exclusive jurisdiction in setting and adopting policies. It alone determines the content of those policies. However, under s. 21(9)(b), the Appeals Tribunal must apply a Commission policy only if it is “applicable in the case”. Had the Legislature intended by that phrase to compel the Appeals Tribunal to apply a current policy that denies a benefit available under a preceding policy and to which the injured worker was entitled, it can be safely assumed it would have used unambiguous words to that effect. It did not. Moreover, if the Commission’s interpretative submission carried the day, it could delay making a decision on entitlement until the adoption of a replacement policy that denied a benefit owed to the injured worker under the preceding policy. That possibility could not have been intended by the Legislature.

[44] The context also argues against the Commission’s contention that s. 21(9)(b) requires the application of all policies in effect at the time the Appeals Tribunal makes its decision, no matter the circumstances of the particular case. Section 21(9)(b) refers to a policy applicable in the case. The case-specific nature of the obligation under s. 21(9)(b) is further apparent from s. 21(9)(a). Under that provision, the Appeals Tribunal must make its decision on a case-by-case basis, and it must be based on the real merits and justice of the particular case. The case-specific nature of the adjudicative process at the Appeals Tribunal’s level argues in favour of a suitably adapted interpretation of the phrase “applicable in the case”.

[45] Finally, under s. 21(9.1), a policy approved by the Commission is binding on the Appeals Tribunal until it is amended or a different policy is approved. Release 004 was binding until January 1, 2020. In my view, a rescinded policy is “the applicable policy” under s. 21(9)(b) and will bind the Appeals Tribunal in making its decision where benefit entitlement materialized prior to rescission. That state of affairs will exist where: (a) all requirements for both need and benefit eligibility under the rescinded policy were satisfied before rescission; and (b) the real merits and justice of the case under consideration, as determined by the Appeals Tribunal, compelled a finding of benefit entitlement prior to rescission. In those circumstances, the Appeals Tribunal is duty

bound to impute to the Commission an acceptance of need, eligibility and entitlement before rescission. That is effectively what the Appeals Tribunal did in the present case.

[46] In exercising its mandate under s. 21(9), the Appeals Tribunal bears the burden of determining entitlement under the policy that is applicable in the case. Where a rescinded policy is under consideration, the Appeals Tribunal must settle the issue of materialization by applying the framework articulated in the preceding paragraph. Under that framework, a pre-rescission finding of entitlement by the Commission is not required. It is sufficient if, prior to rescission, the Commission should have found entitlement based on the real merits and justice of the case, as determined by the Appeals Tribunal. Evidently, any Commission delay in decision-making beyond the date of a policy's rescission is of no moment under that framework.

[47] Having regard to the Appeals Tribunal's findings of fact and mixed fact and law relative to need and eligibility, and assuming a merits-driven application of Release 004, the respondent's entitlement to a cash payout under Release 004 materialized well before the advent of Release 005 on January 1, 2020. That being so, Release 004 was the applicable policy for s. 21(9)(b) purposes, and the Appeals Tribunal was bound to apply it in making its decision.

IV. Conclusion on the merits and Disposition regarding costs.

[48] The Appeals Tribunal correctly concluded that, notwithstanding its rescission, Policy 21-403 "Home Modifications to Assist with Activities of Daily Living" (Release 004) is the applicable policy in the respondent's case for the purposes of decision-making in accordance with s. 21(9) of the *Workplace Health, Safety and Compensation Commission and Workers' Compensation Appeals Tribunal Act*. Accordingly, the Tribunal did not commit reversible error of law or exceed its jurisdiction by ordering the Commission to follow Release 004 in awarding financial compensation for home modifications and to manage the respondent's file accordingly.

[49] I would wrap up the proceedings by ordering the Commission pay costs on appeal of \$2,500.

LE JUGE DRAPEAU

I. Introduction

[1] Le paragraphe 43 de la *Loi sur les accidents du travail*, L.R.N.-B. 1973, ch. W-13, prévoit que la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail peut, afin de « contribuer à atténuer ou faire disparaître tout handicap résultant » de blessures indemnisables subies au travail, « prendre les mesures et faire les dépenses qu'elle juge nécessaires ». Pour orienter l'application de cette disposition, la Commission a adopté la Politique 21-403 (diffusion 004), intitulée *Modifications apportées au domicile pour aider aux activités de la vie quotidienne*, qui permet dans certains cas d'accorder une allocation financière au lieu de modifications nécessaires au domicile. Si le pouvoir conféré à la Commission par l'art. 43 et par la diffusion 004 est indéniablement discrétionnaire, son exercice ne peut pas être discriminatoire, capricieux ou déraisonnable. Au contraire, la Commission est tenue de « juger strictement au fond dans chaque cas » (par. 34(4)).

[2] Le 1^{er} janvier 2020, la diffusion 004 a été révoquée. Elle a été remplacée par la diffusion 005 de la Politique 21-403, intitulée *Modifications apportées au domicile pour faciliter l'accès*, laquelle n'autorise pas, du moins en termes exprès, l'octroi d'une allocation financière au lieu de modifications au domicile. Les questions essentielles dont le Tribunal d'appel était saisi, formulées par les parties, l'engageaient à déterminer entre autres laquelle des diffusions 004 et 005 s'appliquait, et il a été supposé, pour la suite de l'instance, que la diffusion 005 ne prévoyait pas l'octroi d'une allocation financière.

