

COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

22-23-CA

GERMAIN BULGER

APPELLANT

- and -

WORKPLACE HEALTH, SAFETY AND
COMPENSATION COMMISSION

RESPONDENT

Bulger v. Workplace Health, Safety and
Compensation Commission, 2024 NBCA 22

CORAM:

The Honourable Justice Quigg
The Honourable Justice LaVigne
The Honourable Justice LeBlanc

Appeal from a decision of the Workers'
Compensation Appeals Tribunal:
February 7, 2023

History of Case:

Decision under appeal:
unreported

Preliminary or incidental proceedings:
none

Appeal heard:
November 20, 2023

Judgment rendered:
February 1, 2024

Reasons for judgment by:
The Honourable Justice LeBlanc

GERMAIN BULGER

APPELANT

- et -

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

INTIMÉE

Bulger c. Commission de la santé, de la sécurité et
de l'indemnisation des accidents au travail, 2024
NBCA 22

CORAM :

l'honorable juge Quigg
l'honorable juge LaVigne
l'honorable juge LeBlanc

Appel d'une décision du Tribunal d'appel des
accidents au travail :
le 7 février 2023

Historique de la cause :

Décision frappée d'appel :
inédites

Procédures préliminaires ou accessoires :
aucune

Appel entendu:
le 20 novembre 2023

Jugement rendu :
le 1^{er} février 2024

Motifs de jugement :
l'honorable juge LeBlanc

Concurred in by:
The Honourable Justice Quigg
The Honourable Justice LaVigne

Counsel at hearing:

For the appellant:
Germain Bulger, on his own behalf with the
assistance of Jean-Pierre Mallet

For the respondent:
Dominique Fontaine

THE COURT

The appeal is allowed and a new hearing is ordered. The respondent shall pay costs of \$2,500 to the appellant. The appellant is entitled to costs but only for allowable disbursements.

Souscrivent aux motifs :
l'honorable juge Quigg
l'honorable juge LaVigne

Avocats à l'audience :

Pour l'appelant :
Germain Bulger, en son propre nom avec l'aide de
Jean-Pierre Mallet

Pour l'intimée :
Dominique Fontaine

LA COUR

L'appel est accueilli. La tenue d'une nouvelle audience est ordonnée. L'intimée versera à l'appelant des dépens de 2 500 \$. L'appelant a droit aux dépens, au titre des débours admissibles seulement.

Le jugement de la Cour rendu par

LA JUGE LEBLANC

I. Introduction

[1] M. Germain Bulger, l'appelant en l'espèce, a sollicité des prestations d'indemnisation des travailleurs auprès de la Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail pour une blessure aux yeux. Tant la Commission que le Tribunal d'appel ont rejeté sa demande, considérant que les conditions d'admissibilité aux prestations d'indemnisation selon l'art. 7 de la *Loi sur les accidents du travail*, L.R.N.-B. 1973, c. W-13 n'étaient pas remplies.

[2] M. Bulger se pourvoit en appel de la décision du Tribunal d'appel, rendue le 7 février 2023. Pour les motifs qui suivent, j'accueillerais l'appel et j'ordonnerais la tenue d'une nouvelle audience devant le Tribunal d'appel.

II. Le contexte

[3] M. Bulger a cessé de travailler en 2002. L'année suivante, il a sollicité des prestations d'invalidité du régime de pensions du Canada. Lors de cette démarche, le Dr Sanjoy Kumar Gupta, un ophtalmologue, a produit un rapport médical dans lequel il a posé un diagnostic de dystrophie rétinienne de nature cônes-tiges et de dégénérescence bilatérale progressive de la rétine, menant à une perte de vision centrale. Le Dr Gupta a également précisé que des examens réalisés à Montréal et à Ottawa étaient compatibles avec ce diagnostic et qu'aucun traitement n'existait alors pour cette dégénérescence rétinienne.

A. *La Commission*

[4] En 2021, M. Bulger a sollicité des prestations d'indemnisation des travailleurs auprès de la Commission pour une blessure aux yeux, évoquant une détérioration de sa vision survenue en 2002, dans le cours de son emploi de boucher. M. Bulger dit avoir été exposé à des produits chimiques et avoir subi des coups à la tête en raison de crochets suspendus. M. Bulger a permis à la Commission de recueillir et d'utiliser des renseignements médicaux en conformité avec les lois applicables, ce que la Commission a fait. Parmi la preuve médicale recueillie se trouvaient des rapports d'évaluation électrodiagnostique révélant que M. Bulger a des antécédents de photophobie croissante et une baisse de la vision photopique, le tout étant compatible avec une dystrophie de type cônes-tiges.

[5] Dans un rapport du 6 mai 2021, le Dr Jeannot Cormier, un optométriste, informait la Commission qu'il avait examiné M. Bulger en 1990, et écrivait ce qui suit:

Par la suite baisse de vision, référé aux ophtalmologistes :

2000 : Dr Gupta : Trouvé problème aux rétines, la « Cone-Rod Dystrophy Retina »

2000 à 2011 : Suivit par Dr Lapierre, pas d'amélioration.

