

**Tissa Amaratunga** *Appellant*

v.

**Northwest Atlantic Fisheries Organization, a  
body corporate** *Respondent*

and

**Canadian Civil Liberties  
Association** *Intervener*

**INDEXED AS: AMARATUNGA v. NORTHWEST  
ATLANTIC FISHERIES ORGANIZATION**

**2013 SCC 66**

File No.: 34501.

2013: March 28; 2013: November 29.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Fish, Abella,  
Rothstein, Cromwell, Moldaver, Karakatsanis and  
Wagner JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
NOVA SCOTIA

*Public international law — Jurisdictional immunity — International organizations — Former senior manager of international organization headquartered in Canada filing wrongful dismissal suit — International organization claiming immunity under Order reflecting agreement with Canada — Whether claimed immunity applies — Meaning of immunities “required” for performance of functions — Northwest Atlantic Fisheries Organization Privileges and Immunities Order, SOR/80-64, s. 3(1).*

NAFO is an international organization headquartered in Nova Scotia. Its mandate is to manage and preserve fishing resources in the Northwest Atlantic Ocean. A worked at NAFO as a senior manager from 1988 until 2005 when NAFO terminated his employment. When A then commenced a wrongful dismissal suit, NAFO claimed immunity as an international organization under its *Northwest Atlantic Fisheries Organization Privileges and Immunities Order* (“NAFO Immunity Order”) agreement with Canada. The Supreme Court of Nova Scotia rejected NAFO’s immunity defence and determined that A’s wrongful dismissal suit could proceed

**Tissa Amaratunga** *Appellant*

c.

**Organisation des pêches de l’Atlantique  
Nord-Ouest, une personne morale** *Intimée*

et

**Association canadienne des libertés  
civiles** *Intervenante*

**RÉPERTORIÉ : AMARATUNGA c. ORGANISATION DES  
PÊCHES DE L’ATLANTIQUE NORD-OUEST**

**2013 CSC 66**

N° du greffe : 34501.

2013 : 28 mars; 2013 : 29 novembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges  
LeBel, Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver,  
Karakatsanis et Wagner.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE LA  
NOUVELLE-ÉCOSSE

*Droit international public — Immunité de juridiction — Organisations internationales — Poursuite pour congédiement injustifié par un ancien cadre supérieur d’une organisation internationale dont le siège est au Canada — Revendication par l’organisation internationale de l’immunité de juridiction fondée sur le décret énonçant l’entente conclue entre elle et le Canada — L’immunité revendiquée s’applique-t-elle? — Sens des immunités qu’« exige » l’exercice de fonctions — Décret sur les privilèges et immunités de l’Organisation des pêches de l’Atlantique nord-ouest, DORS/80-64, art. 3(1).*

L’OPANO est une organisation internationale dont le siège est situé en Nouvelle-Écosse. Elle a le mandat de veiller à la gestion et à la conservation des ressources halieutiques dans l’Atlantique Nord-Ouest. A a travaillé pour l’OPANO à titre de cadre supérieur de 1988 à 2005, lorsque l’organisation l’a congédié. Lorsqu’il a intenté un recours pour congédiement injustifié, l’OPANO a plaidé qu’elle jouissait de l’immunité de juridiction en tant qu’organisation internationale en application du *Décret sur les privilèges et immunités de l’Organisation des pêches de l’Atlantique nord-ouest* (« *Décret sur l’immunité de l’OPANO* ») dont elle avait convenu avec

to trial, including A's claim for a separation indemnity under NAFO Staff Rules. The Court of Appeal, however, allowed NAFO's appeal and determined that NAFO enjoyed immunity from all of A's claims.

*Held:* The appeal should be allowed in part.

NAFO is entitled to immunity, except from A's separation indemnity claim under the Staff Rules. Without immunity, an international organization would be vulnerable to intrusions into its operations by the host state and that state's courts. However, no rule of customary international law confers immunity on international organizations. Instead, they derive their immunity from treaties, or in the case of smaller international organizations like NAFO, from agreements with host states.

NAFO reached an agreement with Canada, which is reflected in the *NAFO Immunity Order*. Section 3(1) of the *NAFO Immunity Order* grants NAFO immunities "to such extent as may be required for the performance of its functions". In accordance with modern statutory interpretation, the meaning of that phrase must be read in its entire context and in its grammatical and ordinary sense, harmoniously with the object and scheme of the *NAFO Immunity Order* and in light of the grant of authority and the intention of Parliament. The meaning of the phrase, including the word "required", is determinative of the disposition of this appeal.

While the grammatical and ordinary sense of the word "required" is "necessary", the context of s. 3(1) suggests instead a broader interpretation. Indeed, the word "required" in s. 3(1) should be interpreted to have the same broad meaning as in s. 3(3) because the Governor in Council is presumed to have been consistent in making the *NAFO Immunity Order*. The Governor in Council is granted authority to determine the scope of the immunity for each international organization on a case-by-case basis. For NAFO, the Governor in Council conferred a broad functional immunity as can be seen from the very words of s. 3(1) — "for the performance of [NAFO's] functions". To not interpret s. 3(1) broadly would run counter to the object and scheme of the *NAFO Immunity*

La Cour suprême de la Nouvelle-Écosse a rejeté la défense de l'OPANO fondée sur l'immunité et jugé que le procès pour congédiement injustifié intenté par A pouvait avoir lieu, y compris en ce qui avait trait à la demande de ce dernier relative à l'indemnité de cessation d'emploi à laquelle il prétendait en application du règlement régissant le personnel de l'OPANO. La Cour d'appel a toutefois accueilli le pourvoi de l'OPANO et jugé que celle-ci jouissait d'une immunité qui la mettait à l'abri de toutes les demandes formulées par A.

*Arrêt :* Le pourvoi est accueilli en partie.