[3] Il y a une vingtaine d'années, l'intimé a subi une grave lésion cérébrale et d'importantes lésions musculosquelettiques dans un accident lié au travail. Ces lésions et leurs séquelles ont engendré une forte incapacité : elles ont empêché le retour de l'intimé au travail, en plus de le priver du plaisir d'exercer de nombreuses activités de la vie

quotidienne. Fait particulièrement pertinent, un lourd « handicap », au sens du par. 43 de la *Loi sur les accidents du travail*, compromet la mobilité de l'intimé, aujourd'hui âgé de 65 ans, depuis son accident. Au fil des ans, ce handicap, attribuable surtout à des difficultés d'équilibre, a provoqué de nombreuses chutes et des blessures graves. Par conséquent, la Commission a permis que diverses modifications soient apportées au domicile de l'intimé et qu'un quadriporteur lui soit procuré afin qu'il puisse se déplacer sans risque dans sa localité. Les locaux d'habitation de l'intimé n'offrent toutefois ni garage ni espace couvert où entreposer le quadriporteur et qui permettrait des transferts sûrs de l'intimé du véhicule au domicile et vice-versa.

[4] Pendant les quelques années qui ont précédé et suivi la révocation de la diffusion 004 et son remplacement par la diffusion 005, l'intimé a soutenu, par le biais d'observations et de recommandations de son spécialiste en réadaptation adressées à la Commission, qu'un garage attenant était nécessaire à sa protection. Malheureusement, des arrêtés locaux en interdisaient la construction, situation connue de la Commission avant la révocation de la diffusion 004.

[5] Plus de trois ans après avoir obtenu l'avis du spécialiste en réadaptation de l'intimé concluant à la nécessité d'un garage attenant, la Commission a finalement pris une décision, le 8 mai 2020, sur la réclamation : un garage isolé suffirait à pourvoir aux besoins fonctionnels et, compte tenu de la diffusion 005, il n'était pas permis d'accorder une allocation financière de remplacement. La décision de la Commission a été confirmée le 30 novembre suivant par son Bureau d'examen de décisions.

[6] Ensuite saisi, le Tribunal d'appel des accidents au travail a conclu qu'un garage attenant était nécessaire à la sécurité de l'intimé, mais constaté que des arrêtés locaux en empêchaient la construction. Il a conclu aussi à un retard déraisonnable de la Commission, qui avait repoussé sa décision sur les modifications à apporter au domicile [TRADUCTION] « passé le 1^{er} janvier 2020, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle politique ». Ces conclusions ont amené le Tribunal à ordonner à la Commission de suivre

la diffusion 004 [TRADUCTION] « en vue de l'octroi d'une allocation financière au lieu de modifications au domicile et d'administrer le dossier en conséquence ».

[7] La Commission appelle de cette décision, dont elle demande l'infirmité. Elle soutient que la diffusion 005 s'applique et que le Tribunal d'appel a outrepassé sa compétence et commis une erreur de droit lorsqu'il a donné effet à la diffusion 004. Ni les conclusions de fait du Tribunal ni ses conclusions mixtes de fait et de droit ne sont contestées dans l'avis d'appel.

[8] Le 10 mai 2022, après avoir entendu l'avocat de la Commission, la Cour a rejeté l'appel séance tenante. Je donne ici les motifs pour lesquels je souscris à la décision.

II. Éléments de contexte complémentaires

[9] Les politiques que la Commission approuve légitimement la lient, ainsi que le Tribunal d'appel, tant qu'elle n'en a pas approuvé une autre. Le Tribunal d'appel, après avoir considéré le volumineux dossier d'appel (3819 pages) et les explications qu'avaient apportées l'intimé, sa conjointe, le défenseur du travailleur, le spécialiste en réadaptation traitant et un représentant de la Commission, a conclu que les questions en litige requéraient de déterminer : (1) si les modifications au domicile proposées par la Commission étaient acceptables, vu les restrictions de l'intimé; (2) si, à supposer qu'elles ne soient pas acceptables, la diffusion 004 devait s'appliquer en dépit de sa révocation. Texte des art. 4.0 et 4.2 de la diffusion 004 :

4.0 The Benefit

When requirements for both eligibility and need are met, [the Commission] provides either a home modification or a financial benefit.

4.0 Allocation

Lorsque les exigences relatives à l'admissibilité et au besoin sont satisfaites, [la Commission] verse soit une allocation pour apporter des modifications au domicile, soit une allocation financière.

4.2 Financial Compensation

A financial benefit may be provided in lieu of the home modification itself. Common situations when the financial benefit may be paid include:

- The worker prefers to manage the project;
- The barrier-free modular home is the most cost effective option to meet the worker's needs, but the worker prefers to remain in the original residence; or
- The worker prefers to buy a new barrier-free home.

Financial compensation may also be considered in other situations instead of home modifications where [the Commission] is satisfied it will improve a worker's ability to carry out [Activities of Daily Living].

Like the home modification benefit, the amount of the financial benefit is based on the lesser of the estimated cost of the home modifications, including identified incidental costs, or the cost of a new barrier-free modular home.