2021 : Suivit par Dr Shoham, même problème, pas d'amélioration.

Dernier examen datant du 24 février 2021 :

Rx	OD +0.75 -0.50 x 80	20/60
	OS +4.50 -1.50 x 100	20-500

Ce problème n'est pas causé par une blessure.

[6] Dans le cadre de son analyse de la demande de M. Bulger, la Commission a échangé avec lui sur ses antécédents d'emploi et sur les raisons de sa demande d'indemnisation. La Commission a également demandé à son médecin-conseil de fournir de la « littérature médicale » afférente à la dystrophie de type cônes-tiges. Après

évaluation, la Commission a conclu que l'affection de M. Bulger n'était pas liée à son travail et elle a rejeté sa demande d'indemnisation. Le Bureau d'examen de décisions a confirmé ce refus.

[7] Par suite des décisions précédentes, M. Bulger a sollicité une reconsidération en vertu du par. 22(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 (la *Loi sur la commission*), soumettant à la Commission de nouveaux documents, soit : (1) des lettres de ses anciens employeurs décrivant ses conditions de travail pendant les périodes entre 1981 à 1990 et entre 1991 à 2001; (2) un rapport de Blueprint Genetics intitulé « Cone Rod Dystrophy Panel Plus »; et (3) des précisions sur des termes employés dans ce rapport. Néanmoins, sa demande n'a pas été accueillie.

B. *Le Tribunal d'appel*

[8] M. Bulger a contesté la décision du Bureau d'examen devant le Tribunal d'appel. Lors de l'audience en appel, il a témoigné de même que Jean-Pierre Mallet, l'ami qui lui vient en aide lors de ses consultations. M. Bulger a décrit au Tribunal d'appel avoir des éclats lumineux réguliers dans les yeux qui lui causent des maux de tête. Il a évoqué son exposition, en tant que boucher, à des produits chimiques, à de la viande contaminée, et à des traumatismes crâniens. Il a mentionné que face à une baisse de vision, il avait consulté différents spécialistes sans obtenir de diagnostic précis. Finalement, après le refus d'un ophtalmologue, son médecin traitant avait autorisé des tests génétiques.

[9] Devant le tribunal d'appel, M. Bulger a présenté un nouveau document, soit un rapport d'interprétation des résultats du test génétique dans lequel un médecin généticien de la clinique de génétique médicale du Réseau de santé Vitalité, clarifie que la dystrophie de type cônes-bâtonnets est d'origine génétique, résultant d'une mutation génétique. Dans son rapport, le médecin souligne que des analyses génétiques ont été

proposées à M. Bulger pour cerner des mutations pouvant expliquer sa condition et il formule notamment les recommandations suivantes:

Vous avez subi une analyse génétique le 28 juin 2022. Les résultats de cette analyse ont identifié une variation de signification inconnue dans le gène **BEST1 : c.355g>C., p.(Glu119Gln)**.

Ce résultat est non-concluant. Un variant de signification inconnue ne doit pas guider la prise en charge clinique. Cette variation n'explique pas vos symptômes.

Votre suivi médical devrait être discuté avec votre équipe traitante. [Gras dans l'original]

[10] Dans ce rapport, il est aussi précisé ce qui suit:

Il est important de reconnaître que ce résultat (**variant de signification inconnue**) n'identifie pas une cause génétique certaine, expliquant votre historique de problèmes de la vision. Il est important de noter que ce résultat n'exclut pas la possibilité d'un diagnostic de la dystrophie de type cônes-bâtonnets. [...] Les résultats du test n'informent pas ni ne confirment un diagnostic de la dystrophie de type cônes-bâtonnets chez vous à l'heure actuelle. [Gras et soulignement dans l'original]

[11] Le 7 février 2023, le Tribunal d'appel a décidé de ne pas donner droit à l'appel de M. Bulger.

III. Les moyens d'appel et les motions visant la présentation d'une nouvelle preuve

[12] Le 13 septembre 2023, la Cour a accordé la motion de M. Bulger visant à présenter une nouvelle preuve et à modifier son avis d'appel. L'audience a été reportée au 20 novembre afin de permettre aux parties de déposer des mémoires complémentaires. Par suite de la modification de l'avis d'appel, les questions que doit traiter la Cour sont les suivantes:

- A. Le Tribunal d'appel a-t-il fait défaut de rendre une décision juste et sur le bien-fondé de l'espèce, en rejetant une preuve médicale offerte par l'appelant au motif qu'il ne la comprenait pas.
- B. Le Tribunal d'appel a-t-il rendu une décision incohérente sur la question centrale de savoir si la condition de l'appelant était le résultat d'une blessure.

[13] Entre le 13 septembre 2023 et la date de l'audition de l'appel, M. Bulger a déposé une deuxième motion visant la présentation de nouvelles preuves. La Cour a entendu cette motion immédiatement avant l'audition de l'appel et l'a rejetée. Les documents faisant l'objet de cette motion étaient disponibles au moment de l'audience devant le Tribunal d'appel et sans pertinence pour la perte de vision de M. Bulger.