L'OPANO a droit à l'immunité, sauf en ce qui a trait à la demande de paiement d'une indemnité de cessation d'emploi formulée par A et fondée sur le règlement régissant le personnel de l'organisation. En l'absence d'une telle immunité, rien n'empêcherait l'État d'accueil et ses tribunaux de s'ingérer dans les opérations d'une organisation internationale. Il n'existe en revanche aucune règle de droit international coutumier conférant une immunité aux organisations internationales. Celle-ci est plutôt une créature des traités ou, dans le cas d'organisations internationales plus petites comme l'OPANO, elle découle d'ententes avec leur État d'accueil.

L'OPANO et le Canada ont conclu une entente qu'énonce le *Décret sur l'immunité de l'OPANO*. Le paragraphe 3(1) de cette entente confère à l'OPANO un droit à l'immunité « dans la mesure où ses fonctions l'exigent ». Conformément aux principes modernes d'interprétation des lois, pour en dégager la signification, cette proposition doit être interprétée dans son contexte global, en suivant le sens ordinaire et grammatical des mots qui s'harmonise avec l'esprit et l'objet du *Décret sur l'immunité de l'OPANO* compte tenu des pouvoirs conférés et de l'intention du législateur. Le sens de la proposition, y compris celui des termes « l'exigent », est déterminant pour l'issue du présent pourvoi.

Même si le sens grammatical et ordinaire des termes « l'exigent » est « nécessaire », le contexte du par. 3(1) suggère qu'il faut plutôt leur donner une interprétation plus libérale. En effet, les termes « l'exigent » qui figurent au par. 3(1) doivent être interprétés de telle sorte qu'ils aient le même sens libéral que celui qu'ils ont au par. 3(3), parce que le gouverneur en conseil est présumé avoir fait preuve de cohérence dans l'établissement du *Décret sur l'immunité de l'OPANO*. La loi confère au gouverneur en conseil le pouvoir de déterminer l'étendue des immunités à accorder au cas par cas à chaque organisation internationale. Or, il a conféré à l'OPANO une large immunité fonctionnelle, comme en témoigne le libellé même du par. 3(1) : « dans la mesure où [l'es

*Order* as well as Parliament's intention of modernization, flexibility and respect for the independence of international organizations.

In this case, NAFO requires immunity from A's claims for it to perform its functions, except A's separation indemnity claim under the Staff Rules. A was the second-in-command in the Secretariat. He directly supervised other staff and was responsible for the scientific aspect of NAFO's mission. NAFO must have the power to manage its employees, especially those in senior positions, if it is to perform its functions efficiently. To allow employment-related claims of senior officials to proceed in Canadian courts would constitute undue interference with NAFO's autonomy in performing its functions and would amount to submitting its managerial operations to the oversight of its host state's institutions. The absence of a dispute resolution mechanism or of an internal review process is not, in and of itself, determinative of whether NAFO is entitled to immunity. While the fact that A has no forum in which to air his grievances and seek a remedy is unfortunate, it is the nature of an immunity to shield certain matters from the jurisdiction of the host state.

For NAFO to perform its functions, however, it does not require immunity from A's separation indemnity claim. The separation indemnity does not interfere with NAFO's functions. Indeed, NAFO recognizes that it owes a separation indemnity to A under its Staff Rules and concedes that the *NAFO Immunity Order* does not immunize it from A's claim. This claim should be allowed to proceed and the appeal should be granted to that extent.

#### Cases Cited

**Considered:** *Canada (House of Commons) v. Vaid*, 2005 SCC 30, [2005] 1 S.C.R. 667; *Re Canada Labour Code*, [1992] 2 S.C.R. 50; **referred to:** *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece Intervening)*, I.C.J. (February 3, 2012); *Kuwait Airways Corp. v. Iraq*, 2010 SCC 40, [2010] 2 S.C.R. 571; *Contino v. Leonelli-Contino*, 2005 SCC 63, [2005] 3 S.C.R. 217; *Glykis v. Hydro-Québec*, 2004 SCC 60, [2004] 3 S.C.R. 285; *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney*

*functions [de l'organisation] l'exigent* ». Ne pas interpréter libéralement le par. 3(1) irait à l'encontre de l'objet et de l'esprit du *Décret sur l'immunité de l'OPANO* de même que des objectifs poursuivis par le législateur, soit la modernisation, la souplesse et le respect de l'indépendance des organisations internationales.

En l'espèce, sauf en ce qui a trait à la demande de paiement de l'indemnité de cessation d'emploi fondée sur le règlement régissant le personnel de l'OPANO, celle-ci a besoin de l'immunité quant aux réclamations de A pour pouvoir s'acquitter de ses fonctions. A était le numéro deux du secrétariat. Il supervisait directement d'autres employés et était responsable du volet scientifique du mandat de l'organisation. L'OPANO doit être en mesure de gérer ses employés, notamment ceux qui occupent des postes supérieurs, afin d'accomplir efficacement ses fonctions. Permettre que des poursuites liées à l'emploi intentées contre l'OPANO par ses cadres supérieurs soient entendues par les tribunaux canadiens porterait atteinte de façon injustifiée à l'autonomie de l'OPANO dans l'exercice de ses fonctions et reviendrait à assujettir ses opérations de gestion à la surveillance des institutions de l'État d'accueil. L'absence d'un mécanisme de règlement des différends ou d'un processus interne d'examen n'est pas en soi déterminante pour décider si l'OPANO bénéficie de l'immunité. Bien qu'il soit regrettable que l'appelant ne puisse pas faire valoir ses moyens devant un tribunal et demander réparation, c'est dans la nature même de l'immunité de juridiction que certaines affaires soient soustraites de la compétence des tribunaux de l'État d'accueil.

Pour que l'OPANO puisse s'acquitter de ses fonctions, il n'est toutefois pas nécessaire qu'elle jouisse de l'immunité à l'égard de la réclamation de A relative à son indemnité de cessation d'emploi. D'ailleurs, l'OPANO reconnaît devoir une telle indemnité à A en application du règlement régissant son personnel et concède que le *Décret sur l'immunité de l'OPANO* ne la met pas à l'abri de cette réclamation. Cette dernière doit pouvoir suivre son cours et l'appel être accueilli à cet égard.

