

A-891-88

A-891-88

Canadian Human Rights Commission (*Appellant*)Commission canadienne des droits de la personne (*appelante*)

v.

a c.

Sun Life Assurance Company of Canada (*Respondent*)Sun Life du Canada, Compagnie d'assurance-Vie (*intimée*)

INDEXED AS: CANADA (HUMAN RIGHTS COMMISSION) v. SUN LIFE ASSURANCE CO. OF CANADA (C.A.)

RÉPERTORIÉ: CANADA (COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE) c. SUN LIFE DU CANADA, CIE D'ASSURANCE-VIE (C.A.)

Court of Appeal, Heald, Urie and Stone J.J.A.—
Toronto, February 21; Ottawa, March 2, 1990.Cour d'appel, juges Heald, Urie et Stone, J.C.A.—
Toronto, 21 février; Ottawa, 2 mars 1990.

Constitutional law — Distribution of powers — Former bank employee denied disability benefits by insurer — Alleging discrimination by Bank based on disability — Appeal from order quashing warrant allowing Canadian Human Rights Commission investigator to search insurer's premises for employee's long term disability benefits file — Trial Judge finding matter under provincial jurisdiction as dealing with insurance — Benefits in question employment benefit — Banking within federal legislative competence under Constitution Act, 1867, s. 91(15) — Terms of employment contract part of primary legislative competence — Appeal allowed.

c Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Refus de l'assureur de verser des prestations d'invalidité à une ancienne employée d'une banque — Banque accusée de discrimination fondée sur une déficience — Appel d'une ordonnance annulant un mandat autorisant un enquêteur de la Commission canadienne des droits de la personne à perquisitionner dans les locaux de l'assureur pour y rechercher le dossier d'assurance-invalidité de longue durée de l'employée — Le juge de première instance a conclu que l'affaire relevait de la compétence provinciale parce qu'elle concernait l'assurance — Les prestations en question sont des avantages découlant d'un emploi — Les banques relèvent de la compétence législative fédérale aux termes de l'art. 91(15) de la Loi constitutionnelle de 1867 — Les termes d'un contrat de travail font partie de la compétence législative principale — Appel accueilli.

Human rights — Commission investigator denied access to insurer's files on former bank employee who had complained of discrimination based on disability by denial of disability benefits and refusal to continue employment — Trial Judge quashing search warrant on finding adjudication of claim outside Commission's jurisdiction as insurance within provincial competence — Appeal allowed — Discrimination in respect of subject-matter over which Parliament having legislative authority (banking) — Term of employment contract integral part of primary federal competence.

f Droits de la personne — L'enquêteur de la Commission s'est vu refuser l'accès aux dossiers de l'assureur concernant une ancienne employée de banque qui avait déposé une plainte dans laquelle elle alléguait qu'on avait exercé contre elle une discrimination fondée sur sa déficience en refusant de lui verser des prestations d'invalidité et en refusant de continuer à l'employer — Le juge de première instance a annulé le mandat de perquisition après avoir conclu que la Commission n'avait pas compétence pour rendre une décision au sujet de la demande de prestations, étant donné que l'assurance relève de la compétence provinciale — Appel accueilli — Acte discriminatoire concernant une question sur laquelle le Parlement possède une autorité législative (les banques) — Les termes d'un contrat de travail font partie intégrante de la compétence principale du Parlement.

Financial institutions — Former bank employee's claim for long term disability benefits rejected by insurer — Complaining of discriminatory practice to CHRC — Whether Commission having jurisdiction to review insurer's decision — Complaint against bank, not insurer — Banking under federal legislative competence — Contract of employment with bank integral part of primary competence — Investigation of complaint based on administration of insurance policy within federal authority.

h Institutions financières — Refus de l'assureur de faire droit à la demande de prestations d'invalidité de longue durée présentée par une ancienne employée de banque — Plainte d'acte discriminatoire déposée auprès de la CDDP — La Commission a-t-elle compétence pour réviser la décision de l'assureur? — La plainte est dirigée contre la banque et non contre l'assureur — Les banques relèvent de la compétence législative fédérale — Le contrat de travail conclu avec la banque fait partie intégrante de la compétence principale — L'enquête menée sur une plainte sur le fondement de l'administration d'une police d'assurance relève de la compétence j fédérale.

Insurance — Insurer denying long term disability benefits claim by former bank employee — Jurisdiction of CHRC to

i Assurance — Refus de l'assureur de faire droit à une demande de prestations d'invalidité de longue durée présentée

investigate discriminatory practice allegation — Insurer refusing Commission access to complainant's file — Complaint against bank — Insurer's conduct not impeached — Although insurance under provincial legislative authority, alleged discrimination in respect of matter (banking) over which Parliament having authority — Order quashing search warrant set aside.

Labour relations — Entitlement to long term disability payment employment benefit — Although terms of employment contract not normally within federal competence, may be so when integral part of primary competence over some other single federal subject, i.e. banking.