4.2 Allocation financière

Une allocation financière peut être accordée au lieu des modifications au domicile. Voici des situations courantes où une allocation financière peut être versée :

- le travailleur préfère gérer le projet;
- l'habitation modulaire est l'option la plus économique pour satisfaire aux besoins du travailleur, mais ce dernier préfère demeurer dans son domicile;
- le travailleur préfère acheter une nouvelle habitation libre d'obstacles.

L'allocation financière peut également être considérée dans d'autres cas au lieu des modifications au domicile si [la Commission] juge qu'elle améliorera la capacité du travailleur d'accomplir les activités de la vie quotidienne.

Tout comme pour l'allocation pour des modifications au domicile, le montant de l'allocation financière est fondé sur le montant le moins élevé entre le coût estimatif des modifications au domicile, y compris les frais accessoires déterminés, et le coût d'une nouvelle habitation modulaire libre d'obstacles.

A. *Événements déterminants de l'époque où la diffusion 004 était en vigueur*

[10] Comme je l'exposerai ci-après, je suis d'avis que le Tribunal d'appel est tenu d'appliquer une politique révoquée et d'octroyer la prestation qu'elle prévoyait si le droit du travailleur blessé à cette prestation s'est matérialisé avant la révocation. Avant qu'elle soit remplacée par la diffusion 005, le 1^{er} janvier 2020, la diffusion 004 était une politique contraignante, d'où l'importance de passer en revue les événements cruciaux antérieurs à 2020.

[11] En février 2016, une ergothérapeute du Centre de réadaptation Stan Cassidy a relevé les difficultés principales qu'éprouvait l'intimé : maîtrise de la douleur, sécurité dans ses déplacements, autonomie dans la consommation d'aliments et dans la pratique d'autres activités de la vie quotidienne et accessibilité de son domicile. Elle a mentionné qu'il avait fait [TRADUCTION] « de nombreuses chutes en marchant » et qu'il ne pouvait utiliser un déambulateur sans risque à l'extérieur. Elle a recommandé, pour qu'il puisse se déplacer sans risque dans sa localité, l'emploi d'un quadriporteur. La Commission devait accepter cette recommandation par la suite.

[12] Durant toute la période pertinente, le D^r J.R. Leckey, FRCPC, était le spécialiste en réadaptation du Centre de réadaptation Stan Cassidy chargé de suivre l'état de santé de l'intimé et de déterminer ses besoins fonctionnels. Dans un rapport daté du 22 mars 2016, le D^r Leckey mentionne que l'intimé [TRADUCTION] « est tombé à maintes reprises du fait de ses problèmes d'équilibre et souffre aujourd'hui d'affections méniscales bilatérales ». Il constate chez l'intimé [TRADUCTION] « une importante ataxie [incoordination des mouvements musculaires] et une démarche titubante », et il souscrit à la recommandation d'un quadriporteur faite par l'ergothérapeute.

[13] Dans un rapport du 31 août 2016, une autre ergothérapeute du Centre de réadaptation Stan Cassidy relève que l'intimé a subi [TRADUCTION] « une trentaine d'opérations majeures au cours des seize dernières années, de même que de nombreuses opérations moins importantes ». Il a subi entre autres une réparation des deux coiffes des rotateurs, une reconstruction du ligament latéral de la cheville droite et une intervention pratiquée par suite d'une lésion aux ligaments croisés antérieurs gauches imputable à une chute. Elle juge très mauvais l'équilibre de l'intimé et constate que la douleur le contraint à ne marcher que sur de courtes distances. Elle recommande elle aussi un quadriporteur pour les déplacements de l'intimé dans la localité, de même que diverses modifications des lieux qui permettraient une utilisation pratique du quadriporteur et des mouvements sûrs à l'intérieur du domicile.

[14] Le 5 octobre 2016, une société d'ingénierie engagée par la Commission a produit un rapport sur la faisabilité de divers projets de modifications du domicile, dont l'installation d'un fauteuil monte-escalier donnant accès à l'étage et la construction d'une rampe ou d'une plate-forme élévatrice qui pourrait servir de principal [TRADUCTION] « point d'entrée et de sortie du rez-de-chaussée ». La possibilité d'un garage qui abriterait le quadriporteur et permettrait des transferts sûrs d'un véhicule au domicile, et vice-versa, n'est pas examinée.

[15] Dans un rapport de consultation du 4 juillet 2017, dont la Commission a reçu copie, le D^r Leckey a recommandé la construction d'un garage attenant au domicile de l'intimé, modification qui permettrait des déplacements sûrs entre le logement et un véhicule, dont le quadriporteur. Le D^r Leckey a fait valoir que cette recommandation est normalement faite pour des personnes frappées de [TRADUCTION] « problèmes graves de mobilité ». Il était d'avis, comme il l'a redit dans son témoignage lors de l'audience devant le Tribunal d'appel, qu'un garage attenant était nécessaire à la sécurité de l'intimé.