#### Jurisprudence

**Arrêts examinés :** *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30, [2005] 1 R.C.S. 667; *Re Code canadien du travail*, [1992] 2 R.C.S. 50; **arrêts mentionnés :** *Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie : Grèce (intervenante))*, C.I.J. (3 février 2012); *Kuwait Airways Corp. c. Irak*, 2010 CSC 40, [2010] 2 R.C.S. 571; *Contino c. Leonelli-Contino*, 2005 CSC 63, [2005] 3 R.C.S. 217; *Glykis c. Hydro-Québec*, 2004 CSC 60, [2004] 3 R.C.S. 285; *Bristol-Myers Squibb Co.*

*General*), 2005 SCC 26, [2005] 1 S.C.R. 533; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *R. v. Hape*, 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292; *Islamic Republic of Iran v. Hashemi*, 2012 QCCA 1449, [2012] R.J.Q. 1567; *Authorson v. Canada (Attorney General)*, 2003 SCC 39, [2003] 2 S.C.R. 40.

### Statutes and Regulations Cited

*Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1985, App. III, s. 2(e).  
*Diplomatic and Consular Privileges and Immunities Act*, R.S.C. 1985, c. P-22 [rep. 1991, c. 41, s. 14].  
*Foreign Missions and International Organizations Act*, S.C. 1991, c. 41, ss. 5(1), 16.  
*Northwest Atlantic Fisheries Organization Privileges and Immunities Order*, SOR/80-64, s. 3.  
*Privileges and Immunities (International Organizations) Act*, R.S.C. 1985, c. P-23 [rep. 1991, c. 41, s. 15].  
*State Immunity Act*, R.S.C. 1985, c. S-18.

### Treaties and Other International Instruments

*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 213 U.N.T.S. 221.  
*Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries*, Can. T.S. 1979 No. 11, art. II.  
*Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies*, 33 U.N.T.S. 261.  
*Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, 1 U.N.T.S. 15, art. II(2).  
*Headquarters Agreement between the Government of Canada and the International Civil Aviation Organization*, Can. T.S. 1992 No. 7.  
*International Covenant on Civil and Political Rights*, 999 U.N.T.S. 171, art. 14.  
*Supplementary Agreement between the Government of Canada and the International Civil Aviation Organization regarding the Headquarters of the International Civil Aviation Organization*, Can. T.S. 1999 No. 20.  
*Supplementary Agreement between the Government of Canada and the International Civil Aviation Organization regarding the Headquarters of the International Civil Aviation Organization*, 2013 [not yet in force].  
*United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property*. New York: United Nations, 2004 [not yet in force].

*c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, [2005] 1 R.C.S. 533; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292; *Islamic Republic of Iran c. Hashemi*, 2012 QCCA 1449, [2012] R.J.Q. 1567; *Authorson c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 39, [2003] 2 R.C.S. 40.

### Lois et règlements cités

*Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. 1985, app. III, art. 2e).  
*Décret sur les privilèges et immunités de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest*, DORS/80-64, art. 3.  
*Loi sur l'immunité des États*, L.R.C. 1985, ch. S-18.  
*Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, L.C. 1991, ch. 41, art. 5(1), 16.  
*Loi sur les privilèges et immunités des organisations internationales*, L.R.C. 1985, ch. P-23 [abr. 1991, ch. 41, art. 15].  
*Loi sur les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*, L.R.C. 1985, ch. P-22 [abr. 1991, ch. 41, art. 14].

### Traités et autres instruments internationaux

*Accord de siège entre le gouvernement du Canada et l'Organisation de l'aviation civile internationale*, R.T. Can. 1992 n° 7.  
*Accord supplémentaire entre le gouvernement du Canada et l'Organisation de l'aviation civile internationale relatif au siège de l'Organisation de l'aviation civile internationale*, R.T. Can. 1999 n° 20.  
*Accord supplémentaire entre le gouvernement du Canada et l'Organisation de l'aviation civile internationale relatif au siège de l'Organisation de l'aviation civile internationale*, 2013 [non encore en vigueur].  
*Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 213 R.T.N.U. 221.  
*Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens*. New York : Nations Unies, 2004 [non encore en vigueur].  
*Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique Nord-Ouest*, R.T. Can. 1979 n° 11, art. II.  
*Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées*, 33 R.T.N.U. 261.  
*Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies*, 1 R.T.N.U. 15, art. II(2).  
*Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 999 R.T.N.U. 171, art. 14.

**Authors Cited**

- Berenson, William M. “Squaring the Concept of Immunity with the Fundamental Right to a Fair Trial: The Case of the OAS”, in Hassane Cissé, Daniel D. Bradlow and Benedict Kingsbury, eds., *The World Bank Legal Review*, vol. 3, *International Financial Institutions and Global Legal Governance*. Washington, D.C.: World Bank, 2012, 133.
- Canada. House of Commons. *House of Commons Debates*, vol. III, 3rd Sess., 34th Parl., October 4, 1991, pp. 3332 ff.
- Currie, John H., Craig Forcese and Valerie Oosterveld. *International Law: Doctrine, Practice, and Theory*. Toronto: Irwin Law, 2007.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
- Driedger, Elmer A. *The Construction of Statutes*. Toronto: Butterworths, 1974.
- Fox, Hazel. *The Law of State Immunity*, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Preuss, Lawrence. “The International Organizations Immunities Act” (1946), 40 *Am. J. Int’l L.* 332.
- Sands, Philippe, and Pierre Klein. *Bowett’s Law of International Institutions*, 6th ed. London: Sweet & Maxwell/Thomson, 2009.
- Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008.
- United Nations. Human Rights Committee. *General Comment No. 32, Article 14: Right to Equality Before Courts and Tribunals and to a Fair Trial*, U.N. Doc. CCPR/C/GC/32, August 23, 2007.
- United Nations. International Law Commission. “Jurisdictional immunities of States and their property”, in *Report of the Commission to the General Assembly on the work of its thirty-second session*, U.N. Doc. A/35/10, published in *Yearbook of the International Law Commission 1980*, vol. II, Part Two. New York: United Nations, 1981, 137.