This was an appeal from an order quashing a warrant authorizing a Canadian Human Rights Commission investigator to enter Sun Life's premises and search for the long term disability claim file of a former Bank of Montreal employee, who had lodged a complaint that the Bank had discriminated against her based on her disability by denying her disability benefits and by refusing to continue to employ her. Sun Life, as issuer and administrator of the Group Policy had refused the claim for long term disability benefits. The respondent refused access to its files on the ground that the Commission had no jurisdiction to review the adjudication of any particular claim. The warrant was quashed for lack of jurisdiction as the denial of the disability claim was a decision made within the ambit of carrying on life insurance business, a matter within provincial jurisdiction. The Commission argued that the complaint was against the Bank which is under federal jurisdiction. Sun Life argued that the Commission was limited to investigating whether the Bank engaged in a discriminatory practice by entering into a Group Policy which in its provision of benefits was discriminatory.

Held, the appeal should be allowed.

Long term disability payments under the Group Policy are employment benefits, notwithstanding that they are available pursuant to the terms of a contract between the Bank and a third party insurer.

Sun Life's arguments lose sight of the essence of the complaint, which in no way impeached Sun Life's conduct. It would be unduly artificial to distinguish between discrimination brought about by entering into an agreement creating employment benefits and discrimination arising out of the administration of the agreement. What is important is that the alleged discrimination is in respect of a subject-matter over which Parliament possesses legislative authority. Although Parliament has no authority over labour relations as such or the terms of a contract of employment, it may assert exclusive jurisdiction over these matters where such jurisdiction is an integral part of its primary competence over some other single federal subject. The business of banking falls within federal legislative compe-

par une ancienne employée de banque — Compétence de la CCDP pour enquêter sur une allégation d'acte discriminatoire — Refus de l'assureur de laisser la Commission consulter le dossier de la plaignante — Plainte dirigée contre la banque — La plaignante n'attaque pas la conduite de l'assureur — Même si l'assurance relève de la compétence législative provinciale, l'acte discriminatoire reproché concerne une question (les banques) sur laquelle le Parlement a compétence — Annulation de l'ordonnance annulant le mandat de perquisition.

Relations du travail — Le droit aux prestations d'invalidité de longue durée constitue un avantage découlant d'un emploi — Même si les termes d'un contrat de travail ne relèvent pas normalement de la compétence fédérale, le Parlement peut exercer sa compétence dans ce domaine si cette compétence fait partie intégrante de sa compétence principale sur un autre sujet, en l'occurrence les banques.

Il s'agit d'un appel d'une ordonnance annulant un mandat autorisant un enquêteur de la Commission canadienne des droits de la personne à pénétrer dans les locaux de la Sun Life pour y rechercher le dossier de demande de prestations d'invalidité de longue durée d'une ancienne employée de la Banque de Montréal, qui avait déposé une plainte dans laquelle elle accusait la Banque d'avoir exercé contre elle une discrimination sur le fondement de sa déficience en refusant de lui verser des prestations d'invalidité et en refusant de continuer à l'employer. Sun Life, qui avait établi la police d'assurance collective et qui l'administrait, avait refusé à ce titre la demande de prestations d'invalidité de longue durée. L'intimée a refusé l'accès à ses dossiers au motif que la Commission n'avait pas compétence pour réviser la décision prise au sujet d'une demande d'indemnité donnée. Le mandat a été annulé pour défaut de compétence, car la décision de refuser la demande de prestations d'invalidité était une décision prise dans le cadre de l'exploitation d'une entreprise d'assurance-vie, qui est une question qui relève de la compétence provinciale. La Commission fait valoir que la plainte était dirigée contre la banque, qui relève de la compétence fédérale. Sun Life prétend que les pouvoirs d'enquête de la Commission se limitent à vérifier si la Banque a commis un acte discriminatoire en souscrivant une police d'assurance collective dont les dispositions d'indemnisation sont discriminatoires.

Arrêt: l'appel devrait être accueilli.

Les sommes exigibles en vertu de la police d'assurance collective pour une invalidité de longue durée sont des avantages découlant d'un emploi malgré le fait qu'elles peuvent être versées en vertu des modalités d'un contrat conclu entre la Banque et une entreprise d'assurance tierce.

La thèse de la Sun Life ne tient pas compte de la véritable nature de la plainte, dans laquelle la conduite de la Sun Life n'est nullement attaquée. Il serait anormalement artificiel d'établir une distinction entre une discrimination causée par la conclusion d'un contrat conférant des avantages découlant d'un emploi et une discrimination découlant de l'administration du contrat. Ce qui importe, c'est que l'acte discriminatoire reproché concerne une question sur laquelle le Parlement possède une autorité législative. Même si les relations de travail comme telles et les termes d'un contrat de travail ne relèvent pas de sa compétence, le Parlement peut faire valoir une compétence exclusive dans ces domaines lorsque cette compétence fait partie intégrante de sa compétence principale sur un autre sujet

tence (*Constitution Act, 1867*, subsection 91(15)) and the terms of a contract of employment with a bank is an integral part of that primary competence. The investigation of a complaint of discriminatory practice in such employment based upon the administration of a policy of insurance entered into by a bank falls squarely within federal legislative authority. This is so even though the policy creating the employment benefits may have been issued and is administered by an insurance carrier whose business is provincially regulated.