IV. La norme de contrôle

[14] Le paragraphe 21(12) de la *Loi sur la Commission* stipule que :

21(12) Any decision, order or ruling of the Appeals Tribunal shall be final, subject only to an appeal to the Court of Appeal involving any question as to its jurisdiction or any question of law.	21(12) Toute décision du Tribunal d'appel est définitive, sujet seulement à un appel devant la Cour d'appel concernant toute question de compétence ou de droit.
---	--

[15] Dans l'arrêt *Longphee c. Nouveau-Brunswick (Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail)*, 2020 NBCA 45, [2020] A.N.-B. n° 157 (QL), la Cour a précisé que la norme de contrôle applicable dépend de la nature de la question dont la Cour est saisie : les questions de droit sont examinées selon la norme de la décision correcte alors que les questions de fait ou les questions mixtes de fait et de droit (en l'absence d'une question de droit facilement isolable) sont soumises à la norme de l'erreur manifeste et dominante (par. 16).

[16] Au paragraphe 17 de l'arrêt *Longphee*, la Cour s'est référée à l'arrêt *VSL Canada Ltée c. Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail et Duguay et autres*, 2011 NBCA 76, 376 R.N.-B. (2^e) 292, et plus spécifiquement aux par. 26 à 29 de cet arrêt. Dans ces paragraphes, le juge Drapeau, alors

juge en chef du Nouveau-Brunswick, a expliqué les raisons pour lesquelles notre Cour peut considérer des questions de fait ou des questions mixtes de fait et de droit que soulève un appel interjeté à l'encontre d'une décision du Tribunal d'appel, même si la *Loi sur la Commission* ne prévoit pas explicitement la possibilité d'un contrôle judiciaire par une cour d'appel pour ce genre de questions.

[17] L'avocate de la Commission soutient que les deux moyens d'appel qui sont invoqués en l'espèce soulèvent des questions mixtes de fait et de droit, qui selon elle, doivent être soumises à la norme de l'erreur manifeste et dominante. Pour les motifs exposés ci-après, je suis d'avis que le Tribunal d'appel a commis des erreurs qui justifient l'intervention de cette Cour.

V. Analyse

[18] Le paragraphe 7(1) de la *Loi sur les accidents du travail* énonce, en partie, que « lorsqu'un travailleur subit une lésion corporelle [...] par suite d'un accident survenant du fait et au cours de son emploi dans une industrie entrant dans le champ d'application de la présente Partie, une indemnité doit être payée à ce travailleur [...] »

[19] Lors de l'audience, le Tribunal d'appel a résumé la position avancée par M. Bulger en ces termes:

La représentante du requérant se fonde principalement sur de la littérature médicale pour argumenter que la perte de vision du requérant est due à soit l'exposition à un pathogène ou aux produits chimiques dans le cadre de son emploi, ou soit aux coups à la tête qu'il a subi lors de son emploi, et donc que la réclamation du requérant est acceptable. Elle note que la docteure Rachel Fox, médecin-conseil de la Commission n'est pas ophtalmologiste. [par. 7]

[20] Selon les informations versées au dossier, en plus des rapports des ophtalmologues Stuart G. Coupland et Sanjoy Kumar Gupta ainsi que celui de l'optométriste Jeannot Cormier déjà évoqués dans la décision, le Tribunal d'appel

disposait des documents suivants: (i) des publications médicales citées par le consultant médical de la Commission; (ii) le résultat du test génétique effectué par M. Bulger, auprès de Blueprint Genetics; et (iii) l'analyse des résultats de ce test, réalisée par un médecin généticien de la clinique de génétique médicale du Réseau de santé Vitalité.

[21] Le Tribunal d'appel a motivé son rejet de l'appel de M. Bulger en ces termes:

Bien que la représentante du requérant se fonde sur de la littérature médicale pour soutenir que la condition aux yeux du requérant est reliée soit à une exposition à un pathogène quelconque et inconnu ou à des produits chimiques dans le cadre de l'emploi du requérant, je ne possède pas les qualifications nécessaires pour interpréter cette littérature médicale. Je dois donc rejeter cet argument.

En analysant la preuve dans le dossier d'appel, il m'est impossible d'ignorer la lettre du docteur Cormier du 6 mai 2021, où il exprime clairement que la perte de vision du requérant n'est pas due à une blessure. Je note également qu'aucune preuve médicale ne fait un lien entre la perte de vision du requérant et son emploi. J'accepte le témoignage du requérant que sa vision est devenue floue pendant son travail.

