

T-2346-88

T-2346-88

**Gilles Jourdain (Plaintiff)**

v.

**The Queen in Right of Canada Represented by the Treasury Board (Defendant)**INDEXED AS: *JOURDAIN v. CANADA (TREASURY BOARD) (T.D.)*

Trial Division, Teitelbaum J.—Montréal, June 20; Ottawa, August 21, 1989.

*Public Service — Jurisdiction — Application for declaration policy banning smoking in workplace outside Treasury Board's jurisdiction — Health and safety "pith and substance" of smoking policy — Treasury Board having authority under both 1970 and 1985 Financial Administration Acts to set policy of reasonable conditions of workplace, particularly when involving public interest in health and safety — Also within authority as employer unless issue inserted into collective agreement — Smoking policy rule of conduct of internal nature made pursuant to general power of control — Application dismissed.*

## STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canada Labour Code*, R.S.C. 1970, c. L-1.  
*Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, ss. 5(1), 7(1)(f),(g) (rep. by S.C. 1984, c. 39, s. 41),(i).  
*Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11, ss. 7(1), 11(2).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Associated Bakery Stores Inc. c. Comité paritaire de livraison de pain de la région de Montréal*, [1976] C.A. 481 (Que).

## AUTHORS CITED

Dussault, R. and Borgeat, L. *Administrative Law: A Treatise*, vol. 1, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1985.

## COUNSEL:

*Denis Sauvé* and *Pierre Deschamps* for plaintiff.  
*Raymond Piché* and *Pascale Lagacé* for defendant.

**Gilles Jourdain (demandeur)**

c.

**La Reine du chef du Canada représentée par le Conseil du Trésor (défenderesse)**RÉPERTORIÉ: *JOURDAIN c. CANADA (CONSEIL DU TRÉSOR) (1<sup>re</sup> INST.)*

Section de première instance, juge Teitelbaum—Montréal, 20 juin; Ottawa, 21 août 1989.

*Fonction publique — Compétence — Demande de jugement déclaratoire portant que la politique visant à interdire de fumer dans les lieux de travail ne relève pas de la compétence du Conseil du Trésor — L'hygiène et la sécurité constituent l'essence de la politique sur l'usage du tabac — Le Conseil du Trésor tient tant de la Loi sur l'administration financière de 1970 que de celle de 1985 le pouvoir d'instaurer une politique sur les conditions raisonnables du lieu de travail particulièrement lorsqu'il y va de l'intérêt public en matière d'hygiène et de sécurité — Ce pouvoir relève également du Conseil en tant qu'employeur à moins que cette question ne soit insérée dans une convention collective — La politique sur l'usage du tabac constitue une règle de conduite de nature interne prise en vertu d'un pouvoir général de contrôle — Demande rejetée.*

## LOIS ET RÈGLEMENTS

*Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1.  
*Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap. F-10, art. 5(1), 7(1)(f),(g) (abrogé par S.C. 1984, chap. 39, art. 41),(i).  
*Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), chap. F-11, art. 7(1), 11(2).

## g JURISPRUDENCE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Associated Bakery Stores Inc. c. Comité paritaire de livraison de pain de la région de Montréal*, [1976] C.A. 481 (Qc).

## DOCTRINE

Dussault, R. et Borgeat, L. *Traité de droit administratif*, Tome 1, 2<sup>e</sup> éd. Québec: Presses de l'Université Laval, 1984.

## AVOCATS:

*Denis Sauvé* et *Pierre Deschamps* pour le demandeur.  
*Raymond Piché* et *Pascale Lagacé* pour la défenderesse.

## SOLICITORS:

*Denis Sauvé, Montréal, for plaintiff.  
Deputy Attorney General of Canada for  
defendant.*

*The following are the reasons for judgment  
rendered in English by*

TEITELBAUM J.: The plaintiff, Gilles Jourdain, hereinafter referred to as Jourdain, is a federal civil servant who is a long-time smoker. He is seeking, in the present proceedings, a declaration that the defendant's, Her Majesty the Queen represented by the Treasury Board, smoking policy is illegal.