(paragraphe 91(15) de la *Loi constitutionnelle de 1867*), et les termes d'un contrat de travail conclu avec une banque font intégralement partie de cette compétence principale. L'enquête menée sur une plainte d'acte discriminatoire commis dans le cadre d'un tel emploi sur le fondement de l'administration d'une police d'assurance signée par une banque relève parfaitement de l'autorité législative fédérale et ce, même si la police qui crée des avantages liés à un emploi a pu être souscrite et peut être administrée par une compagnie d'assurance dont les activités sont régies par la province.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

An Act to incorporate "The Sun Life Insurance Company of Montreal", S.C. 1865, c. 43.
Canadian Human Rights Act, S.C. 1976-77, c. 33, ss. 3(1) (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 143, s. 2), 7(b), 35(2.2) (as enacted by S.C. 1985, c. 26, s. 68), (2.3) (as enacted *idem*), (2.4) (as enacted *idem*).
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 91(15).

b LOIS ET RÈGLEMENTS

Acte pour incorporer la Compagnie d'Assurance de Montréal dite du Soleil, S.C. 1865, chap. 43.
Loi canadienne sur les droits de la personne, S.C. 1976-77, chap. 33, art. 3(1) (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 143, art. 2), 7b) (mod. *idem* art. 3), 35(2.2) (édicte par S.C. 1985, chap. 26, art. 68), (2.3) (édicte, *idem*), (2.4) (édicte, *idem*).
Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), Appendice II, n° 5], art. 91(15).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada, [1980] 1 S.C.R. 115; (1979), 98 D.L.R. (3d) 1; 79 C.L.L.C. 14,211; 28 N.R. 107.

REFERRED TO:

Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail), [1988] 1 S.C.R. 749; (1988), 51 D.L.R. (4th) 161; 85 N.R. 295; 15 Q.A.C. 217.

COUNSEL:

Anne Trotier for appellant.
Mary Eberts and *Wendy M. Matheson* for respondent.

SOLICITORS:

Canadian Human Rights Commission, Ottawa, for appellant.
Tory, Tory, Deslauriers & Binnington, Toronto, for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

STONE J.A.: This is an appeal from an order of McNair J. in the Trial Division made on June 27, 1989 granting an application for *certiorari* quash-

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada, [1980] 1 R.C.S. 115; (1979), 98 D.L.R. (3d) 1; 79 C.L.L.C. 14,211; 28 N.R. 107.

DÉCISION CITÉE:

Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail), [1988] 1 R.C.S. 749; (1988), 51 D.L.R. (4th) 161; 85 N.R. 295; 15 Q.A.C. 217.

AVOCATES:

Anne Trotier pour l'appelante.
Mary Eberts et *Wendy M. Matheson* pour l'intimée.

h PROCUREURS:

Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa, pour l'appelante.
Tory, Tory, Deslauriers & Binnington, Toronto, pour l'intimée.

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

LE JUGE STONE, J.C.A.: La Cour statue sur l'appel interjeté de l'ordonnance prononcée le 27 juin 1989 par laquelle le juge McNair de la Sec-

ing a warrant issued by Teitelbaum J. on June 1, 1988 pursuant to subsection 35(2.2)¹ of the *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33, as am. by S.C. 1985, c. 26, s. 68 ("the Act"). The warrant authorized an investigator designated by the appellant to enter premises of the respondent and there to search for "The Sun Life Long-Term Disability Claim Files of Betty Abraham" and "to require of any individual found on the premises to produce the above listed documents for inspection or for the purpose of obtaining copies".

BACKGROUND

Betty Abraham is a former employee of the Bank of Montreal with whom she was employed in Toronto as a stenographer for about ten years. In May, 1986, she gave the respondent written notice of a claim for long term disability benefits on the basis that she was suffering "hypertension anxiety" rendering her unable to continue in employment. The respondent is the issuer of Group Policy No. 13520-G in favour of the Bank of Montreal, whereby it undertook to "pay the benefits provided under this policy to the persons entitled to receive them". Premiums are paid by the Bank; claims are paid out of the respondent's own resources. By the terms of this policy, benefits for long term disability are payable where an employee is "totally disa-

¹ Subsections 35.(2.2), (2.3) and (2.4) read as follows:

35. ...

(2.2) Where on *ex parte* application a judge of the Federal Court is satisfied by information on oath that there are reasonable grounds to believe that there is in any premises any evidence relevant to the investigation of a complaint, the judge may issue a warrant under the judge's hand authorizing the investigator named therein to enter and search those premises for any such evidence subject to such conditions as may be specified in the warrant.

(2.3) In executing a warrant issued under subsection (2.2), the investigator named therein shall not use force unless the investigator is accompanied by a peace officer and the use of force has been specifically authorized in the warrant.