Donc, il est possible de conclure que la blessure du requérant est survenue au cours de son emploi. Toutefois, je trouve qu'il existe de la preuve contraire qui réfute la présomption du paragraphe 7(2) de la *Loi*. Selon le paragraphe 7(2.1) de la *Loi*, je dois donc évaluer toute la preuve pertinente dans le dossier d'appel afin de déterminer si la blessure du requérant est survenue du fait de son emploi. Je conclus donc que la prépondérance des preuves est telle que la condition aux yeux du requérant n'est pas survenue du fait de son emploi, car la preuve du docteur Cormier est claire et non-équivoque que la perte de vision du requérant n'est pas due à une blessure. La réclamation du requérant n'est donc pas admissible. [Les soulignés sont de moi; par. 11-13]

A. *Le premier moyen d'appel – la preuve médicale*

[22] Concernant le premier moyen d'appel, le dossier révèle que le Tribunal d'appel n'a interrogé les parties ni sur leurs arguments ni sur la preuve qu'elles ont présentés. Plus précisément, le Tribunal d'appel n'a pas signalé aux parties une incompréhension de la documentation citée dans sa décision ni offert à M. Bulger ou à ses représentants l'occasion d'expliquer cette « preuve ». De surcroît, les motifs donnés par le Tribunal d'appel au paragraphe 11 de sa décision ne me permettent pas de déterminer avec une certitude raisonnable la nature de ce qu'il a désigné comme « littérature médicale » ni de comprendre précisément quelles preuves il n'a pas pu interpréter faute de « qualifications nécessaires ».

[23] Le paragraphe 21(9) de la *Loi sur la Commission* précise que le Tribunal d'appel est lié par les politiques approuvées par la Commission, en fonction de chaque cas spécifique. La politique 21-113, qui concerne le processus décisionnel, y compris les démarches liées à l'interprétation et à l'évaluation des preuves médicales, souligne que l'une des responsabilités clés du Tribunal d'appel est de procéder à cette interprétation et à cette évaluation. En outre, l'al. 21(9) a) exige du Tribunal d'appel qu'il rende ses décisions « au cas par cas en toute justice et sur le bien-fondé de l'espèce ». Ainsi, le Tribunal d'appel commet une erreur de droit s'il n'applique pas la politique 21-113 sous le régime de la *Loi sur la Commission* dans une telle décision: *Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail c. Boudreau et autre*, 2021 NBCA 4, [2021] A.N.-B. no 224 (QL), par. 17.

[24] L'avocate de la Commission nous encourage à examiner le contexte dans son ensemble et à ne pas interpréter les commentaires du Tribunal d'appel de manière isolée. Elle rappelle également que les décisions du Tribunal d'appel ne doivent pas être évaluées selon une norme de perfection. Elle soutient que le Tribunal d'appel a pris en compte les preuves médicales présentées par M. Bulger et a déterminé que l'argument de sa représentante devait être écarté. Je suis d'avis que l'affirmation du Tribunal d'appel selon laquelle il n'a pas « les qualifications nécessaires pour interpréter cette littérature

médicale » est fatale. Compte tenu de son affirmation et de mon incapacité à cerner ce qu'il entend par « littérature médicale », je ne peux pas conclure qu'il a effectivement considéré les preuves médicales fournies par M. Bulger avant de rejeter l'argument de sa représentante. À mon avis, le Tribunal d'appel a abdiqué son rôle qui consiste à interpréter et à évaluer la preuve, en déclarant ne pas être qualifié pour l'analyser, puis en rejetant un argument sur le fondement de cette preuve. En agissant ainsi, le Tribunal d'appel a failli à son obligation de rendre sa décision « en toute justice et sur le bien-fondé de l'espèce » et a commis une erreur de droit à laquelle s'applique la norme de la décision correcte. En conséquence, j'accueillerais ce moyen d'appel.

B. *Le deuxième moyen d'appel – la décision incohérente*

[25] Rappelons que les conditions d'admissibilité aux prestations d'indemnisation prévues par la *Loi sur les accidents du travail* sont définies au par. 7(1) de cette *loi* :

7(1) When personal injury or death is caused to a worker by accident arising out of and in the course of his employment in an industry within the scope of this Part, compensation shall be paid to that worker or his dependents, as the case may be, as hereinafter provided, unless the accident was, in the opinion of the Commission, intentionally caused by him, or was wholly or principally due to intoxication or serious or wilful misconduct on the part of the worker and did not result in the death or serious and permanent disability of the worker.

7(1) Lorsqu'un travailleur subit une lésion corporelle ou décède par suite d'un accident survenant du fait et au cours de son emploi dans une industrie entrant dans le champ d'application de la présente Partie, une indemnité doit être payée à ce travailleur ou aux personnes à sa charge, selon le cas, comme il est prévu ci-après, sauf si l'accident a été, de l'avis de la Commission, intentionnellement causé par le travailleur ou dû totalement ou principalement à l'ivresse ou l'inconduite grave ou volontaire du travailleur et s'il n'a pas provoqué la mort ni une invalidité grave et permanente du travailleur.

[26] Pour établir l'admissibilité d'un travailleur aux prestations d'indemnisation conformément au par. 7(1), de la *Loi sur les accidents du travail*, le législateur a introduit une présomption légale au par. 7(2) de cette *loi*:

7(2) When the accident arose out of the employment, in the absence of any evidence to the contrary, it shall be presumed that it occurred in the course of the employment, and when the accident occurred in the course of employment, in the absence of any evidence to the contrary, it shall be presumed that it arose out of the employment.