[16] Peu après, la Commission a reçu d'une ergothérapeute un autre rapport. Dans ce rapport du 12 juillet 2017, la thérapeute écrit que l'intimé : (1) [TRADUCTION] « manifeste une assurance moindre lorsqu'il parcourt les escaliers et son risque de chute en est accru »; (2) [TRADUCTION] « manifeste une stabilité moindre lorsqu'il marche sur une surface irrégulière, par exemple sur l'herbe ou sur le gravier à l'extérieur ». L'auteure recommande ensuite, entre autres, que la Commission voie à l'aménagement d'un endroit sûr où remiser le quadriporteur approuvé. Elle estime que ce pourrait être accompli si le quadriporteur était remisé sur la terrasse couverte du domicile, [TRADUCTION] « sous une housse de protection ou dans un petit abri Rubbermaid, pourvu que ce soit à portée d'une prise électrique ou d'une rallonge ». Cette suggestion n'a pas convaincu le D^r Leckey, ni d'ailleurs la Commission.

[17] Au cours du mois ayant suivi le rapport du 12 juillet 2017, la Commission a discuté de la recommandation du D^r Leckey préconisant la construction d'un garage attenant, sans toutefois l'accueillir ni l'écarter. Elle a seulement indiqué que la mesure recommandée ne s'accordait pas avec la pratique normale.

[18] Dans un rapport daté du 1^{er} novembre 2017, le D^r Leckey mentionne que des recommandations sur les modifications à apporter au domicile ont été évaluées, et il précise que l'intimé et la Commission [TRADUCTION] « tâchent de trouver » ce qui pourra convenir le mieux. Il réaffirme qu'il importe, à son avis, que l'intimé dispose d'[TRADUCTION] « une surface sûre et couverte depuis laquelle il pourra accéder à son véhicule, car il est probable qu'il se blesse s'il n'en dispose pas ».

[19] En février 2018, l'intimé a fait une chute dans la voie d'accès pour autos de son domicile et il s'est fracturé le bras. Le dossier indique qu'un rapport de causalité existe entre l'ataxie de l'intimé et sa chute.

[20] Le 8 mars 2018, le D^r Leckey a écrit à la Commission pour recommander, encore une fois, que soit procuré à l'intimé [TRADUCTION] « un espace à l'abri des intempéries où il pourra prendre ou laisser un véhicule, et où il pourra également procéder aux transferts [à partir ou en direction] de son quadriporteur ». Le D^r Leckey a ajouté que cet espace [TRADUCTION] « était requis pour sa sécurité » et il a rappelé que l'intimé, récemment, avait fait une chute et s'était fracturé le bras.

[21] Dans un rapport du 9 avril 2018, le D^r Leckey a recommandé à nouveau de procurer à l'intimé un quadriporteur, de même qu'un espace sûr, à son domicile, où pourraient s'opérer des transferts à partir ou en direction de véhicules :

[TRADUCTION]

Équipement. Nous avons suggéré un quadriporteur pour Larry. Il serait important de disposer d'un abri adapté à l'appareil et d'un espace sûr. Il faudrait également que Larry dispose d'un espace sûr où accéder à un véhicule. Il souffre d'ataxie très prononcée et les transferts à partir ou en direction d'automobiles sont périlleux s'il ne se trouve pas sur une [surface] ferme, dans un espace préservé des intempéries. Il a récemment été victime, malheureusement, d'une chute et d'une fracture du coude consécutives à son ataxie.

[22] La Commission a décidé de demander l'avis d'une ergothérapeute sur la nécessité d'un espace de transfert en direction ou à partir de véhicules à l'abri des

intempéries, nécessité à laquelle avait conclu le D^r Leckey. Le 10 septembre 2018, l'ergothérapeute a indiqué à la Commission qu'il n'y avait pas lieu de recommander [TRADUCTION] « un espace de transfert en direction ou à partir de véhicules à l'abri des intempéries », car, affirmait-elle, l'intimé aurait à se passer de cette mesure de sécurité dès que parvenu à une autre destination que son domicile. Elle a ensuite dressé une courte liste d'autres mesures qui amélioreraient la sécurité de l'intimé lors de ces transferts.

[23] Le 26 octobre 2018, le D^r Leckey a donné la réponse suivante :

[TRADUCTION]

[...] Dans la dernière lettre que j'ai adressée [à la Commission], j'ai cru avoir indiqué très clairement qu'il fallait à M. Clark, à mon sens, une surface plane, sèche et sûre pour les transferts en direction ou à partir de véhicules et que ce devait être un espace couvert et préservé des rigueurs extérieures, donc un garage. Je suis étonné de certaines des questions soulevées à propos de la nécessité d'un garage, puisqu'il était clair, à l'époque où M. Clark se trouvait au Centre Stan Cassidy, qu'il en tirerait une sécurité sensiblement accrue. Il a connu plusieurs épisodes marqués de chutes, au Centre, et la même chose s'est produite chez lui, l'hiver, dans la voie d'accès pour autos glacée de son domicile. Ce jour-là, M. Clark a été incapable d'entrer chez lui par ses propres moyens.

Il est vrai qu'un espace de transfert sûr chez soi ne garantit pas un espace de transfert sûr au point d'arrivée, une fois M. Clark parvenu à destination, mais ce fait ne devrait pas nous empêcher de garantir le plus possible sa sécurité chez lui; au minimum, la moitié de ses transferts se fera chez lui et, dans certains cas, le déplacement débutera et s'achèvera au domicile sans que M. Clark soit descendu du véhicule. Il s'agit d'un endroit où nous pouvons lui assurer une meilleure sécurité. Qu'il ne puisse pas garantir qu'un espace sûr l'attend à destination ne doit pas empêcher de faire en sorte que son domicile soit aussi sûr que possible en vue de transferts.