APPEAL from a judgment of the Nova Scotia Court of Appeal (MacDonald C.J.N.S. and Beveridge and Bryson J.J.A.), 2011 NSCA 73, 306 N.S.R. (2d) 380, 968 A.P.R. 380, 94 C.C.E.L. (3d) 198, 337 D.L.R. (4th) 668, [2011] N.S.J. No. 453 (QL), 2011 CarswellNS 587, reversing a decision of Wright J., 2010 NSSC 346, 295 N.S.R. (2d) 331, 935 A.P.R. 331, 85 C.C.E.L. (3d) 144, [2010] N.S.J. No. 508 (QL), 2010 CarswellNS 618. Appeal allowed in part.

**Doctrine et autres documents cités**

- Berenson, William M. « Squaring the Concept of Immunity with the Fundamental Right to a Fair Trial : The Case of the OAS », in Hassane Cissé, Daniel D. Bradlow and Benedict Kingsbury, eds., *The World Bank Legal Review*, vol. 3, *International Financial Institutions and Global Legal Governance*. Washington, D.C. : World Bank, 2012, 133.
- Canada. Chambre des communes. *Débats de la Chambre des communes*, vol. III, 3<sup>e</sup> sess., 34<sup>e</sup> lég., 4 octobre 1991, p. 3332 et suiv.
- Currie, John H., Craig Forcese and Valerie Oosterveld. *International Law : Doctrine, Practice, and Theory*. Toronto : Irwin Law, 2007.
- Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.
- Driedger, Elmer A. *The Construction of Statutes*. Toronto : Butterworths, 1974.
- Fox, Hazel. *The Law of State Immunity*, 2nd ed. Oxford : Oxford University Press, 2008.
- Nations Unies. Comité des droits de l’homme. *Observation générale n° 32, Article 14. Droit à l’égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable*, Doc. N.U. CCPR/C/GC/32, 23 août 2007.
- Nations Unies. Commission du droit international. « Immunités juridictionnelles des États et de leurs biens », dans *Rapport de la Commission à l’Assemblée générale sur les travaux de sa trente-deuxième session*, Doc. N.U. A/35/10, publié dans *Annuaire de la Commission du droit international 1980*, vol. II, deuxième partie. New York : Nations Unies, 1981, 134.
- Preuss, Lawrence. « The International Organizations Immunities Act » (1946), 40 *Am. J. Int’l L.* 332.
- Sands, Philippe, and Pierre Klein. *Bowett’s Law of International Institutions*, 6th ed. London : Sweet & Maxwell/Thomson, 2009.
- Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2008.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel de la Nouvelle-Écosse (le juge en chef MacDonald et les juges Beveridge et Bryson), 2011 NSCA 73, 306 N.S.R. (2d) 380, 968 A.P.R. 380, 94 C.C.E.L. (3d) 198, 337 D.L.R. (4th) 668, [2011] N.S.J. No. 453 (QL), 2011 CarswellNS 587, qui a infirmé une décision du juge Wright, 2010 NSSC 346, 295 N.S.R. (2d) 331, 935 A.P.R. 331, 85 C.C.E.L. (3d) 144, [2010] N.S.J. No. 508 (QL), 2010 CarswellNS 618. Pourvoi accueilli en partie.

*David A. Copp*, for the appellant.

*John T. Shanks* and *Richard Dunlop*, for the respondent.

*Ewa Krajewska* and *Heather K. Pessione*, for the intervener.

The judgment of the Court was delivered by

LEBEL J. —

### I. Introduction

[1] International organizations are active and necessary actors on the international stage. Although they are subjects of international law, they have to operate on the territories of sovereign states with political and legal systems of their own. To avoid undue interference in the operations of an international organization, the treaty that establishes it will recognize certain privileges and immunities. If not, the host state will promise to do so. In this regard, some form of immunity from legal process in domestic courts is critical, and commonly granted.

[2] This appeal pits the Northwest Atlantic Fisheries Organization (“NAFO”), an international organization responsible for the management of fishery resources in the Northwest Atlantic, against one of its former employees, the appellant, Tissa Amaratunga. The appellant sued NAFO for breach of his contract of employment in the Nova Scotia Supreme Court, as NAFO is headquartered in Dartmouth, Nova Scotia. NAFO successfully claimed immunity from this action. The Nova Scotia Court of Appeal held that NAFO was entitled to immunity in this matter by virtue of s. 3(1) of the *Northwest Atlantic Fisheries Organization Privileges and Immunities Order*, SOR/80-64 (“*NAFO Immunity Order*”). For the reasons that follow, I conclude that NAFO is entitled to immunity and that the appeal must fail in this respect, but must be allowed in part, in respect of the right to the separation indemnity

*David A. Copp*, pour l’appellant.

*John T. Shanks* et *Richard Dunlop*, pour l’intimée.

*Ewa Krajewska* et *Heather K. Pessione*, pour l’intervenante.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE LEBEL —

### I. Introduction

[1] Les organisations internationales jouent un rôle actif et nécessaire sur la scène internationale. Bien qu’elles soient assujetties au droit international, ces organisations exercent leurs activités sur le territoire d’États souverains, dotés de leurs propres systèmes politique et juridique. Pour éviter toute ingérence injustifiée dans les activités d’une organisation internationale, le traité qui la constitue lui reconnaît certains privilèges et immunités. Dans le cas contraire, l’État d’accueil s’engage à les lui accorder. À cet égard, une certaine forme d’immunité de juridiction devant les tribunaux de l’État d’accueil est indispensable, et habituellement accordée.