7(2) Lorsque l'accident s'est produit du fait de l'emploi, en l'absence de preuve contraire, il est présumé s'être produit au cours de l'emploi et lorsque l'accident s'est produit au cours de l'emploi, en l'absence de preuve contraire, il est présumé s'être produit du fait de l'emploi.

[27] En l'espèce, la question centrale consiste manifestement à savoir si M. Bulger a « subi une lésion corporelle » par suite d'un accident survenu du fait et au cours de son emploi en lien avec ses problèmes de vue, aux termes du par. 7(1) de la *Loi sur les accidents du travail*.

[28] Je m'accorde avec l'avocate de la Commission pour dire que l'emploi du terme « blessure », qui ne correspond pas au libellé du par. 7(1), constitue une erreur qui n'a eu aucune incidence sur l'issue de l'instance et que cette erreur ne saurait constituer une question de droit ou de compétence susceptible d'appel.

[29] Il convient de noter que, dans ses motifs, le Tribunal d'appel reconnaît et conclut que la vision de M. Bulger est devenue floue « pendant son travail » (par. 12). Par ailleurs, le Tribunal d'appel estime qu'il est « possible de conclure que la blessure du requérant est survenue au cours de son emploi », engageant ainsi la présomption prévue au par. 7(2) et contredisant l'affirmation de l'optométriste Jeannot Cormier (par. 13). Dans ce cas, le Tribunal d'appel devait déterminer si la présomption était réfutée par la preuve présentée.

[30] Or, le Tribunal d'appel a déterminé que la preuve de l'optométriste Jeannot Cormier réfutait la présomption. Rappelons que l'optométriste Jeannot Cormier a exprimé l'opinion selon laquelle la perte de vision de M. Bulger « n'est pas causé[e] par une blessure ». En d'autres termes, après avoir conclu que M. Bulger avait subi une blessure, écartant ainsi la preuve de l'optométriste Jeannot Cormier, le Tribunal d'appel ne pouvait se baser sur cette preuve pour réfuter la présomption créée au par. 7(2), selon

laquelle, en l'absence de preuve du contraire, l'accident est présumé s'être produit au cours et du fait de l'emploi. À mon avis, cette contradiction constitue une erreur manifeste et dominante justifiant l'intervention de la Cour.

[31] Je réitère que la question centrale en l'espèce consiste à déterminer si M. Bulger a effectivement « subi une lésion corporelle » par suite d'un accident survenu au cours et du fait de son emploi en rapport avec ses troubles visuels, comme le requiert le par. 7(1) de la *Loi sur les accidents du travail*. La réussite ou l'échec de sa demande dépendra de sa capacité à établir un lien entre le ou les emplois qu'il a exercés et ses problèmes de vision, plutôt que l'absence de lien entre ces troubles et une condition génétique.

VI. Dispositif

[32] Pour les motifs qui précèdent, j'accueillerais l'appel de M. Bulger et j'ordonnerais la tenue d'une nouvelle audience devant le Tribunal d'appel. L'intimée versera à l'appelant des dépens de 2 500 \$. Étant donné que M. Bulger s'est représenté lui-même, la Cour ordonne le versement de dépens, mais seulement au titre des débours admissibles.

LEBLANC, J.

I. Introduction

[1] Mr. Germain Bulger, the appellant in this case, sought workers' compensation benefits from the Workplace Health, Safety and Compensation Commission for an eye injury. Both the Commission and the Appeals Tribunal dismissed his claim, finding that the eligibility requirements for compensation under s. 7 of the *Worker's Compensation Act*, R.S.N.B. 1973, c. W-13, were not met.

[2] Mr. Bulger is appealing the Appeals Tribunal's decision issued on February 7, 2023. For the reasons that follow, I would allow the appeal and order a new hearing before the Appeals Tribunal.

II. Background

[3] Mr. Bulger stopped working in 2002. The following year, he applied for disability benefits under the Canada Pension Plan. During this process, Dr. Sanjoy Kumar Gupta, an ophthalmologist, produced a medical report in which he diagnosed a cone-rod retinal dystrophy and a progressive bilateral retinal degeneration, leading to a loss of central vision. Dr. Gupta also stated that exams carried out in Montréal and Ottawa produced results consistent with this diagnosis and that no treatment existed for this retinal degeneration at the time.

A. *The Commission*

[4] In 2021, Mr. Bulger sought workers' compensation benefits from the Commission for an eye injury, referring to a deterioration of his vision that occurred in 2002, in the course of his employment as a butcher. Mr. Bulger says he was exposed to

chemicals and he suffered blows to the head from hanging hooks. Mr. Bulger allowed the Commission to collect and use medical information in accordance with applicable laws, which the Commission did. Among the medical evidence collected were electrodiagnostic evaluation reports which revealed that Mr. Bulger has a history of increasing photophobia and a decreased photopic vision, all consistent with cone-rod dystrophy.

[5] In a report dated May 6, 2021, Dr. Jeannot Cormier, an optometrist, informed the Commission that he had examined Mr. Bulger in 1990, and wrote the following:

[TRANSLATION]

Afterwards, vision loss, referred to ophthalmologists:

2000: Dr. Gupta: Found retinal problems, the “Cone-Rod Dystrophy Retina”

2000 to 2011: Followed by Dr. Lapierre, no improvement.