Je conviens avec [l']ergothérapeute qu'il se pourrait que d'autres changements soient importants pour assurer une sécurité accrue à M. Clark sur la surface du lieu de sa

destination et pour ce qui concerne son véhicule. Malheureusement, il est tout à fait possible que la mobilité de M. Clark continue de se détériorer avec le temps et, de ce fait, l'espace sec et couvert qui apporterait un environnement sûr aux transferts en direction ou à partir de véhicules aura une importance croissante.

[24] En mars 2019, la Commission a appris que, en raison d'arrêtés de zonage locaux, [TRADUCTION] « le garage ne pourrait être construit d'une manière qui puisse aider » l'intimé.

[25] Par lettre datée du 23 septembre 2019, la Commission a signalé à l'intimé la possibilité d'une allocation financière, mesure prévue par la diffusion 004.

[26] La décision du Tribunal d'appel fait état d'autres événements notables survenus entre mars 2019 et le 1^{er} janvier 2020 :

[TRADUCTION]

Mai 2019 a vu la désignation d'un nouveau gestionnaire de cas pour la Commission et sa prise en charge du projet de modification du domicile. Ce changement a été suivi d'une rencontre du gestionnaire avec l'appelant, sa conjointe et le D^f Leckey, où ils ont discuté des modifications à apporter au domicile. La rencontre, au dire du D^f Leckey, a déçu; le représentant de la Commission semblait faire peu de cas des difficultés de l'appelant. Le D^f Leckey, qui a qualifié la rencontre de tendue, a déclaré qu'il y avait mis fin.

L'appelant a rencontré le nouveau gestionnaire du projet de modification du domicile en mai 2019, mais n'a reçu que le 23 septembre 2019 une lettre dans laquelle il était question de modifications temporaires. Il y était noté que, entre mai et la lettre reçue, l'appelant et son épouse avaient mis leur domicile en vente dans l'espoir de s'en départir et de trouver une habitation qui répondrait aux besoins médicaux de l'appelant. Ils l'ont toutefois retiré du marché sans avoir reçu d'offre.

Le 3 octobre 2019, on a procédé à une nouvelle évaluation des besoins en matière de soins à domicile de l'appelant. Il a été mentionné qu'il avait fait une chute en février 2019

[sic] et que son sens de l'équilibre avait diminué depuis.
[par. 13 à 15]

B. *Événements déterminants postérieurs au 1^{er} janvier 2020, date du remplacement de la diffusion 004 par la diffusion 005*

[27] Le 20 avril 2020, un ingénieur technologue a estimé qu'il n'y avait pas lieu de recommander la construction d'un garage attenant. Il a indiqué à la Commission qu'un garage isolé apporterait une solution plus économique au handicap de mobilité de l'intimé.

[28] Par une décision datée du 8 mai 2020, la Commission a officiellement autorisé l'installation de fauteuils monte-escalier à l'intérieur du domicile, de même que d'une plate-forme élévatrice à l'extérieur. Elle a confirmé qu'un garage ne pouvait être attenant au domicile, du fait de la position de la source d'approvisionnement en eau et d'ennuis de système électrique, et ajouté qu'elle avait conclu qu'[TRADUCTION] « un garage isolé pourvu d'un passage plat adéquat » répondrait aux besoins fonctionnels de l'intimé. Après avoir reconnu qu'elle avait, le 23 septembre 2019, appelé l'attention de l'intimé sur la possibilité d'une allocation financière, mesure prévue par la diffusion 004, la Commission a indiqué que la diffusion 005 de la politique, adoptée le 1^{er} janvier 2020, n'offrait plus cette indemnisation.

[29] Le 30 novembre 2020, le Bureau d'examen de décisions de la Commission a confirmé que les modifications du domicile qu'elle avait autorisées étaient appropriées et qu'avait été refusé à l'intimé, à juste titre, l'octroi d'une allocation financière au lieu de modifications.

[30] L'appel interjeté par la suite par l'intimé auprès du Tribunal d'appel a été accueilli. Le Tribunal est arrivé à un certain nombre de conclusions de fait et de conclusions mixtes de fait et de droit qui ont été décisives. Ces conclusions sous-tendent son ordonnance, qui prescrit à la Commission de suivre la diffusion 004 en vue de l'octroi d'une allocation financière au lieu de modifications au domicile et d'administrer

le dossier en conséquence. Les motifs ci-dessous ont conduit le Tribunal d'appel à cette décision :

[TRADUCTION]

Il me faut déterminer en l'espèce si, vu les restrictions de l'appelant, les modifications projetées de son domicile sont acceptables ou si, pour le cas où elles ne le seraient pas, la politique 21-403 révoquée doit s'appliquer de sorte qu'une allocation financière lui soit accordée.

Le témoignage du D^r Leckey était convaincant. Il a indiqué que les lésions de l'appelant étaient d'une extraordinaire complexité et que continuer d'habiter son domicile actuel était dangereux pour lui. Il a également établi un lien entre son domicile non modifié et la chute faite par l'appelant en 2018 tandis qu'il marchait dehors, dans sa voie d'accès pour autos.