[2] Le présent pourvoi oppose l’Organisation des pêches de l’Atlantique Nord-Ouest (« OPANO ») — une organisation internationale chargée de la gestion des ressources halieutiques dans l’Atlantique Nord-Ouest — à un de ses anciens employés, l’appellant, Tissa Amaratunga. Ce dernier a intenté une action contre l’OPANO pour rupture d’un contrat de travail, et ce devant la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, parce que l’organisation intimée a son siège à Dartmouth, en Nouvelle-Écosse. L’OPANO a invoqué avec succès l’immunité de juridiction contre cette action. La Cour d’appel de la Nouvelle-Écosse a conclu que l’OPANO avait droit à l’immunité en l’espèce en application du par. 3(1) du *Décret sur les privilèges et immunités de l’Organisation des pêches de l’Atlantique nord-ouest*, DORS/80-64 (« *Décret sur l’immunité de l’OPANO* »). Pour les motifs qui suivent, je conclus

payment granted in accordance with the NAFO Staff Rules, with costs to the appellant.

## II. Background Facts

[3] NAFO, which was founded in 1979 as a successor to the International Commission of the Northwest Atlantic Fisheries, is an intergovernmental body concerned with fisheries science and management. As stated in art. II(1) of the *Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries*, Can. T.S. 1979 No. 11 (“Convention”), its overall objective is “to contribute through consultation and cooperation to the optimum utilization, rational management and conservation of the fishery resources” of the Northwest Atlantic. Canada is a contracting party to the Convention.

[4] NAFO consists of four bodies: the General Council, the Scientific Council, the Fisheries Commission, and the Secretariat. The functions of these bodies are detailed in the Convention.

[5] Article II(4) of the Convention provides that NAFO’s headquarters is to be located in Dartmouth. The Convention also provides that NAFO has legal personality. As a corollary to this legal personality, the organization enjoys certain immunities and privileges. The Convention provides in art. II(3) that NAFO and Canada are to agree on what those immunities and privileges will be in Canada. The resulting agreement is set out in the *NAFO Immunity Order*, which was made by the Governor in Council on January 11, 1980.

[6] The appellant joined NAFO in 1988 as Assistant Executive Secretary (the position’s title was later changed to Deputy Executive Secretary); his position was a senior one within the Secretariat. In that role, he had to be familiar with all aspects of NAFO’s operations and requirements. His

que l’OPANO a droit à l’immunité et que le pourvoi échoue à cet égard, mais doit être accueilli en partie au sujet du droit au paiement de l’indemnité de cessation d’emploi accordée conformément au règlement régissant le personnel de l’OPANO, avec dépens en faveur de l’appelant.

## II. Contexte

[3] Fondée en 1979 pour remplacer la Commission internationale pour les pêcheries de l’Atlantique Nord-Ouest, l’OPANO est un organisme intergouvernemental se consacrant aux sciences halieutiques et à la gestion des pêches. Comme l’indique l’art. II(1) de la *Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l’Atlantique Nord-Ouest*, R.T. Can. 1979 n° 11 (« Convention »), cet organisme a pour mandat général de « contribuer par la consultation et la coopération à l’utilisation optimale, à la gestion rationnelle et à la conservation des ressources halieutiques » de l’Atlantique Nord-Ouest. Le Canada est une partie contractante de la Convention.

[4] L’OPANO comporte quatre sections : le conseil général, le conseil scientifique, la commission des pêches et le secrétariat. Leurs fonctions respectives sont décrites dans la Convention.

[5] Suivant l’art. II(4) de la Convention, l’OPANO a son siège à Dartmouth. La Convention prévoit aussi que l’OPANO a une personnalité juridique. Cela signifie qu’elle jouit corollairement de certaines immunités et de certains privilèges. La Convention précise en outre à l’art. II(3) que les immunités et privilèges de l’OPANO au Canada seront déterminés par une entente à conclure entre elle et son pays d’accueil. L’entente dont il a été convenu est énoncée dans le *Décret sur l’immunité de l’OPANO*, pris par le gouverneur en conseil le 11 janvier 1980.

[6] L’appelant est entré au service de l’OPANO en 1988 en tant que secrétaire exécutif adjoint — le titre du poste en anglais, « *Assistant Executive Secretary* », a plus tard été rebaptisé « *Deputy Executive Secretary* » —, un poste supérieur au secrétariat. En cette qualité, il devait bien connaître

responsibilities included directly supervising four of the Secretariat's eleven staff members; assuming the duties of the Executive Secretary as needed; providing operational and advisory services to the Scientific Council; liaising with chairpersons within NAFO and the administrators of national and international bodies to fulfill the needs of the Scientific Council; managing scientific information and NAFO's biological and statistical databases; managing and editing NAFO's scientific and statistical publications; and managing computer systems as necessary for NAFO's operations.

[7] The appellant was dismissed from his employment by the Executive Secretary on June 24, 2005. As can be seen from the statement of claim, the working relationship between the appellant and this Executive Secretary, who had been appointed in January 2003, had been deteriorating.

[8] On the day of his dismissal, the appellant was informed by letter that he would receive a sum of \$153,149. That sum comprised two amounts. The first amount of \$102,193 represented his salary up to July 31, 2005, his leave entitlement and the separation indemnity due to him under rule 10.4 of the NAFO Staff Rules. The second amount of \$50,956, provided on a gratuitous basis, was intended to compensate the appellant for any financial disadvantages that might result from the termination of his employment. The appellant agreed with NAFO that the separation indemnity in the amount of \$80,987 would be paid in a first instalment of \$30,987 in 2005 and a second instalment of \$50,000 in 2006. The appellant also requested confirmation from NAFO that the gratuitous payment of \$50,956 would be paid without prejudice. NAFO did not respond to this request.