(2.4) An investigator may require any individual found in any premises entered pursuant to this section to produce for inspection or for the purpose of obtaining copies thereof or extracts therefrom any books or other documents containing any matter relevant to the investigation being conducted by the investigator.

tion de première instance a accueilli une demande de bref de *certiorari* annulant le mandat signé le 1^{er} juin 1988 par le juge Teitelbaum en vertu du paragraphe 35(2.2)¹ de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33, mod. par S.C. 1985, chap. 26, art. 68 («la Loi»). Le mandat autorisait l'enquêteur qui y était nommé à pénétrer dans les locaux de l'intimée et à y rechercher les [TRADUCTION] «dossiers de demande de règlement d'assurance-invalidité de longue durée de Betty Abraham» et de [TRADUCTION] «obliger toute personne se trouvant sur les lieux à produire les documents susmentionnés pour examen ou reproduction».

GENÈSE DE L'INSTANCE

Betty Abraham est une ancienne employée de la Banque de Montréal, pour laquelle elle a travaillé comme sténographe à Toronto pendant une dizaine d'années. En mai de 1986, elle a donné par écrit à l'intimée un avis de règlement de prestations d'assurance-invalidité de longue durée au motif qu'elle souffrait d'une [TRADUCTION] «hypertension causée par l'anxiété» qui la rendait incapable de continuer à travailler. L'intimée a établi la police d'assurance collective n° 13520-G en faveur de la Banque de Montréal, aux termes de laquelle elle s'est engagée à [TRADUCTION] «verser les prestations prévues aux termes de la présente police aux personnes y ayant droit». Les primes sont payées par la Banque et l'intimée verse les indemnités sur

¹ Voici le libellé des paragraphes 35(2.2), (2.3) et (2.4):

35. ...

(2.2) S'il est convaincu d'après une dénonciation sous serment qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la présence dans des locaux d'éléments de preuve utiles à l'enquête, le juge de la Cour fédérale peut, sur demande *ex parte*, délivrer sous son seing un mandat autorisant l'enquêteur qui y est nommé à pénétrer dans ces locaux et à procéder à la perquisition en vue de rechercher de tels éléments de preuve, sous réserve des conditions éventuellement fixées dans le mandat.

(2.3) L'enquêteur nommé dans le mandat prévu au paragraphe (2.2) ne peut recourir à la force dans l'exécution du mandat que si celui-ci en autorise expressément l'usage et que si lui-même est accompagné d'un agent de la paix.

(2.4) L'enquêteur peut obliger toute personne trouvée sur les lieux visées au présent article à produire pour examen, reproduction ou établissement d'extraits les livres et documents qui contiennent des renseignements utiles à l'enquête.

bled” as defined therein. Ms. Abraham’s claim was declined in writing by the respondent in December, 1986.

A short time earlier, on November 13, 1986, Ms. Abraham lodged a complaint with the appellant in which she alleged that she had reasonable grounds for believing that the Bank of Montreal was or had engaged in a discriminatory practice in contravention of the Act:

The Bank of Montreal has discriminated against me on the basis of my disability denying me short term and long term disability benefits and by refusing to continue to employ me in violation of section 7 of the Canadian Human Rights Act.

The particular provisions of the Act relied upon appears to be those of paragraph 7(b):

7. It is a discriminatory practice, directly or indirectly,

(b) in the course of employment, to differentiate adversely in relation to an employee,
on a prohibited ground of discrimination.

The prohibited grounds of discrimination enumerated in subsection 3(1) [as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 143, s. 2] include “disability”.

In the course of investigating the complaint, the appellant was informed by the Bank of Montreal that:

The Long Term Disability (LTD) plan of the Bank is administered by Sun Life Company of Canada. Eligibility for long term disability benefits is determined by Sun Life on the basis of records provided by the employee and records forwarded by the Bank’s Medical Centre. We are advised however that Sun Life has rejected Mrs. Abraham’s claim.²

The appellant then pursued its investigation with the respondent on the ground that the long term disability plan constituted “an employment benefit”, and requested “access to the complainant’s file to review the decision taken by Sun Life of Canada to disallow her long term disability

ses propres ressources. Aux termes de cette police, les prestations d’invalidité de longue durée sont exigibles lorsqu’un employé souffre d’une [TRADUCTION] «incapacité totale» au sens de la définition contenue dans la police. L’intimée a refusé par écrit la demande d’indemnité de M^{me} Abraham en décembre de 1986.

Peu de temps auparavant, le 13 novembre 1986, M^{me} Abraham avait déposé auprès de l’appelante une plainte dans laquelle elle alléguait qu’elle avait des motifs raisonnables de croire que la Banque de Montréal commettait ou avait commis un acte discriminatoire en violation de la Loi:

[TRADUCTION] La Banque de Montréal a exercé une discrimination contre moi sur le fondement de ma déficience en refusant de me verser des prestations d’invalidité de courte et de longue durée et en refusant de continuer à m’employer en violation de l’article 7 de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Il semble que les dispositions précises de la Loi qui sont invoquées soient celles de l’alinéa 7b) [mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 143, art. 3]:

7. Constitue un acte discriminatoire le fait

b) de défavoriser un employé dans le cadre de son emploi,

directement ou indirectement, pour un motif de distinction illicite.