In the statement of claim, filed by Jourdain into the Federal Court Registry, Jourdain asks in paragraphs 19(2) and (3) for a declaration that the policy adopted by the Treasury Board, hereinafter referred to as the Board, on August 12, 1987 was *ultra vires* of the jurisdiction of the Board and that the defendant be ordered to pay to Jourdain a sum of \$500 representing exemplary damages.

Soon after the commencement of the hearing, counsel for Jourdain informed me that he no longer is making a claim for exemplary damages, the only issue remaining is the request by Jourdain for a declaration that the smoking policy issued by the Board on August 12, 1987 is invalid as being outside the Board's powers. All other conclusions in the statement of claim, except for costs, are withdrawn by Jourdain.

Neither party presented witnesses. The facts, agreed to, by the plaintiff and the defendant are that:

- a) Jourdain is a member of the federal civil service since September 1, 1985;
- b) Jourdain is a smoker;
- c) The Board adopted a smoking policy on August 12, 1987 (806374) and a revised policy on October 4, 1988.

Jourdain alleges, in his statement of claim, that the Board's policy of August 12, 1987 (806374) seeks to prohibit smoking in the workplace as of January 1, 1989, that this August 12, 1987 policy was replaced on October 4, 1988 by a revised version and that both policies were adopted pursu-

## PROCUREURS:

*Denis Sauvé, Montréal, pour le demandeur.  
Le sous-procureur général du Canada, pour  
la défenderesse.*

*Ce qui suit est la version française des motifs  
du jugement rendus par*

LE JUGE TEITELBAUM: Le demandeur Gilles Jourdain, ci-après appelé Jourdain, est fonctionnaire; il est un fumeur de longue date. Dans les présentes procédures, il conclut à un jugement déclaratoire portant que la politique sur l'usage du tabac adoptée par la défenderesse, Sa Majesté la Reine représentée par le Conseil du Trésor, est illégale.

Dans sa déclaration déposée au greffe de la Cour fédérale, Jourdain sollicite aux paragraphes 19(2) et (3) un jugement déclarant que la politique adoptée par le Conseil du Trésor le 12 août 1987 était *ultra vires* de la compétence du Conseil, et il demande qu'il soit ordonné à la défenderesse de lui verser, à titre de dommages-intérêts exemplaires, une somme de 500 \$.

Peu de temps après le commencement de l'audition, l'avocat de Jourdain m'a informé qu'il ne réclamait plus de dommages-intérêts exemplaires, ce qui fait qu'il reste à trancher seulement la question de la requête de Jourdain visant à obtenir un jugement déclaratoire portant que la politique sur l'usage du tabac adoptée par le Conseil le 12 août 1987 est nulle parce qu'elle ne relève pas des pouvoirs de celui-ci. Jourdain retire, excepté la conclusion quant aux dépens, toutes les autres conclusions figurant dans la déclaration.

Ni l'une ni l'autre partie n'a cité de témoins. Les faits dont le demandeur et la défenderesse sont convenus sont les suivants:

- a) Jourdain est membre de la Fonction publique fédérale depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1985;
- b) Jourdain est fumeur;
- c) Le Conseil a adopté une politique sur l'usage du tabac le 12 août 1987 (806374) et une politique révisée le 4 octobre 1988.

Dans sa déclaration, Jourdain prétend que la politique du 12 août 1987 (806374) du Conseil vise à interdire de fumer dans les lieux de travail à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1989, que cette politique du 12 août 1987 a été remplacée le 4 octobre 1988 par une version révisée, et que toutes les deux

ant to section 7 of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, (Act). Jourdain further alleges that when the Board adopted policy no. 806374 on August 12, 1987, it had no authority to do so as there was nothing to be found in section 7 of the Act authorizing the adoption of such a smoking policy.

The defendant, in its statement of defence, denies the above allegations of Jourdain. The defendant alleges that the Board as employer has the power, right and authority to adopt the smoking policy in issue, that is, the Board, as employer has the right, power and authority to prohibit smoking in the workplace during the normal course of work and to impose, if it so desires, sanctions when that policy is contravened.