[9] NAFO paid the appellant the amount due for salary, accrued leave and the first instalment of the separation indemnity in 2005. In February 2006, the appellant received a single cheque for both the

tous les aspects des opérations et des exigences de l'OPANO. Il s'acquittait notamment des tâches suivantes : superviser directement quatre des onze employés du secrétariat; exercer au besoin les fonctions du secrétaire exécutif; fournir des services opérationnels et consultatifs au conseil scientifique; assurer la liaison avec les présidents au sein de l'OPANO et avec les administrateurs des organismes nationaux et internationaux pour répondre aux besoins du conseil scientifique; gérer l'information scientifique ainsi que les bases de données biologiques et statistiques de l'OPANO; gérer et mettre au point les publications scientifiques et statistiques de cette dernière; et gérer les systèmes informatiques nécessaires pour ses opérations.

[7] Le 24 juin 2005, l'appellant a été congédié par le secrétaire exécutif nommé en janvier 2003, après que, tel qu'il appert de la déclaration, leurs relations de travail se sont détériorées.

[8] Le jour de son congédiement, l'appellant a reçu une lettre l'informant qu'il recevrait une somme de 153 149 \$. Celle-ci était constituée de deux montants. Le premier, de 102 193 \$, représentait son salaire jusqu'au 31 juillet 2005, ses congés payés ainsi que l'indemnité de cessation d'emploi qui lui était payable en application de l'art. 10.4 du règlement régissant le personnel de l'OPANO. Le deuxième, de 50 956 \$ et versé à titre gracieux, visait à l'indemniser pour tout désavantage financier qui pouvait découler de sa cessation d'emploi. L'appellant a convenu avec l'OPANO que l'indemnité de cessation d'emploi de 80 987 \$ serait payée en deux versements : le premier, de 30 987 \$, serait versé en 2005, et le deuxième, de 50 000 \$, en 2006. Il a également demandé à l'OPANO une confirmation que le paiement à titre gracieux de 50 956 \$ serait versé sous toutes réserves. L'OPANO n'a pas répondu à cette demande.

[9] En 2005, l'OPANO a payé à l'appellant le montant dû au titre des salaires et des congés accumulés et a effectué le premier versement de l'indemnité de cessation d'emploi. En février 2006,



second instalment of the separation indemnity and the gratuitous payment. Because he had not received confirmation from NAFO that the gratuitous payment was without prejudice, he returned the cheque. A second cheque in the same amount was sent to the appellant in April 2006, and he returned it for the same reason.

[10] On June 15, 2006, the appellant filed a statement of claim in the Nova Scotia Supreme Court seeking damages for breach of his contract of employment and for breach of the contract under which NAFO was required to pay the separation indemnity in two instalments. More specifically, the appellant claimed the following damages: the balance of the separation indemnity in the amount of \$50,000; salary in lieu of reasonable notice; general damages; and punitive or aggravated damages.

[11] In its statement of defence, NAFO submits that under the *NAFO Immunity Order*, it enjoys immunity from the appellant's claims, and that the Nova Scotia Supreme Court lacks jurisdiction to entertain them.

### III. Judicial History

[12] By notice of motion, NAFO sought a determination of its claim that it enjoys immunity from the appellant's lawsuit by virtue of the *NAFO Immunity Order*. Robertson J. ordered that NAFO's defence of immunity be determined separately from the trial of the appellant's claims. The proceedings that led to this appeal concerned the determination of NAFO's claim of immunity.

A. *Nova Scotia Supreme Court, 2010 NSSC 346, 295 N.S.R. (2d) 331*

[13] Wright J. rejected NAFO's claim of immunity. In his view, the word "required" as used in the phrase "to such extent as may be required for the performance of its functions" in s. 3(1) of the

l'appelant a reçu en un seul chèque le deuxième versement de l'indemnité de cessation d'emploi et le paiement à titre gracieux. Comme il n'avait reçu de l'OPANO aucune confirmation selon laquelle le paiement du montant versé à titre gracieux était fait sous toutes réserves, l'appelant lui a renvoyé le chèque. Un deuxième chèque du même montant a été envoyé à l'appelant en avril 2006, chèque que l'appelant a renvoyé pour le même motif.

[10] Le 15 juin 2006, l'appelant a déposé une déclaration à la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, sollicitant des dommages-intérêts pour rupture de son contrat de travail et du contrat obligeant l'OPANO à payer l'indemnité de cessation d'emploi en deux versements. L'appelant a réclamé plus précisément, à titre de dommages-intérêts : le reste de l'indemnité de 50 000 \$ payable pour la cessation d'emploi; le versement d'une indemnité en lieu et place du préavis raisonnable de fin d'emploi; des dommages-intérêts généraux; et des dommages-intérêts punitifs ou majorés.

[11] Dans sa défense, l'OPANO a plaidé que le *Décret sur l'immunité de l'OPANO* lui confère l'immunité de juridiction à l'égard des réclamations de l'appelant et que la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse n'est pas compétente pour les entendre.

### III. Historique judiciaire

[12] Par avis de requête, l'OPANO a demandé qu'une décision soit rendue sur son allégation selon laquelle le *Décret sur l'immunité de l'OPANO* lui confère l'immunité de juridiction contre l'action intentée par l'appelant. Le juge Robertson a ordonné que cette défense fondée sur l'immunité soit jugée séparément des réclamations de l'appelant. La procédure qui a mené au présent pourvoi demande de décider si l'OPANO jouit de l'immunité de juridiction.

A. *Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, 2010 NSSC 346, 295 N.S.R. (2d) 331*

[13] Le juge Wright a rejeté l'allégation d'immunité de l'OPANO. Selon lui, les termes « l'exigent » de la proposition « dans la mesure où ses fonctions l'exigent » du par. 3(1) du *Décret sur l'immunité*

*NAFO Immunity Order* means “demand as necessary” or “essential” (para. 56). NAFO had to demonstrate that immunity from the appellant’s claim was necessary or essential to the performance of its functions. Wright J. concluded that immunity was not necessary or essential for that purpose.