2021: Followed by Dr. Shoham, same problem, no improvement.

Last exam on February 24, 2021:

Rx	OD +0.75 -0.50 x 80	20/60
	OS +4.50 -1.50 x 100	20-500

This problem is not the result of an injury.

[6] As part of its consideration of Mr. Bulger’s claim, the Commission spoke with him about his employment history and the reasons for his compensation claim. The Commission also asked its medical consultant to provide [TRANSLATION] “medical literature” relating to cone-rod dystrophy. Following the assessment, the Commission concluded that Mr. Bulger’s condition was not work-related and denied his claim for compensation. The Decision Review Office upheld this denial.

[7] Following the above-mentioned decisions, Mr. Bulger requested a reconsideration under s. 22(1) of the *Workplace Health, Safety and Compensation Commission and Workers' Compensation Appeals Tribunal Act*, S.N.B. 1994, c. W-14 (the *Commission Act*), and submitted to the Commission new documents, namely: (1) letters from his former employers describing his work conditions during the periods between 1981 to 1990 and between 1991 to 2001; (2) a report by Blueprint Genetics titled "Cone Rod Dystrophy Panel Plus"; and (3) clarifications regarding some terms used in this report. Nevertheless, his claim was not allowed.

B. *The Appeals Tribunal*

[8] Mr. Bulger challenged the Review Office's decision before the Appeals Tribunal. He testified at the appeal hearing, as did Jean-Pierre Mallet, the friend who helps him during his consultations. Mr. Bulger described to the Appeals Tribunal that he has regular light flashes in his eyes which cause him headaches. He referred to his exposure, as a butcher, to chemicals and contaminated meat, and to head injuries. He mentioned that, faced with a loss of vision, he consulted various specialists without obtaining a specific diagnosis. Finally, after an ophthalmologist refused to do so, his treating physician authorized genetic testing.

[9] Before the Appeals Tribunal, Mr. Bulger presented a new document, namely a report interpreting the results of the genetic test in which a medical geneticist from Vitalité Health Network's medical genetics clinic clarified that cone-rod dystrophy is a genetic condition, i.e., the result of a genetic mutation. In his report, the geneticist writes that genetic testing was offered to Mr. Bulger to identify mutations that could explain his condition. He made the following recommendations, among others:

[TRANSLATION]

You had a genetic analysis on June 28, 2022. The results of this analysis identified a variation of unknown significance in gene **BEST1: c.355g>C., p.(Glu119Gln)**.

This result is inconclusive. A variant of unknown significance should not guide clinical management. This variation does not explain your symptoms.

Your medical follow-up should be discussed with your care team. [Emphasis in original.]

[10] The report also states the following:

[TRANSLATION]

It is important to acknowledge that this result (**variant of unknown significance**) does not identify a specific genetic cause which would explain your history of vision problems. It is important to note that this result does not exclude the possibility of a cone-rod dystrophy diagnosis. [...] The test results do not indicate nor confirm whether you have a cone-rod type dystrophy at this time. [Emphasis in original.]

[11] On February 7, 2023, the Appeals Tribunal decided not to allow Mr. Bulger's appeal.

III. Grounds of appeal and motions to adduce new evidence

[12] On September 13, 2023, the Court allowed Mr. Bulger's motion to adduce new evidence and to amend his Notice of Appeal. The hearing was adjourned to November 20 in order to allow the parties to file further submissions. Following the amendment of the Notice of Appeal, the issues before the Court are as follows:

- A. Did the Appeals Tribunal fail to make a decision based on the real merits and justice of this case by rejecting medical evidence produced by the appellant on the basis that it did not understand it?
- B. Did the Appeals Tribunal make an inconsistent decision on the central issue of whether the appellant's condition was the result of an injury?

[13] Between September 13, 2023, and the date of the hearing of the appeal, Mr. Bulger filed a second motion to adduce new evidence. The Court heard the motion immediately before the hearing of the appeal and dismissed it. The documents that were

the subject of that motion were available at the time of the hearing before the Appeals Tribunal and were irrelevant to Mr. Bulger's vision loss.

IV. Standard of review

[14] Subsection 21(12) of the *Commission Act* provides:

21(12) Any decision, order or ruling of the Appeals Tribunal shall be final, subject only to an appeal to the Court of Appeal involving any question as to its jurisdiction or any question of law.	21(12) Toute décision du Tribunal d'appel est définitive, sujet seulement à un appel devant la Cour d'appel concernant toute question de compétence ou de droit.
---	--

[15] In *Longphee v. Workplace Health, Safety and Compensation Commission*, 2020 NBCA 45, [2020] N.B.J. No. 157 (QL), the Court explained that the applicable standard of review depends on the nature of the issue before the Court: questions of law are reviewed on the correctness standard, whereas, if the scope of the appeal includes questions of either fact or mixed law and fact (where a question of law is not readily extricable), the standard is palpable and overriding error (para. 16).