#### Plaintiff's Submission

On August 12, 1987, the Treasury Board adopted a Public Service Smoking Policy whereby it was to be forbidden as of January 1, 1989, to smoke tobacco products in the workplace. Plaintiff submits that this policy was adopted by the Board pursuant to section 7 of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10 and more particularly paragraph 7(1)(g):

7. (1) Subject to the provisions of any enactment respecting the powers and functions of a separate employer but notwithstanding any other provision contained in any enactment, the Treasury Board may, in the exercise of its responsibilities in relation to personnel management including its responsibilities in relation to employer and employee relations in the public service, and without limiting the generality of sections 5 and 6,

(g) establish and provide for the application of standards governing physical working conditions of, and for the health and safety of, persons employed in the public service;

In the August 12, 1987 policy statement it states as the policy:

Smoking of tobacco or other products will be banned in all Public Service workplaces by January 1, 1989.

In the said document, found under Tab 1 of the book filed herein "*Lois Règlements et Politiques*", it states under Authority, in section 1.4:

politiques ont été adoptées en vertu de l'article 7 de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap. F-10 (la Loi). Jourdain soutient en outre que, lorsque le Conseil a adopté la politique n° 806374 le 12 août 1987, il n'était pas autorisé à le faire puisque rien dans l'article 7 de la Loi n'autorisait l'adoption d'une telle politique sur l'usage du tabac.

Dans sa défense, la défenderesse nie les allégations précédentes de Jourdain. Elle fait valoir que le Conseil, en tant qu'employeur, a le pouvoir, le droit et l'autorisation d'adopter la politique sur l'usage du tabac litigieuse, c'est-à-dire que le Conseil, en tant qu'employeur, a le droit, le pouvoir et l'autorisation d'interdire de fumer dans les lieux de travail dans le cours normal du travail, et d'imposer, s'il le juge indiqué, des sanctions lorsqu'il y a violation de cette politique.

#### L'argument du demandeur

Le 12 août 1987, le Conseil du Trésor a adopté une politique sur l'usage du tabac dans la fonction publique visant à interdire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1989, de fumer dans les lieux de travail. Le demandeur prétend que le Conseil a adopté cette politique en vertu de l'article 7 de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap. F-10, et plus particulièrement en vertu de l'alinéa 7(1)g):

7. (1) Sous réserve des dispositions de tout texte législatif concernant les pouvoirs et fonctions d'un employeur distinct, mais nonobstant quelque autre disposition contenue dans tout texte législatif, le conseil du Trésor peut, dans l'exercice de ses fonctions relatives à la direction du personnel de la fonction publique, notamment ses fonctions en matière de relations entre employeur et employés dans la fonction publique, et sans limiter la généralité des articles 5 et 6,

g) établir des normes régissant les conditions physiques de travail, d'hygiène et de sécurité, en ce qui concerne les personnes employées dans la fonction publique, et en prévoir l'application;

Dans l'énoncé de la politique du 12 août 1987, il est dit:

D'ici le 1<sup>er</sup> janvier 1989, l'interdiction de fumer au travail sera appliquée progressivement dans toute la fonction publique.

Dans ledit document, qu'on trouve sous l'onglet 1 du livre déposé en l'espèce «*Lois Règlements et Politiques*», il est dit sous la rubrique «*Fondement juridique*», à l'article 1.4:

The Public Service Smoking Policy is authorized pursuant to Section 7 of the *Financial Administration Act*, and has been approved by the Treasury Board under TB Minute No. 806374 of August 12, 1987.

On October 4, 1988 a revised policy was adopted whereby it was intended to promote a safe and healthy work environment free, to the extent possible, of tobacco smoke. Under Policy Objective, it states:

The intent of this policy is to promote a safe and healthy work environment for employees in the Public Service, free, to the extent possible, of tobacco smoke.

Plaintiff submits that it would appear that the revised policy adopted by the Treasury Board was pursuant to section 7 of the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11. This section of the 1985 R.S.C. Act is not the same as section 7 of the *Financial Administration Act* R.S.C. 1970, c. F-10:

7. (1) The Treasury Board may act for the Queen's Privy Council for Canada on all matters relating to

(a) general administrative policy in the public service of Canada;

(b) the organization of the public service or any portion thereof, and the determination and control of establishments therein;

(c) financial management, including estimates, expenditures, financial commitments, accounts, fees or charges for the provision of services or the use of facilities, rentals, licences, leases, revenues from the disposition of property, and procedures by which departments manage, record and account for revenues received or receivable from any source whatever;

(d) the review of annual and longer term expenditure plans and programs of the various departments of Government, and the determination of priorities with respect thereto;

(e) personnel management in the public service of Canada, including the determination of the terms and conditions of employment of persons employed therein; and

(f) such other matters as may be referred to it by the Governor in Council.