Les motifs de distinction illicite énumérés au paragraphe 3(1) [mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 143, art. 2] comprennent notamment «la déficience».

Au cours de l’enquête menée au sujet de la plainte, la Banque de Montréal a informé l’appelante que:

[TRADUCTION] Le régime d’assurance-invalidité de longue durée de la Banque est administré par la Compagnie d’assurance Sun Life du Canada. L’admissibilité aux prestations d’assurance-invalidité de longue durée est déterminée par la Sun Life d’après les dossiers fournis par le salarié et les dossiers transmis par le centre médical de la Banque. On nous informe toutefois que la demande d’indemnité de M^{me} Abraham a été rejetée².

L’appelante a ensuite poursuivi son enquête auprès de l’intimée au motif que le régime d’assurance-invalidité de longue durée constituait [TRADUCTION] «un avantage découlant d’un emploi» et elle a demandé [TRADUCTION] «de consulter le dossier de la plaignante pour examiner la décision

²Appeal Book, p. 23.

² Dossier d’appel, à la p. 23.

benefits".³ The respondent resisted this request on the basis that it was "completely independent of the Bank of Montreal" which "plays no part in the claim decision process", and that while the appellant "may have the authority to review the terms of the policy . . . it has no jurisdiction to review Sun Life's adjudication of any particular claim" and, accordingly, that the appellant lacked "authority to demand access to Sun Life's file on Ms. Abraham's claim".⁴

Thereafter, correspondence ensued between the appellant's legal counsel and the respondent's solicitors, but the impasse between the parties remained unresolved. In an affidavit supporting the application for the warrant, the investigator designated under the Act to conduct the investigation expressed belief "that the material contained in this file would be relevant to my investigation of the complaint . . . in that they will provide evidence of the treatment of Betty Abraham's long-term disability claim by Sun Life which was operating the Bank of Montreal's long-term disability plan".⁵

The reason for quashing the warrant appears on the face of the order under attack. The learned Motions Judge first noted "a defect of jurisdiction . . . in that the decision to deny Betty Abraham's long term disability claim was a decision made by Sun Life Assurance Company of Canada within the ambit of carrying on the business of life insurance which is constitutionally a matter within the provincial jurisdiction and not the federal jurisdiction"; he then observed that section 2 of the Act provides that the purpose of the statute is "to extend the present laws in Canada to give effect within the purview of matters coming within the legislative authority of the Parliament of Canada . . .".

³ *Ibid.*, p. 27.

⁴ *Ibid.*, pp. 28-29.

⁵ *Ibid.*, p. 16.

de la Sun Life du Canada de refuser de lui verser des prestations d'assurance-invalidité de longue durée".³ L'intimée a refusé d'accéder à cette demande au motif qu'elle était [TRADUCTION] «complètement indépendante de la Banque de Montréal», laquelle [TRADUCTION] «ne participe aucunement au processus de prise de décision», et que même si l'appelante [TRADUCTION] «peut examiner les modalités de la police . . . elle n'a pas compétence pour réviser la décision prise par la Sun Life au sujet d'une demande d'indemnité donnée» et, en conséquence, que l'appelante n'avait pas [TRADUCTION] «le pouvoir d'exiger la communication du dossier de la Sun Life relatif à la demande d'indemnité de M^{me} Abraham».⁴

Par la suite, le conseiller juridique de l'appelante et les procureurs de l'intimée ont échangé de la correspondance, mais les parties sont demeurées dans une impasse. Dans l'affidavit produit à l'appui de la demande de mandat, l'enquêteur nommé en vertu de la Loi pour la tenue de l'enquête s'est dit d'avis que [TRADUCTION] «les pièces versées au dossier seraient pertinentes à mon enquête sur la plainte . . . parce qu'elles permettraient d'obtenir des éléments de preuve concernant la façon dont la demande de prestations d'assurance-invalidité de longue durée de Betty Abraham a été traitée par la Sun Life, laquelle administrait le régime d'assurance-invalidité de longue durée de la Banque de Montréal».⁵

La raison justifiant l'annulation du mandat ressort à l'évidence de l'ordonnance attaquée. Le juge de première instance a d'abord constaté [TRADUCTION] «un défaut de compétence . . . car la décision de refuser la demande de prestations d'assurance-invalidité de longue durée de Betty Abraham était une décision prise par la Compagnie d'assurance Sun Life du Canada dans le cadre de l'exploitation d'une entreprise d'assurance-vie qui, sur le plan constitutionnel, est une question qui relève de la compétence provinciale et non de la compétence du Parlement fédéral». Le juge a ensuite fait observer que l'article 2 de la Loi déclare que la Loi a pour objet «de compléter la législation canadienne actuelle en donnant effet, dans le champ de compétence du Parlement du Canada, . . .».

³ *Ibid.*, à la p. 27.

⁴ *Ibid.*, aux p. 28 et 29.

⁵ *Ibid.*, à la p. 16.