[16] At paragraph 17 of the *Longphee* decision, the Court referred to *VSL Canada Ltd. v. Workplace Health Safety and Compensation Commission and Duguay et al.*, 2011 NBCA 76, 376 N.B.R. (2d) 292, and more specifically to paras. 26 to 29 of that decision. In these paragraphs, Drapeau, C.J.N.B. (as he then was), explained the reasons why this Court may consider questions of either fact or mixed fact and law raised by an appeal from a decision of the Appeals Tribunal, even if the *Commission Act* does not explicitly provide for the possibility of judicial review by a court of appeal on such issues.

[17] Counsel for the Commission submits that the two grounds of appeal raised in this case raise questions of mixed fact and law which, she submits, must be reviewed on the palpable and overriding standard. For the reasons that follow, I am of the view that the Appeals Tribunal committed errors that warrant the intervention of this Court.

V. Analysis

[18] Subsection 7(1) of the *Workers' Compensation Act* states, in part, that “[w]hen personal injury [...] is caused to a worker by accident arising out of and in the course of his employment in an industry within the scope of this Part, compensation shall be paid to that worker [...]”

[19] At the hearing, the Appeals Tribunal summarized Mr. Bulger’s position as follows:

[TRANSLATION]

The applicant’s representative relies primarily on the medical literature to argue that the applicant’s vision loss is due to either exposure to a pathogen or chemicals in the course of his employment, or to the blows to the head he suffered in the course of his employment, and that the applicant’s claim is therefore acceptable. She notes that Dr. Rachel Fox, the Commission’s medical consultant, is not an ophthalmologist. [para. 7]

[20] According to the information on file, in addition to the reports of ophthalmologists Dr. Stuart G. Coupland and Dr. Sanjoy Kumar Gupta and that of optometrist Dr. Jeannot Cormier previously referred to in the decision, the Appeals Tribunal had the following documents: (i) medical publications mentioned by the Commission’s medical consultant; (ii) the results of Mr. Bulger’s genetic test at Blueprint Genetics; and (iii) the analysis of the results of this test by a medical geneticist from Vitalité Health Network’s medical genetics clinic.

[21] The Appeals Tribunal gave the following reasons for its dismissal of Mr. Bulger’s appeal:

[TRANSLATION]

Although the applicant’s representative relies on medical literature to argue that the applicant’s eye condition is related to either exposure to some unknown pathogen or to chemicals in the course of the applicant’s employment, I

am not qualified to interpret that medical literature. I must therefore dismiss this argument.

In analyzing the evidence in the Appeal Record, it is impossible for me to ignore Dr. Cormier's letter of May 6, 2021, in which he clearly states that the applicant's vision loss is not due to an injury. I also note that there is no medical evidence linking the applicant's vision loss to his employment. I accept the applicant's testimony that his vision became blurred in the course of his employment.

Therefore, it is possible to conclude that the applicant's injury occurred in the course of his employment. However, I find that there is evidence to the contrary rebutting the presumption set out in subsection 7(2) of the *Act*. Pursuant to subsection 7(2.1) of the *Act*, I must therefore weigh all the relevant evidence in the Appeal Record to determine whether the applicant's injury arose out of his employment. I therefore conclude that the preponderance of the evidence is such that the applicant's eye condition did not arise out of his employment, as Dr. Cormier's evidence clearly and unequivocally establishes that the applicant's vision loss is not due to an injury. The applicant's claim is therefore ineligible. [Emphasis added; paras. 11-13]

C. *First ground of appeal – the medical evidence*

[22] With respect to the first ground of appeal, the record shows that the Appeals Tribunal did not question the parties either regarding their arguments or the evidence they submitted. Specifically, the Appeals Tribunal did not mention to the parties any lack of understanding of the documentation referred to in its decision, nor did it provide Mr. Bulger or his representatives with an opportunity to clarify this [TRANSLATION] “evidence.” Moreover, the reasons given by the Appeals Tribunal at para. 11 of its decision do not allow me to determine with reasonable certainty the nature of what it referred to as [TRANSLATION] “medical literature” or to understand precisely what evidence it was unable to interpret because it was [TRANSLATION] “not qualified.”

[23] Subsection 21(9) of the *Commission Act* states that the Appeals Tribunal is bound by policies approved by the Commission on a case-by-case basis. Policy 21-113, which deals with the decision-making process, including the procedures related to the interpretation and weighing of the medical evidence, states that one of the key responsibilities of the Appeals Tribunal is to conduct this interpretation and weighing of evidence. Additionally, s. 21(9)(a) states that the Appeals Tribunal shall make its decision “on a case-by-case basis based on the real merits and justice of the particular case.” Thus, the Appeals Tribunal errs in law if it does not apply Policy 21-113 under the *Commission Act* in making such a decision: *Workplace Health, Safety and Compensation Commission v. Boudreau et al.*, 2021 NBCA 41, [2021] N.B.J. No. 224 (QL), para. 17.