Plaintiff submits that both policies adopted by the Treasury Board are illegal. Plaintiff submits that the Treasury Board did not have, pursuant to section 7 of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, the authority to adopt the initial policy as the only subsection upon which the Treasury Board could have derived authority for this policy was paragraph 7(1)(g) which was repealed in 1986 [S.C. 1984, c. 39, s. 41]. Plaintiff states that as regards the revised policy, he believes that it was adopted pursuant to the au-

La politique est autorisée en application de l'article 7 de la *Loi sur l'administration financière*; elle a été approuvée par la délibération n° 806374 du Conseil du Trésor, datée du 12 août 1987.

a Le 4 octobre 1988, il a été adopté une politique révisée visant à favoriser un milieu de travail sûr et sain, exempt, dans la mesure du possible, de fumée de tabac. Sous la rubrique Objectif de la politique, il est énoncé ce qui suit:

b Cette politique a pour objet de favoriser un milieu de travail sûr et sain pour les employés de la fonction publique, exempt, dans la mesure du possible, de fumée de tabac.

Selon le demandeur, il semblerait que le Conseil du Trésor ait adopté la politique révisée en vertu de l'article 7 de la *Loi sur l'administration financière*, L.R.C. (1985), chap. F-11. Cet article de la Loi des L.R.C. (1985) diffère de l'article 7 de la *Loi sur l'administration financière* figurant dans les S.R.C. 1970, chap. F-10:

7. (1) Le Conseil du Trésor peut agir au nom du Conseil privé de la Reine pour le Canada à l'égard des questions suivantes:

a) les grandes orientations applicables à l'administration publique fédérale;

b) l'organisation de l'administration publique fédérale ou de tel de ses secteurs ainsi que la détermination et le contrôle des établissements qui en font partie;

c) la gestion financière, notamment les prévisions budgétaires, les dépenses, les engagements financiers, les comptes, le prix de fourniture de services ou d'usage d'installations, les locations, les permis ou licences, les baux, le produit de la cession de biens, ainsi que les méthodes employées par les ministères pour gérer, inscrire et comptabiliser leurs recettes ou leurs créances;

d) l'examen des plans et programmes des dépenses annuels ou à plus long terme des ministères et la fixation de leur ordre de priorité;

e) la gestion du personnel de l'administration publique fédérale, notamment la détermination de ses conditions d'emploi;

f) les autres questions que le gouverneur en conseil peut lui renvoyer.

Le demandeur soutient que les deux politiques adoptées par le Conseil du Trésor sont illégales. Selon le demandeur, le Conseil du Trésor ne tenait pas de l'article 7 de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap. F-10, le pouvoir d'adopter la première politique, puisque le seul paragraphe sur lequel il aurait pu s'appuyer pour adopter cette politique était l'alinéa 7(1)g qui a été abrogé en 1986 [S.C. 1984, chap. 39, art. 41]. Toujours selon le demandeur, il croit que, pour ce qui est de la politique révisée, le Conseil a adopté

thority given to the Board by subsection 7(1) of the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11 which section reproduces subsection 5(1) of the R.S.C. 1970 Act which states: (see above subsection 7(1) of R.S.C., 1985 Act).

The 1985 Revised Statutes of Canada only became effective on December 12, 1988 indicating, according to plaintiff, that on October 4, 1988 when the revised policy was made, the Treasury Board had no authority to make such a revised policy.

Plaintiff submits that the authority to adopt the August 12, 1987 policy had to come from paragraph 7(1)(g) of the 1970 R.S.C. *Financial Administration Act* dealing with health and safety. Plaintiff believes it could not have come from the "general" clauses found in this section. Plaintiff, furthermore, states that in the Treasury Board's deliberations, it seems to expressly recognize that the Board had paragraph 7(1)(g) in mind when adopting the policy of August 12, 1987.