La Commission avait aussi accusé de nombreux retards inexpliqués dans la mise en œuvre des modifications du domicile : un retard attribuable aux gestionnaires de projet, dont le fait que de multiples nouveaux gestionnaires ont été affectés au projet et qu'il a fallu les mettre au courant des travaux, et la suspension des modifications pendant un an du fait que l'appelant avait offert le domicile en vente pendant un mois.

Ces retards de la Commission ont entraîné le report des modifications du domicile – recommandées à l'origine par l'ergothérapeute en 2017 – passé le 1^{er} janvier 2020, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle politique.

Je conclus qu'un retard déraisonnable est intervenu dans le projet de modification de la maison et que doit s'appliquer au cas présent la diffusion révoquée, soit la diffusion 004 de la Politique 21-403, intitulée *Modifications apportées au domicile pour aider aux activités de la vie quotidienne*.

En outre, il ressort clairement du travail accompli par la Commission qu'un garage attenant ne peut être construit au domicile de l'appelant, vu les problèmes actuels de conformité au code du bâtiment. Selon l'art. 4.2, intitulé « Allocation financière », une allocation financière peut être versée si le travailleur préfère acheter une nouvelle habitation libre d'obstacles.

Le D^r Leckey a indiqué que l'état de santé de l'appelant continuerait de se détériorer et a rappelé que le risque de chute est déjà très élevé. Vu l'agencement du domicile, et parce qu'aucune modification n'a été apportée, l'appelant est confiné à un petit espace et incapable d'accéder à sa chambre à coucher le jour. Il n'est pas en mesure, non plus, de participer entièrement aux tâches ménagères en raison des escaliers. En ce qui concerne le garage, le D^r Leckey a témoigné qu'un garage isolé ne suffirait pas, du fait du vieillissement de l'appelant et en raison des intempéries. La seule solution, de l'avis du D^r Leckey, demeurerait un garage attenant. Il ressort nettement des témoignages du D^r Leckey et de la conjointe de l'appelant qu'un garage attenant est nécessaire à la sécurité de ce dernier. Je prescris donc à la Commission de lui accorder l'allocation financière que prévoit la diffusion 004 de la politique 21-403, puisque le rapport du gestionnaire de projet constate l'impossibilité de construire un garage attenant en raison de contraintes de zonage indépendantes de la volonté de la Commission et de l'appelant. [par. 26 à 32]

[31] La Commission en appelle. Elle prie notre Cour de rendre une ordonnance qui annulerait la décision du Tribunal d'appel et de déclarer que la diffusion applicable à la réclamation de l'intimé, qui demande des modifications de son domicile (y compris un garage attenant), est la diffusion 005 plutôt que la diffusion 004. La Commission soutient que le Tribunal d'appel a outrepassé sa compétence et commis une erreur de droit lorsqu'il est arrivé à la conclusion contraire.

[32] L'intimé répond par un avis de désaccord. Il soutient que la décision du Tribunal d'appel se justifie par d'autres motifs que ceux qu'il a énoncés. Le tout premier de ces motifs serait l'incompatibilité de la diffusion 005 avec l'art. 43 de la *Loi sur les accidents du travail*. L'argument avancé veut que la diffusion 005 soit incompatible avec cet article parce qu'elle n'autorise pas d'allocation financière dans un cas comme celui-ci (le domicile non modifié du travailleur blessé est dangereux et les modifications nécessaires pour le rendre sûr sont irréalisables en raison de facteurs qui échappent à la volonté des parties). À mon avis cependant, parce que je conclus que la diffusion 004 (qui prévoit une allocation financière) est la politique applicable, il n'est pas nécessaire

de trancher cette question maintenant, encore qu'elle soit incontestablement intéressante, et mieux vaut en remettre l'examen à un autre jour.

III. Analyse

[33] Le recours exercé contre la décision du Tribunal d'appel repose sur des allégations d'erreur de droit et d'excès de compétence. La norme de contrôle applicable, par conséquent, est celle de la décision correcte.

[34] Nous avons vu que ni les conclusions de fait ni les conclusions mixtes de fait et de droit du Tribunal d'appel ne sont contestées dans l'avis d'appel. Quoiqu'il en soit, je constate, si j'applique la norme de l'erreur manifeste et dominante, qu'aucune de ces conclusions n'est attaquant.

[35] Les 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 au travail*, L.N.-B. 1994, ch. W-14, définissent les paramètres essentiels de la fonction décisionnelle du 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	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
---	---

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

[36] Le processus dans lequel s'engage le Tribunal d'appel n'est pas axé sur la découverte et la rectification d'erreurs dans la décision contestée de la Commission. Ce processus suppose plutôt que le Tribunal examine l'ensemble de la preuve offerte dans le but de rendre une décision en toute justice et sur le bien-fondé de l'espèce dont il est saisi (*Paul c. Travail sécuritaire NB*, 2018 NBCA 47, [2018] A.N.-B. n° 169 (QL), par. 20, et *St-Coeur c. Nouveau-Brunswick (Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail)*, 2019 NBCA 30, [2019] A.N.-B. n° 82 (QL), par. 7, motifs rédigés par la juge Quigg, au nom de la Cour, dans les deux arrêts). Le Tribunal d'appel n'en doit pas moins mettre à effet les politiques de la Commission qui sont constitutionnelles et conformes aux lois pertinentes (*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), par. 39). Ces politiques ont force de loi (*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), par. 17, motifs rédigés par le juge LeBlond au nom de la Cour). Cela dit, le Tribunal d'appel a pour responsabilité décisionnelle d'appliquer les politiques « qui sont applicables en l'espèce » (al. 21(9)b)).