[14] Wright J. found that NAFO’s functions were to “contribute through consultation and cooperation to the optimum utilization, rational management and conservation of the fish resources in the North-west Atlantic Ocean” (para. 57). He held that little factual evidence supported NAFO’s argument that it would be an impermissible intrusion into the organization’s internal management for the court to take jurisdiction. According to Wright J., the following factors militated against immunity: the appellant’s claims relate to a private contract of employment voluntarily entered into by NAFO; the claims are limited to monetary damages for breach of that contract and NAFO is not asserting just cause; no right to interfere with the internal organization, management or governance of NAFO is being claimed; the appellant is not seeking to subject NAFO to Canadian legislation; and no sovereign, political or security elements arise in this case.

[15] Wright J. added that his conclusion that NAFO is not entitled to immunity in this case was reinforced by the fact that if the Canadian court lacked jurisdiction, the appellant would be left with no recourse to pursue his claims. He said that the *NAFO Immunity Order* should be interpreted in a way that is consistent with the right of an individual with a legitimate claim to a fair hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law in accordance with the *International Covenant on Civil and Political Rights*, 999 U.N.T.S. 171 (“*ICCPR*”).

*de l’OPANO* signifient que l’OPANO possède les privilèges et les immunités [TRADUCTION] « exigés comme nécessaires » ou « essentiels » (par. 56). L’OPANO devait donc établir que l’immunité de juridiction contre l’action intentée par l’appellant était nécessaire ou essentielle à l’exercice de ses fonctions. Or, pour le juge Wright, elle ne l’était pas.

[14] Le juge Wright a conclu que l’OPANO avait pour fonction de [TRADUCTION] « contribuer par la consultation et la coopération à l’utilisation optimale, à la gestion rationnelle et à la conservation des ressources halieutiques dans l’océan Atlantique Nord-Ouest » (par. 57). Peu d’éléments de preuve factuels étayaient selon lui l’argument de l’OPANO selon lequel le fait pour la cour de se déclarer compétente constituerait une ingérence inacceptable dans la régie interne de cette organisation. De l’avis du juge Wright, les facteurs suivants s’opposaient à une conclusion favorable à l’immunité : les allégations de l’appellant se rapportaient à un contrat de travail privé conclu volontairement par l’OPANO; l’appellant réclamait uniquement des dommages-intérêts pour rupture de ce contrat et l’OPANO ne faisait pas valoir de motif valable pour justifier sa décision; aucun droit d’ingérence dans l’organisation interne, la gestion ou la gouvernance de l’OPANO n’était invoqué; l’appellant ne cherchait pas à assujettir l’OPANO au droit canadien; et aucun élément relatif à la souveraineté, à la politique ou à la sécurité n’entraînait en jeu en l’espèce.

[15] En outre, pour le juge Wright, sa conclusion selon laquelle l’OPANO n’a pas droit à l’immunité en l’espèce était renforcée par le fait que si les tribunaux canadiens n’avaient pas compétence, l’appellant serait privé de tout recours pour faire valoir ses droits. Selon lui, le *Décret sur l’immunité de l’OPANO* devrait être interprété d’une manière compatible avec le droit d’une personne, dont le recours est légitime, à un procès équitable devant un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, conformément au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 999 R.T.N.U. 171 (« *PIRDGP* »).

B. *Nova Scotia Court of Appeal (MacDonald C.J.N.S. and Beveridge and Bryson J.J.A.)*, 2011 NSCA 73, 306 N.S.R. (2d) 380

[16] MacDonald C.J.N.S., writing for the court, held that the immunity provided for in s. 3(1) of the *NAFO Immunity Order* shielded NAFO from the appellant's claims. In reaching that conclusion, he adopted a functional approach to the immunity granted in the *NAFO Immunity Order*.

[17] MacDonald C.J.N.S. said that Wright J. had set the bar for a finding that NAFO is entitled to immunity too high, essentially requiring that the appellant's suit represent "an impermissible intrusion into NAFO's internal management", "NAFO's official functions [being] significantly impeded", or "excessive interference or hindrance in [its] actual operations" (para. 27). In MacDonald C.J.N.S.'s view, that approach was overly restrictive.

[18] MacDonald C.J.N.S. relied on this Court's decision in *Canada (House of Commons) v. Vaid*, 2005 SCC 30, [2005] 1 S.C.R. 667, for guidance in interpreting the *NAFO Immunity Order*. He found that it was appropriate to apply the rationale of necessity and autonomy adopted in the context of parliamentary privilege to the determination of the scope of the immunity granted to NAFO. He reasoned that just as parliamentary immunity exists to preserve Parliament's autonomy as a legislative and deliberative body, NAFO's immunity has been granted to preserve its autonomy as an international organization consisting of many nations.

[19] MacDonald C.J.N.S. drew three guiding principles from *Vaid*. First, immunity is rooted in "necessity", and a broad view should be taken of the concept of "necessity". Second, what is "necessary" is the preservation of the organization's autonomy to carry out its functions. Third, in the employment

B. *Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse (le juge en chef MacDonald et les juges Beveridge et Bryson)*, 2011 NSCA 73, 306 N.S.R. (2d) 380

[16] S'exprimant au nom de la Cour d'appel, le juge en chef MacDonald a conclu que l'immunité conférée par le par. 3(1) du *Décret sur l'immunité de l'OPANO* mettait cette dernière à l'abri de toute action intentée par l'appelant. En tirant cette conclusion, il a adopté une interprétation fonctionnelle de l'immunité accordée par le *Décret sur l'immunité de l'OPANO*.