Nothing was shown to me in the policy paper to indicate this. There is reference made in section 1.7 of the 1987 policy paper to "local safety and health committee", in section 2.1.1 "department's safety and health committees", section 2.1.4 "the local safety and health committee or representative" but nothing that would indicate that the policy is being made for safety and health reasons. It may be possible to make such an assumption but, in this case, no evidence was submitted that smoking is a health hazard.

Plaintiff further submits that Parliament abolished paragraph 7(1)(g) in the context of a reform of the *Canada Labour Code* [R.S.C. 1970, c. L-1]. Plaintiff submits that in taking away the power of health and safety from the Treasury Board, Parliament meant to place it in the Labour Code as, I assume, to become an issue for bargaining. Now that the health and safety clause is part of the *Canada Labour Code*, plaintiff submits that the Treasury Board cannot deal with the subject-matter.

celle-ci en vertu du pouvoir que lui confère le paragraphe 7(1) de la *Loi sur l'administration financière*, L.R.C. (1985), chap. F-11, lequel paragraphe reproduit le paragraphe 5(1) de la Loi des S.R.C. 1970 qui porte: (voir ci-dessus, paragraphe 7(1) de la Loi des L.R.C. (1985)).

Les Lois révisées du Canada 1985 ne sont entrées en vigueur que le 12 décembre 1988, ce qui fait que, selon le demandeur, au moment de l'établissement de la politique révisée, soit le 4 octobre, le Conseil du Trésor n'était pas habilité à le faire.

Le demandeur fait valoir que le pouvoir d'adopter la politique du 12 août 1987 devait découler de l'alinéa 7(1)g) de la *Loi sur l'administration financière* des S.R.C. 1970, lequel porte sur l'hygiène et la sécurité. D'après lui, ce pouvoir n'aurait pas pu prendre sa source dans les dispositions «générales» figurant dans cet article. Le demandeur ajoute que dans les délibérations du Conseil du Trésor, celui-ci semble reconnaître expressément qu'il avait à l'esprit l'alinéa 7(1)g) lors de l'adoption de la politique du 12 août 1987.

On ne m'a fait voir rien dans le document portant sur la politique qui indique cela. Il est fait mention, à l'article 1.7 du document portant sur la politique de 1987, de «comité local de la sécurité et de la santé au travail», à l'article 2.1.1, de «comités de sécurité et de santé au travail» et à l'article 2.1.4, de «comité local de la sécurité et de la santé ou son représentant», mais il n'y a rien qui indique que la politique est établie pour des motifs de sécurité et d'hygiène. Il est peut-être possible de faire une telle supposition, mais, en l'espèce, il n'a été rapporté aucun élément de preuve du risque pour la santé que représente l'usage du tabac.

Le demandeur soutient en outre que le législateur a aboli l'alinéa 7(1)g) dans le contexte d'une réforme du *Code canadien du travail* [S.R.C. 1970, chap. L-1]. D'après lui, en enlevant au Conseil du Trésor le pouvoir relatif à l'hygiène et à la sécurité, le législateur a voulu l'incorporer dans le Code du travail pour, je le présume, en faire un sujet de négociation. Maintenant que la disposition relative à l'hygiène et à la sécurité fait partie du *Code canadien du travail*, le demandeur fait valoir que cette question ne relève plus du Conseil du Trésor.

Plaintiff submits that the Treasury Board cannot now say it has a general power to adopt a smoking policy. Parliament had given the Board a very specific power to deal with health and safety issues (paragraph 7(1)(g)) and then, in 1986, took it away. Since the Treasury Board lost its authority to deal with safety and health issues, it cannot now attempt to deal with a health and safety issue by stating it has ancillary powers and thus make a policy specifically dealing with a health and safety issue.

### Defendant's Submission

Defendant states that plaintiff assumes that the smoking policy has to do with health and safety. Defendant denies this and states the only reason for the policy is nothing more or less than to stop smoking in the workplace. Defendant cites the case of *Associated Bakery Stores Inc. c. Comité paritaire de livraison de pain de la région de Montréal*, [1976] C.A. 481, (Que.) at page 484 for the proposition that one has to look to the pith and substance of the policy to find its object:

[TRANSLATION] I fully agree with the appellant's proposition that one must look to the essence (pith and substance) of a statute in order to determine its object.