ARGUMENT

The appellant points out that the complaint is not directed against the respondent, but against the Bank of Montreal over which the Parliament of Canada has jurisdiction by virtue of subsection 91(15) of the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.)*, Schedule to the *Constitution Act, 1982, Item 1*] [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]].⁶ It says, moreover, that the warrant is in aid of that investigation and is for that purpose only. The information sought from the claim file is "evidence relevant to the investigation of a complaint" within the meaning of subsection 35(2.2) of the Act, and could be made the subject of a warrant. Without that information, it claims, the appellant would be powerless to properly investigate the complaint of a person engaged in federally regulated employment.

The respondent, incorporated in 1865 under a statute of the late Province of Canada,⁷ asserts that its business as a mutual insurance corporation in Ontario is a matter exclusively within the legislative authority of the provincial legislature. It holds a licence from the Department of Financial and Commercial Affairs of the province of Ontario and the Office of the Superintendent of Insurance of Ontario pursuant to which it may "undertake contracts of insurance of the following classes: life, accident and sickness".⁸ That being so, the respondent contends that the appellant is quite without authority to investigate its decision to decline the long term disability claim, and that the dispute is one for determination in the civil courts

PRÉTENTIONS ET MOYENS DES PARTIES

L'appelante souligne que la plainte n'est pas dirigée contre l'intimée, mais contre la Banque de Montréal, sur laquelle le Parlement du Canada a compétence en vertu du paragraphe 91(15) de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.)*, annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982, n° 1*] [L.R.C. (1985), Appendix II, n° 5]].⁶ Elle affirme de plus que le mandat est utile à la tenue de l'enquête et ne sert qu'à cette fin. Les enseignements contenus au dossier de demande d'indemnité que l'on désire obtenir constituent des «éléments de preuve utiles à l'enquête» au sens du paragraphe 35(2.2) de la Loi, et pourraient faire l'objet d'un mandat. Sans ces renseignements, prétend-elle, l'appelante serait dans l'impossibilité d'enquêter convenablement sur la plainte déposée par une personne occupant un emploi relevant du gouvernement fédéral.

L'intimée, qui a été constituée en personne morale en 1865 sous le régime d'une loi de l'ancienne province du Canada⁷, affirme que les activités qu'elle exerce en Ontario à titre de société d'assurance mutuelle constituent une question qui relève exclusivement des pouvoirs législatifs de la législature provinciale. Elle est titulaire d'un permis délivré par le ministère des Institutions financières de la province d'Ontario et du Bureau du Surintendant des assurances de l'Ontario en vertu duquel elle peut [TRADUCTION] «souscrire des contrats d'assurance dans les catégories suivantes: assurance-vie, assurance-accident et assurance-maladie»⁸. Dans ces conditions, l'intimée prétend que l'appelante n'a absolument aucun pouvoir de faire enquête sur sa décision de refuser de verser des prestations d'assurance-invalidité de longue durée et que le différend relève des tribu-

⁶ By the terms of this head of power, it is declared that "the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to"

15. Banking, Incorporation of Banks, and the Issue of Paper Money.

⁷ [An Act to incorporate "The Sun Insurance Company of Montreal"] S.C. 1865, c. 43 (assented to 18th March, 1865). This statute was subsequently amended by the Parliament of Canada.

⁸ Appeal Book, p. 51.

⁶ Ce paragraphe déclare que «l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à»

15. Les banques, l'incorporation des banques et l'émission du papier-monnaie.

⁷ [Acte pour incorporer la Compagnie d'Assurance de Montréal dite du Soleil] S.C. 1865, chap. 43 (sanctionnée le 18 mars 1865). Cette loi a par la suite été modifiée par le Parlement du Canada.

⁸ Dossier d'appel, p. 51.

of Ontario or by the Human Rights Commission of that province rather than by the appellant.

DISCUSSION

I accept the submission that the monthly indemnity or other amounts payable in respect of long term disability to an "eligible" "employee" with an "employer" in "employment", as defined in the Group Policy,⁹ are benefits arising out of Ms. Abraham's employment with the Bank of Montreal and that she was eligible for this kind of protection only because of her employment. I cannot see that these amounts, which are subject to the terms and conditions of the Group Policy, are any less employment benefits because they happened to be available pursuant to the terms of a contract entered into by the Bank with a third party insurance carrier rather than directly from the Bank as in the case of short term disability benefits.

The respondent contends that the power of the appellant to investigate Ms. Abraham's complaint on a ground of discrimination does not extend to the production of its claim files but, rather, is limited to investigating whether the Bank engaged in a discriminatory practice by entering into a Group Policy which in its provision of benefits is discriminatory, and that discrimination in the processing of Ms. Abraham's claim, if any exists, is a matter falling wholly within provincial legislative authority. The granting of the warrant, therefore, was an intrusion into the provincial domain and was quite beyond the powers which Parliament could, and in fact, did confer under subsection 35(2.2) of the Act. The effect of upholding the warrant would be to allow the appellant to determine that the respondent itself engaged in a discriminatory practice, a matter within the jurisdiction of the provincial Human Rights Commission.