[37] Le sens de ces mots est une question de droit qu'il convient de résoudre suivant : (1) la méthode d'interprétation adoptée dans *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, [1998] A.C.S. n° 2 (QL), qui veut que les termes d'une loi soient examinés en contexte, de même qu'« en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit [et] l'objet de la loi et l'intention du législateur » (par. 21); (2) les directives de la *Loi d'interprétation*, L.R.N.-B. 1973, ch. I-13, et notamment de son art. 17 :

17 Every Act and regulation and every provision thereof shall be deemed remedial, and shall receive such fair, large and liberal construction and interpretation as best **17** Toute loi, tout règlement et toute disposition de ceux-ci sont réputés réparateurs et doivent faire l'objet de l'interprétation large, juste et libérale, la

ensures the attainment of the object of the Act, regulation or provision. plus propre à assurer la réalisation de leurs objets.

[38] J'estime, opinion que je développe ci-après, que des politiques révoquées peuvent être « applicables en l'espèce », en vue de la prise d'une décision par le Tribunal d'appel en conformité avec le par. 21(9). Toutefois, avant de traiter en détail la question, un examen du processus d'analyse suivi par le Tribunal d'appel s'impose.

[39] La première tâche qui incombait au Tribunal d'appel consistait à rendre une décision en toute justice et sur le bien-fondé des prétentions de l'intimé en l'espèce : il demandait des modifications de son domicile, dont l'ajout d'un garage attenant, ou une allocation financière au lieu de ces modifications. Sur ce point, le Tribunal d'appel est arrivé à des conclusions cruciales sur la foi du témoignage [TRADUCTION] « convaincant » du D^r Leckey : (1) les lésions de l'intimé étaient [TRADUCTION] « d'une extraordinaire complexité »; (2) il était dangereux pour lui de [TRADUCTION] « continuer d'habiter son domicile actuel »; (3) il existait un rapport de causalité entre le [TRADUCTION] « domicile non modifié » et la chute que l'intimé avait faite en 2018; (4) le risque de chute de l'intimé était déjà très élevé et son état de santé continuerait de se dégrader; (5) un garage isolé ne suffirait pas à pallier de façon sûre le handicap de mobilité de l'intimé, du fait de son vieillissement et en raison des [TRADUCTION] « intempéries »; (6) un garage attenant était [TRADUCTION] « nécessaire à la sécurité de [l'intimé] ». À mon sens, la conclusion non contestée du Tribunal d'appel à la nécessité, pour assurer la sécurité de l'appelant, des modifications de son domicile recommandées par le D^r Leckey n'est pas le produit d'une erreur donnant lieu à infirmation. Elle doit donc être maintenue. Comme les conclusions du Tribunal d'appel sont le reflet de ce qu'était la situation avant la révocation, elles établissent qu'il y avait alors à la fois besoin et admissibilité, au sens de la diffusion 004, pour ce qui est des modifications du domicile. Rappelons que l'art. 4.0 de la diffusion 004 prévoit que, lorsqu'il est satisfait aux exigences relatives à l'admissibilité et au besoin, la Commission « verse soit une allocation pour apporter des modifications au domicile, soit une allocation financière ».

[40] La deuxième question à trancher était celle de savoir si les modifications nécessaires pouvaient bel et bien être apportées avant la révocation. Le Tribunal d'appel a conclu qu'un garage attenant ne pouvait être construit [TRADUCTION] « en raison de contraintes de zonage indépendantes de la volonté de la Commission et de [l'intimé] » (par. 27 et 32). Cette conclusion non contestée est irréprochable elle aussi, et elle établit l'admissibilité à l'allocation financière que prévoient les art. 4.0 et 4.2 de la diffusion 004.

[41] La troisième question qui se posait au Tribunal d'appel était la suivante : l'intimé avait-il droit, dans les circonstances peintes ci-dessus, à une allocation financière au lieu des modifications nécessaires, mais irréalisables, de son domicile? Le Tribunal d'appel a jugé que répondre à la question requérait de déterminer laquelle des diffusions 004 et 005 était « applicabl[e] en l'espèce », aux termes de l'al. 21(9)b).

[42] L'argument premier de la Commission, sur ce point, est que la politique « applicabl[e] », quelle que soit l'espèce dont le Tribunal d'appel est saisi, est la politique en vigueur au moment où il rend sa décision. Son argument de repli veut qu'une politique révoquée ne s'applique que si le droit à la prestation qu'elle prévoyait s'est matérialisé avant la révocation. La Commission avance, pour argument corollaire, qu'il ne peut y avoir matérialisation à moins qu'elle ait rendu une décision ayant constaté le droit avant la révocation. Avec égards, je ne retiens ni l'un ni l'autre de ces arguments, pour les motifs qui suivent.