Defendant submits that the smoking policy is not just a question of health and safety but of many factors, including financial. As counsel submits, it could be to cut costs of painting walls because of the smoke, of replacing carpets because of holes in the carpets caused by burning cigarettes or it may have to do with productivity.

Defendant further submits that even if the policy deals only with health and safety, the Treasury Board would have the authority to make such a policy because it is the Treasury Board who is the employer and is responsible to administer all ministries of the Government. The Board, it is submitted, pursuant to the present (new) subsection 7(1) or old subsection 5(1) has all the inherent powers of an employer. Defendant states subsection 7(1) (new) gives the Treasury Board all the powers of an employer. Subsection 11(2) (new) enumerates that power:

Le demandeur prétend que le Conseil du Trésor ne saurait dire qu'il a le pouvoir général d'adopter une politique sur l'usage du tabac. Le législateur avait conféré au Conseil un pouvoir très précis, celui de connaître des questions d'hygiène et de sécurité (alinéa 7(1)g)) et puis, en 1986, le lui avait enlevé. Puisque le Conseil du Trésor a perdu son pouvoir à cet égard, il ne saurait tenter de s'occuper d'une question d'hygiène et de sécurité en énonçant qu'il a des pouvoirs accessoires pour adopter ainsi une politique portant expressément sur une question d'hygiène et de sécurité.

### L'argument de la défenderesse

D'après la défenderesse, le demandeur présume que la politique sur l'usage du tabac porte sur l'hygiène et la sécurité. La défenderesse nie cela et dit que la politique vise uniquement à arrêter l'usage du tabac au travail, ni plus ni moins. Elle cite l'affaire *Associated Bakery Stores Inc. c. Comité paritaire de livraison de pain de la région de Montréal*. [1976] C.A. 481 (Qc), à la page 484, pour étayer l'idée qu'on doit rechercher l'essence de la politique pour en déterminer l'objet:

J'accepte d'emblée la proposition de l'appelante à l'effet que l'on doit rechercher l'essence (*pith and substance*) d'une législation pour en déterminer l'objet.

La défenderesse soutient que la politique sur l'usage du tabac n'est pas uniquement une question d'hygiène et de sécurité, mais qu'elle comporte plusieurs facteurs, dont le facteur financier. Ainsi que son avocat le prétend, elle pourrait permettre de réduire le coût de la peinture des murs à cause de la fumée, du remplacement des tapis à cause des trous dans les tapis causés par des cigarettes qui brûlent, ou elle peut influencer sur la productivité.

La défenderesse soutient en outre que quand bien même la politique porterait sur l'hygiène et la sécurité, le Conseil du Trésor aurait le pouvoir d'établir une telle politique, parce que c'est le Conseil du Trésor qui est l'employeur et qui est responsable de l'administration des ministères du gouvernement. Le Conseil, allègue-t-on, tient de l'actuel (nouveau) paragraphe 7(1) ou de l'ancien paragraphe 5(1) tous les pouvoirs inhérents d'un employeur. La défenderesse soutient que le paragraphe 7(1) (nouveau) confère au Conseil du Trésor tous les pouvoirs d'un employeur. Le paragraphe 11(2) (nouveau) énumère ces pouvoirs:

## 11. ...

(2) Subject to the provisions of any enactment respecting the powers and functions of a separate employer but notwithstanding any other provision contained in any enactment, the Treasury Board may, in the exercise of its responsibilities in relation to personnel management including its responsibilities in relation to employer and employee relations in the public service, and without limiting the generality of sections 7 to 10,

(a) determine the requirements of the public service with respect to human resources and provide for the allocation and effective utilization of human resources within the public service;

(b) determine requirements for the training and development of personnel in the public service and fix the terms on which such training and development may be carried out;

(c) provide for the classification of positions and employees in the public service;

(d) determine and regulate the pay to which persons employed in the public service are entitled for services rendered, the hours of work and leave of those persons and any matters related thereto;

(e) provide for the awards that may be made to persons employed in the public service for outstanding performance of their duties, for other meritorious achievement in relation to those duties and for inventions or practical suggestions for improvements;