In my view, these arguments lose sight of the true essence of the complaint. To begin with, that

⁹ Appeal Book, p. 56.

nau civils de l'Ontario ou de la Commission des droits de la personne de cette province et non de l'appelante.

DISCUSSION

J'accepte la prétention que l'indemnité mensuelle et les autres indemnités payables au titre de l'invalidité de longue durée à un «salariable admissible» par un «employeur» dans le cadre d'un «emploi», au sens des définitions de la police d'assurance collective⁹ sont des avantages découlant de l'emploi de M^{me} Abraham à la Banque de Montréal et qu'elle était admissible à ce genre de protection du seul fait de son emploi. Je ne vois pas comment on pourrait dire que ces sommes, qui sont assujetties aux modalités de la police d'assurance collective, ne sont pas des avantages découlant d'un emploi parce qu'il s'avère qu'elles peuvent être versées en vertu des modalités d'un contrat conclu par la Banque avec une entreprise d'assurance tierce et non directement avec la Banque comme dans le cas des prestations d'invalidité de courte durée.

L'intimée prétend que le pouvoir de l'appelante d'enquêter sur la plainte de M^{me} Abraham fondée sur un motif de distinction illicite ne s'étend pas à la production des dossiers relatifs à ses demandes d'indemnité mais qu'il se limite plutôt à vérifier si la Banque a commis un acte discriminatoire en souscrivant la police d'assurance collective dont les dispositions d'indemnisation sont discriminatoires, et que le présumé traitement discriminatoire dont la demande d'indemnité de M^{me} Abraham a fait l'objet est une question qui relève exclusivement de l'autorité législative de la province. La signature du mandat constituait donc un empiètement sur le champ de compétence provincial et excédait tout à fait les pouvoirs que le Parlement pouvait conférer—et qu'il a effectivement conféré—en vertu du paragraphe 35(2.2) de la Loi. Confirmer le mandat aurait pour effet de permettre à l'appelante de conclure que l'intimée a elle-même commis un acte discriminatoire, ce qui constitue une question relevant de la compétence de la Commission des droits de la personne de la province.

À mon avis, ces arguments ne tiennent pas compte de la véritable nature de la plainte. En

⁹ Dossier d'appel, à la p. 56.

complaint in no way impeaches the respondent's conduct. It states in terms that it is the Bank that "has discriminated against me on the basis of my disability denying me . . . long-term disability benefits". Secondly, it would be unduly artificial in the context of this case to distinguish between discrimination brought about by virtue of the entering into of an agreement creating employment benefits and discrimination arising out of the administration of the agreement. What is important in either case is that the alleged discrimination is in respect of a subject-matter over which the Parliament of Canada possesses legislative authority.

The principles applicable for determining whether an operation falls within federal legislative authority were summarized by Dickson J. (as he then was) in *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115, at pages 132-133:

(1) Parliament has no authority over labour relations as such nor over the terms of a contract of employment; exclusive provincial competence is the rule.

(2) By way of exception, however, Parliament may assert exclusive jurisdiction over these matters if it is shown that such jurisdiction is an integral part of its primary competence over some other single federal subject.

(3) Primary federal competence over a given subject can prevent the application of provincial law relating to labour relations and the conditions of employment but only if it is demonstrated that federal authority over these matters is an integral element of such federal competence.

(4) Thus, the regulation of wages to be paid by an undertaking, service or business, and the regulation of its labour relations, being related to an integral part of the operation of the undertaking, service or business, are removed from provincial jurisdiction and immune from the effect of provincial law if the undertaking, service or business is a federal one.

(5) The question whether an undertaking, service or business is a federal one depends on the nature of its operation.

(6) In order to determine the nature of the operation, one must look at the normal or habitual activities of the business as those of "a going concern", without regard for exceptional or casual factors; otherwise, the Constitution could not be applied with any degree of continuity and regularity.

A recent decision of the British Columbia Labour Relations Board, *Arrow Transfer Co. Ltd.*, [[1974] 1 Can. L.R.B.R. 29] provides a useful statement of the method adopted by the courts in determining constitutional jurisdiction in labour matters. First, one must begin with the operation which is at the core of the federal undertaking. Then the courts look at the

premier lieu, la plaignante n'attaque aucunement la conduite de l'intimée. Elle déclare que la Banque [TRADUCTION] «a exercé une discrimination contre moi sur le fondement de ma déficience en refusant de me verser des prestations d'invalidité . . . de longue durée». En deuxième lieu, il serait anormalement artificiel dans le cadre de la présente affaire d'établir une distinction entre la discrimination causée par la conclusion d'un contrat conférant des avantages liés à un emploi et la discrimination découlant de l'administration du contrat. Ce qui importe, dans un cas comme dans l'autre, c'est que l'acte discriminatoire reproché concerne une question sur laquelle le Parlement du Canada possède une autorité législative.