[43] Il est de la compétence exclusive de la Commission d'établir et d'adopter des politiques, sous réserve de la *Charte* et de la législation pertinente. La Commission seule détermine le contenu de ces politiques. Suivant l'alinéa 21(9)b), cependant, le Tribunal d'appel n'est lié par les politiques de la Commission que si elles sont « applicables en l'espèce ». Il est certainement permis de supposer que, si le législateur avait eu l'intention de contraindre le Tribunal d'appel, par ces mots, à appliquer une politique actuelle qui abolit une prestation offerte par une politique précédente, à laquelle le travailleur blessé avait droit, il l'aurait énoncé sans équivoque. Or, il ne l'a pas fait. En

outre, la Commission pourrait, si sa position sur l'interprétation à retenir l'emportait, différer sa décision sur le droit à prestation jusqu'à l'adoption d'une politique de remplacement qui abolirait la prestation due au travailleur blessé en application de la politique précédente. Le législateur ne peut avoir eu cette intention.

[44] Le contexte concourt aussi à récuser l'argument de la Commission voulant que l'al. 21(9)b requiert l'application de toutes les politiques en vigueur au moment où le Tribunal d'appel rend sa décision, quelles que soient les circonstances de l'espèce. Il est question à l'al. 21(9)b de politiques applicables en l'espèce. La nature de l'obligation imposée par l'al. 21(9)b, qui est centrée sur l'espèce, nous est également indiquée par l'al. 21(9)a). Cette disposition porte que le Tribunal d'appel doit rendre sa décision au cas par cas, et doit la rendre en toute justice et sur le bien-fondé de l'espèce. La nature du processus décisionnel du Tribunal d'appel, processus centré sur l'espèce, plaide en faveur d'une interprétation convenablement adaptée des mots « applicables en l'espèce ».

[45] Enfin, le par. 21(9.1) prévoit que la politique qu'approuve la Commission lie le Tribunal d'appel tant qu'elle n'a pas été modifiée ou qu'une autre politique n'a pas été approuvée. La diffusion 004 liait le Tribunal d'appel jusqu'au 1^{er} janvier 2020. À mon avis, une politique révoquée est la politique « applicabl[e] », au sens de l'al. 21(9)b), et lie le Tribunal d'appel dans sa prise de décision, lorsque le droit à prestation s'est matérialisé avant la révocation. Le cas se présente lorsque : a) toutes les exigences de la politique révoquée relatives au besoin et à l'admissibilité à la prestation étaient remplies avant la révocation; b) la justice et le bien-fondé de l'espèce, ainsi qu'en juge le Tribunal d'appel, exigeaient de conclure au droit à prestation avant la révocation. Dans ces conditions, le Tribunal d'appel a l'obligation de prêter à la Commission la constatation, antérieure à la révocation, du besoin, de l'admissibilité et du droit à prestation. C'est exactement ce qu'a fait le Tribunal d'appel en l'espèce.

[46] Il incombe au Tribunal d'appel, lorsqu'il exerce la fonction décisionnelle dont l'investit le par. 21(9), de juger du droit à prestation d'après la politique applicable en l'espèce. Lorsqu'une politique révoquée est en cause, il doit juger de la matérialisation du droit en appliquant le cadre d'analyse exposé dans le paragraphe ci-dessus. Ce cadre

ne requiert pas que la Commission ait conclu au droit à prestation avant la révocation. Il suffit qu'il apparaisse au Tribunal d'appel que la Commission aurait dû conclure au droit à prestation, en toute justice et sur le bien-fondé de l'espèce, avant la révocation. De toute évidence, un retard de la Commission ayant repoussé la prise de décision passé la date de révocation ne porte pas à conséquence dans ce cadre d'analyse.

[47] Compte tenu des conclusions de fait et des conclusions mixtes de fait et de droit du Tribunal d'appel sur le besoin et sur l'admissibilité, et si l'on suppose une application de la diffusion 004 axée sur le bien-fondé de l'espèce, le droit de l'intimé au dédommagement pécuniaire prévu par la diffusion 004 s'est matérialisé bien avant que la diffusion 005 n'entre en vigueur, le 1^{er} janvier 2020. De ce fait, la diffusion 004 était la politique applicable, aux termes de l'al. 21(9)b), et elle liait le Tribunal d'appel, qui était tenu de l'appliquer pour rendre sa décision.

IV. Conclusion sur le bien-fondé et décision sur l'adjudication des dépens

[48] Le Tribunal d'appel a conclu à bon droit que, en dépit de sa révocation, la politique 21-403 (diffusion 004), intitulée *Modifications apportées au domicile pour aider aux activités de la vie quotidienne*, est la politique applicable en l'espèce à la prise d'une décision en conformité avec le par. 21(9) 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*. En conséquence, le Tribunal d'appel n'a ni commis d'erreur de droit donnant lieu à infirmation ni outrepassé sa compétence en ordonnant à la Commission de suivre la diffusion 004 en vue de l'octroi d'une allocation financière au lieu de modifications au domicile et d'administrer le dossier de l'intimé en conséquence.

[49] Je suis d'avis de clore l'instance en condamnant la Commission à des dépens de 2 500 \$ en appel.