(f) establish standards of discipline in the public service and prescribe the financial and other penalties, including suspension and discharge, that may be applied for breaches of discipline or misconduct, and the circumstances and manner in which and the authority by which or whom those penalties may be applied or may be varied or rescinded in whole or in part;

(g) establish and provide for the application of standards governing physical working conditions of, and for the health and safety of, persons employed in the public service;

(h) determine and regulate the payments that may be made to persons employed in the public service by way of reimbursement for travel or other expenses and by way of allowances in respect of expenses and conditions arising out of their employment; and

(i) provide for such other matters, including terms and conditions of employment not otherwise specifically provided for in this subsection, as the Treasury Board considers necessary for effective personnel management in the public service.

It must be recalled that the "new" *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11 was not in effect when the revised policy was made by the Board. It is not enough, even by implication, to say that even if the new version of the Act had not come into force, when the revised policy was made by the Board, it would be a waste not to adopt the revised policy as the new version of the Act is now in effect. I am satisfied that the Board, on October 4, 1988, could not rely, for authority, on an Act,

## 11. ...

(2) Sous réserve des seules dispositions de tout texte législatif concernant les pouvoirs et fonctions d'un employeur distinct, le Conseil du Trésor peut, dans l'exercice de ses attributions en matière de gestion du personnel, notamment de relations entre employeur et employés dans la fonction publique:

a) déterminer les effectifs nécessaires à la fonction publique et assurer leur répartition et leur bonne utilisation;

b) déterminer les besoins de formation et de perfectionnement du personnel de la fonction publique et fixer les conditions de mise en œuvre de cette formation et de ce perfectionnement;

c) assurer la classification des postes et des employés au sein de la fonction publique;

d) déterminer et régler les traitements auxquels ont droit les personnes employées dans la fonction publique, leurs horaires et leurs congés, ainsi que les questions connexes;

e) prévoir les primes susceptibles d'être accordées aux personnes employées dans la fonction publique pour les résultats exceptionnels, ou autres réalisations méritoires auxquels elles sont parvenues dans le cadre de leurs fonctions, pour des inventions ou pour des idées pratiques d'amélioration;

f) établir des normes de discipline dans la fonction publique et prescrire les sanctions pécuniaires et autres, y compris la suspension et le congédiement, susceptibles d'être appliquées pour manquement à la discipline ou pour inconduite et indiquer dans quelles circonstances, de quelle manière, par qui et en vertu de quels pouvoirs ces sanctions peuvent être appliquées, modifiées ou annulées, en tout ou en partie;

g) établir des normes régissant les conditions matérielles de travail, d'hygiène et de sécurité en ce qui concerne les personnes employées dans la fonction publique, et prévoir leur application;

h) déterminer et régler les indemnités susceptibles d'être versées aux personnes employées dans la fonction publique soit pour des frais de déplacement ou autres, soit pour des dépenses ou en raison de circonstances liées à leur emploi;

i) régler les autres questions, notamment les conditions de travail non prévues de façon expresse par le présent paragraphe, dans la mesure où il l'estime nécessaire à la bonne gestion du personnel de la fonction publique.

Il faut se rappeler que la «nouvelle» *Loi sur l'administration financière*, L.R.C. (1985), chap. F-11, n'était pas en vigueur lorsque le Conseil a établi la politique révisée. Il ne suffit pas de dire, même par voie de conséquence, que même si la nouvelle version de la Loi n'était pas entrée en vigueur lorsque le Conseil a établi la politique révisée, ce serait dommage de ne pas adopter celle-ci puisque la nouvelle version de la Loi est maintenant en vigueur. Je suis convaincu que, le 4

the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11, that had not yet come into effect.

Defendant further submits that the Treasury Board as an employer has the right to ban smoking and set up sanctions if the ban is not followed by the employees.

### Conclusion

I have grave doubts that the smoking policy is not about health and safety. The Treasury Board and before the Treasury Board, ministers in charge of their departments never, before August 1987 issued a policy on the issue of smoking in the workplace. I am satisfied that this was not done because, going back a number of years, smoking was not considered as necessarily being a hazardous habit. Although no evidence was put before me as to the hazards of smoking or of inhaling second hand smoke, I believe I can take judicial notice that there exists some evidence of the possible hazardous effects of smoking and of inhaling tobacco smoke. Notwithstanding defendant's submission that the policy has little or nothing to do with health and safety, I am satisfied that the "pith and substance" of the policy is the health and safety of federal public servants and of persons dealing with public servants.