Les principes applicables pour déterminer si une entreprise relève du pouvoir législatif fédéral ont été résumés par le juge Dickson (maintenant Juge en chef) dans l'arrêt *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115, aux pages 132 et 133:

(1) Les relations de travail comme telles et les termes d'un contrat de travail ne relèvent pas de la compétence du Parlement; les provinces ont une compétence exclusive dans ce domaine.

(2) Cependant, par dérogation à ce principe, le Parlement peut faire valoir une compétence exclusive dans ces domaines s'il est établi que cette compétence est partie intégrante de sa compétence principale sur un autre sujet.

(3) La compétence principale du fédéral sur un sujet donné peut empêcher l'application des lois provinciales relatives aux relations de travail et aux conditions de travail, mais uniquement s'il est démontré que la compétence du fédéral sur ces matières fait intégralement partie de cette compétence fédérale.

(4) Ainsi, la réglementation des salaires que doit verser une entreprise, un service ou une affaire et la réglementation de ses relations de travail, toutes choses qui sont étroitement liées à l'exploitation d'une entreprise, d'un service ou d'une affaire, ne relèvent plus de la compétence provinciale et ne sont plus assujetties aux lois provinciales s'il s'agit d'une entreprise, d'un service ou d'une affaire fédérale.

(5) La question de savoir si une entreprise, un service ou une affaire relève de la compétence fédérale dépend de la nature de l'exploitation.

(6) Pour déterminer la nature de l'exploitation, il faut considérer les activités normales ou habituelles de l'affaire en tant qu'«entreprise active», sans tenir compte de facteurs exceptionnels ou occasionnels; autrement, la Constitution ne pourrait être appliquée de façon continue et régulière.

Une décision récente du Labour Relations Board de la Colombie-Britannique, *Arrow Transfer Co. Ltd.*, [[1974] 1 Can. L.R.B.R. 29], expose la méthode retenue par les cours pour déterminer la compétence constitutionnelle en matière de relations de travail. Premièrement, il faut examiner l'exploitation principale de l'entreprise fédérale. On étudie ensuite l'exploita-

particular subsidiary operation engaged in by the employees in question. The court must then arrive at a judgment as to the relationship of that operation to the core federal undertaking, the necessary relationship being variously characterized as "vital", "essential" or "integral". As the Chairman of the Board phrased it, at pp. 34-5:

In each case the judgment is a functional, practical one about the factual character of the ongoing undertaking and does not turn on technical, legal niceties of the corporate structure or the employment relationship.

See also *Bell Canada v. Quebec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 S.C.R. 749.

The business of banking in Canada is, as I have indicated, a subject falling within federal legislative competence under subsection 91(15) of the *Constitution Act, 1867*, and the terms of a contract of employment with a bank is an integral part of that primary competence. In my view, the investigation of a complaint of discriminatory practice in such employment based upon the administration of a policy of insurance entered into by a bank falls squarely within federal legislative authority. This is so even though the policy creating the employment benefits may have been issued and is administered by an insurance carrier whose business is provincially regulated. To accept the distinction put forward by the respondent would frustrate the appellant's power to investigate and determine the existence of a discriminatory practice at the point where that practice may truly exist.

For the foregoing reasons, I would allow this appeal with costs and would restore the warrant issued by Teitelbaum J. on June 1, 1988.

HEALD J.A.: I concur.

URIE J.A.: I agree.

tion accessoire pour laquelle les employés en question travaillent. En dernier lieu on parvient à une conclusion sur le lien entre cette exploitation et la principale entreprise fédérale, ce lien nécessaire étant indifféremment qualifié «fondamental», «essentiel» ou «vital». Comme l'a déclaré le président de la

^a Commission, aux pp. 34 et 35:

[TRADUCTION] Dans chaque cas la décision et un jugement à la fois fonctionnel et pratique sur le caractère véritable de l'entreprise active et il ne dépend pas des subtilités juridiques de la structure de la société en cause ou des relations de travail.

^b

Voir également *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749.

^c Les activités bancaires constituent une question qui, comme je l'ai indiqué, relève de la compétence législative du Parlement fédéral aux termes du paragraphe 91(15) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, et les modalités d'un contrat d'emploi conclu avec une banque fait intégralement partie de cette compétence principale. À mon avis, l'enquête menée sur une plainte d'acte discriminatoire commis dans le cadre d'un tel emploi sur le fondement de l'administration d'une police d'assurance signée par une banque relève parfaitement de l'autorité législative fédérale et ce, même si la police qui crée des avantages liés à un emploi a pu être souscrite et peut être administrée par une compagnie d'assurance dont les activités sont régies par la province. Accepter la distinction avancée par l'intimée ferait échec au pouvoir de l'appelante de mener une enquête et d'établir l'existence d'un acte discriminatoire à l'endroit où il est possible que cet acte existe réellement.

^d

^e Par ces motifs, j'accueillerais l'appel avec dépens et je rétablirais le mandat signé par le juge Teitelbaum le 1^{er} juin 1988.

LE JUGE HEALD, J.C.A.: Je suis du même avis.

^f

LE JUGE URIE, J.C.A.: Je suis du même avis.