[24] Counsel for the Commission urges us to look at the context in its entirety and not to interpret the Appeals Tribunal’s comments individually. She also reminds us that decisions made by the Appeals Tribunal should not be assessed against a standard of perfection. She submits that the Appeals Tribunal considered the medical evidence adduced by Mr. Bulger and determined that his representative’s argument should be dismissed. In my view, the Appeals Tribunal’s statement that it is not [TRANSLATION] “qualified to interpret that medical literature” is fatal. Given its statement and my inability to determine what it means by “medical literature,” I cannot conclude that it did indeed consider the medical evidence provided by Mr. Bulger before dismissing his representative’s argument. In my view, the Appeals Tribunal relinquished its role of interpreting and weighing the evidence by stating that it was not qualified to analyze it, and then dismissing an argument based on that evidence. In doing so, the Appeals Tribunal failed in its duty to make its decision “based on the real merits and justice of the particular case” and committed an error in law to which the correctness standard applies. I would therefore allow this ground of appeal.

D. *Second ground of appeal – the inconsistent decision*

[25] Recall that the eligibility requirements for compensation under the *Workers’ Compensation Act* are set out in s. 7(1) of that Act:

7(1) When personal injury or death is caused to a worker by accident arising out of and in the course of his employment in an industry within the scope of this Part, compensation shall be paid to that worker or his dependents, as the case may be, as hereinafter provided, unless the accident was, in the opinion of the Commission, intentionally caused by him, or was wholly or principally due to intoxication or serious or wilful misconduct on the part of the worker and did not result in the death or serious and permanent disability of the worker.

7(1) Lorsqu'un travailleur subit une lésion corporelle ou décède par suite d'un accident survenant du fait et au cours de son emploi dans une industrie entrant dans le champ d'application de la présente Partie, une indemnité doit être payée à ce travailleur ou aux personnes à sa charge, selon le cas, comme il est prévu ci-après, sauf si l'accident a été, de l'avis de la Commission, intentionnellement causé par le travailleur ou dû totalement ou principalement à l'ivresse ou l'inconduite grave ou volontaire du travailleur et s'il n'a pas provoqué la mort ni une invalidité grave et permanente du travailleur.

[26] To determine whether a worker is entitled to be paid compensation pursuant to s. 7(1) of the *Workers' Compensation Act*, the legislator has introduced a presumption of law at s. 7(2) of that *Act*:

7(2) When the accident arose out of the employment, in the absence of any evidence to the contrary, it shall be presumed that it occurred in the course of the employment, and when the accident occurred in the course of employment, in the absence of any evidence to the contrary, it shall be presumed that it arose out of the employment.

7(2) Lorsque l'accident s'est produit du fait de l'emploi, en l'absence de preuve contraire, il est présumé s'être produit au cours de l'emploi et lorsque l'accident s'est produit au cours de l'emploi, en l'absence de preuve contraire, il est présumé s'être produit du fait de l'emploi.

[27] In this case, the main issue is clearly whether a [TRANSLATION] "personal injury" was caused to Mr. Bulger by an accident arising out of and in the course of his employment with respect to his vision problems, under s. 7(1) of the *Workers' Compensation Act*.

[28] I agree with counsel for the Commission that the use of the word [TRANSLATION] "injury," which does not correspond to the wording of s. 7(1), is an error that did not affect the outcome of the proceeding and that such error cannot constitute a question of law or jurisdiction that is subject to appeal.

[29] It should be noted that, in its reasons, the Appeals Tribunal acknowledged and found that Mr. Bulger's vision became blurred [TRANSLATION] "in the course of his employment" (para. 12). Furthermore, the Appeals Tribunal found that it was [TRANSLATION] "possible to conclude that the applicant's injury occurred in the course of his employment," thus triggering the application of the presumption set out in s. 7(2) and contradicting the optometrist Dr. Jeannot Cormier's statement (para. 13). The Appeals Tribunal had to determine whether the evidence adduced rebutted the presumption.

[30] However, the Appeals Tribunal determined that optometrist Dr. Jeannot Cormier's evidence rebutted the presumption. Recall that Dr. Jeannot Cormier expressed the opinion that Mr. Bulger's vision loss [TRANSLATION] "is not the result of an injury." In other words, having found that Mr. Bulger had suffered an injury, thereby dismissing the optometrist Dr. Jeannot Cormier's evidence, the Appeals Tribunal could not rely on that evidence to rebut the presumption set out in s. 7(2), that, in the absence of evidence to the contrary, the accident is presumed to have arisen out of and in the course of his employment. In my opinion, that contradiction constitutes a palpable and overriding error warranting the Court's intervention.

[31] I reiterate that the main issue in this case is whether a [TRANSLATION] "personal injury" was caused to Mr. Bulger by an accident that arose out of and in the course of his employment as concerns his visual impairment, as required by s. 7(1) of the *Workers' Compensation Act*. The success or failure of his claim will depend on his ability to establish a link between the job or jobs he has held and his vision problems, rather than the absence of a link between these problems and a genetic condition.

VI. Disposition

[32] For the reasons outlined above, I would allow Mr. Bulger's appeal and order a new hearing before the Appeals Tribunal. The respondent shall pay the appellant

costs of \$2,500. As Mr. Bulger is self-represented, costs are ordered but only for allowable disbursements.