As an employer, I am satisfied that the Treasury Board has the authority, both under the old and new Act to set a policy of reasonable conditions of the workplace particularly when it involves the public interest in health and safety. An employer alone has the authority to decide on the reasonable conditions of the workplace unless the issue of these reasonable conditions becomes a matter inserted into an agreement between the representatives of the public service and the Treasury Board.

It would appear that the Board has the power to make the policy pursuant to section 7 of the old Act, particularly paragraphs 7(1)(f) and 7(1)(i).

octobre 1988, le Conseil ne pouvait s'autoriser d'une loi, en l'occurrence la *Loi sur l'administration financière*, L.R.C. (1985), chap. F-11, qui n'était pas encore entrée en vigueur.

*a*

La défenderesse soutient en outre que le Conseil du Trésor, en tant qu'employeur, a le droit d'interdire l'usage du tabac et d'imposer des sanctions si l'interdiction n'est pas suivie par les employés.

*b*

### Conclusions

*c*

Je doute sérieusement que la politique sur l'usage du tabac ne porte pas sur l'hygiène et la santé. Le Conseil du Trésor et, avant celui-ci, les ministres chargés de leur ministère n'avaient jamais, avant le mois d'août 1987, publié de politique sur la question d'usage du tabac au travail. Je suis persuadé que cela n'a pas été fait parce que, si on remonte dans le temps, l'usage du tabac n'était pas considéré comme étant nécessairement une habitude dangereuse. Bien qu'on ne m'ait présenté aucun élément de preuve du danger de fumer ou d'inhaler la fumée des autres, je crois que je peux prendre connaissance d'office de l'existence d'une preuve de la conséquence dangereuse possible de fumer et d'inhaler la fumée de tabac. Malgré l'argument de la défenderesse selon lequel la politique se rapporte peu ou ne se rapporte pas du tout à l'hygiène ou à la santé, je suis persuadé que l'«essence» de la politique est l'hygiène et la sécurité des fonctionnaires fédéraux et des personnes qui traitent avec ceux-ci.

*d*

*e*

*f*

*g*

*h*

*i*

Je suis convaincu que le Conseil du Trésor, en tant qu'employeur, tient tant de l'ancienne Loi que de la nouvelle Loi le pouvoir d'instaurer une politique sur les conditions raisonnables du lieu de travail, particulièrement lorsqu'il y va de l'intérêt public en matière d'hygiène et de sécurité. Seul l'employeur peut décider des conditions raisonnables du lieu de travail, à moins que la question de ces conditions raisonnables ne devienne une question insérée dans une entente entre les représentants de la fonction publique et le Conseil du Trésor.

*j*

Il semblerait que le Conseil ait le pouvoir d'établir la politique en cause en vertu de l'article 7 de l'ancienne Loi, particulièrement sous le régime des alinéas 7(1)(f) et 7(1)(i).

In conclusion, I am satisfied that, as an employer, the Treasury Board has the authority to establish, in the interest of its work force, policies involving the issue of smoking. It is a rule of conduct of an internal nature made pursuant to a general power of control (Dussault R. and Borgeat L. *Administrative Law: A Treatise*, vol. 1, 2nd ed., Toronto: Carswell, 1985).

The policy adopted by the Treasury Board on August 12, 1987 and revised on October 4, 1988 is valid.

Costs in favour of defendant.

En conclusion, je suis convaincu que le Conseil du Trésor, en tant qu'employeur, peut établir, dans l'intérêt de son personnel, des politiques portant sur la question de l'usage du tabac. Il s'agit d'une règle de conduite de nature interne prise en vertu d'un pouvoir général de contrôle (Dussault R. et Borgeat L. *Traité de droit administratif*, Tome 1, 2<sup>e</sup> éd., Québec: Presses de l'Université Laval, 1984).

La politique que le Conseil du Trésor a adoptée le 12 août 1987 et qu'il a révisée le 4 octobre 1988 est valide.

Les dépens sont adjugés à la défenderesse.