[17] Le juge en chef MacDonald a écrit que le juge Wright avait fixé à un niveau trop élevé les conditions d'application de l'immunité en exigeant essentiellement que la poursuite de l'appelant représente [TRADUCTION] « une ingérence inacceptable dans la régie interne de l'OPANO », « un obstacle important à l'exercice [. . .] des fonctions officielles de l'OPANO », ou « une ingérence excessive dans [ses] activités ou un obstacle excessif à l'exercice de celles-ci » (par. 27). De l'avis du juge en chef MacDonald, cette approche était trop restrictive.

[18] Le juge en chef MacDonald s'est fondé sur l'arrêt rendu par la Cour dans *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30, [2005] 1 R.C.S. 667, pour interpréter le *Décret sur l'immunité de l'OPANO*. Il est approprié, selon lui, d'appliquer les critères de nécessité et d'autonomie adoptés dans le contexte de la mise en œuvre du privilège parlementaire lorsqu'il s'agit de déterminer l'étendue de l'immunité accordée à l'OPANO. À son avis, de la même façon que l'immunité parlementaire vise à protéger l'autonomie du Parlement en tant qu'assemblée législative et délibérante, l'immunité conférée à l'OPANO vise à préserver son autonomie en tant qu'organisation internationale formée de nombreux États.

[19] Le juge en chef MacDonald a identifié trois principes directeurs dans l'arrêt *Vaid*. Premièrement, l'immunité émane du principe de la « nécessité » et il convient de retenir une conception large de ce principe. Deuxièmement, ce qui est « nécessaire », c'est la préservation de

context, the closer an aggrieved employee's tasks come to the organization's core function, the more likely it is that the organization's autonomy will be affected and, therefore, the more likely it is that immunity will be required.

[20] MacDonald C.J.N.S. concluded that Wright J. had erred in his interpretation of s. 3(1) of the *NAFO Immunity Order*, stating that he "would declare [NAFO to be immune] from any domestic suit that stands to interfere with NAFO's autonomy in performing its functions" (para. 44). He would not require "significant", "excessive" or "impermissible" interference (*ibid.*).

[21] On whether the appellant's claims interfered with NAFO's autonomy in performing its functions, MacDonald C.J.N.S. found that Wright J. had committed a palpable and overriding error in finding that NAFO was not challenging the merits of the appellant's case. In MacDonald C.J.N.S.'s view, it was clear from the record that NAFO had in fact asserted just cause in dismissing the appellant. This error is important because Wright J. had relied on his conclusion that NAFO was not challenging the merits of the case to conclude that the appellant's claim did not represent an impermissible intrusion into NAFO's operations.

[22] MacDonald C.J.N.S. also took issue with Wright J.'s overall characterization of the appellant's claims. He viewed the claims as a much more significant encroachment on NAFO's operations than did Wright J. In MacDonald C.J.N.S.'s opinion, wrongful dismissal actions by their very nature represent critical and far-reaching reviews of the employer-employee relationship. He concluded on the basis of the appellant's position and responsibilities that the appellant's claims would

l'autonomie de l'organisation dans l'exercice de ses fonctions. Troisièmement, dans le domaine de l'emploi, plus les fonctions de l'employé s'estimant lésé se rapprochent des fonctions essentielles de l'organisation, plus il devient probable que l'autonomie de celle-ci sera affectée et plus augmente donc la probabilité que l'immunité s'avère nécessaire.

[20] Le juge en chef MacDonald a conclu que le juge Wright avait commis une erreur dans son interprétation du par. 3(1) du *Décret sur l'immunité de l'OPANO*, et a affirmé qu'il [TRADUCTION] « reconnaît [à l'OPANO] l'immunité de juridiction contre toute poursuite interne susceptible de porter atteinte à son autonomie dans l'exercice de ses fonctions » (par. 44). Il n'y avait pas lieu selon lui d'exiger une ingérence « importante », « excessive » ou « inacceptable » (*ibid.*).

[21] En cherchant ensuite à déterminer si les réclamations de l'appelant portaient atteinte à l'autonomie de l'OPANO dans l'exercice de ses fonctions, le juge en chef MacDonald a estimé que le juge Wright avait commis une erreur manifeste et dominante lorsqu'il avait conclu que l'OPANO ne contestait pas le bien-fondé de la cause de l'appelant. Selon lui, il ressortait clairement du dossier que l'OPANO avait bel et bien fait valoir l'existence d'un motif pour justifier le congédiement de l'appelant. Cette erreur était à son avis importante parce que le juge Wright s'était fondé sur sa conclusion selon laquelle l'OPANO ne contestait pas le bien-fondé de la cause pour conclure que la réclamation de l'appelant ne représentait pas une ingérence inacceptable dans les opérations de l'OPANO.

[22] Le juge en chef MacDonald a également contesté la caractérisation générale des réclamations de l'appelant faite par le juge Wright. Ces réclamations constituaient selon lui une ingérence beaucoup plus importante dans les opérations de l'OPANO. À son avis, la nature même des actions en congédiement injustifié implique des examens très importants et en profondeur de la relation employeur-employé. Il a conclu, compte tenu du poste et des responsabilités de l'appelant, que les

inevitably put NAFO's core operations under the microscope. Moreover, the appellant's claims for punitive damages and for solicitor-client costs focused on NAFO's alleged misconduct. According to MacDonald C.J.N.S., the appellant was asking the Nova Scotia Supreme Court to review and condemn NAFO's management structure. For the court to do so would amount to interference with NAFO's autonomy.

[23] MacDonald C.J.N.S. acknowledged that a finding that NAFO is entitled to immunity in this case would leave the appellant with no enforceable remedy, and noted Wright J.'s concern with the *ICCPR*. However, he stated that "it is one thing to interpret legislation in a manner that reflects the values and principles of international treaties. It is quite another to deny immunity in circumstances where, by legislation, it clearly exists" (para. 73). He therefore concluded that NAFO enjoyed immunity from all the appellant's claims.

#### IV. Analysis

##### A. *Issues*

[24] Two issues must be addressed by this Court. The main one is whether the immunity granted to NAFO applies. It raises the question of the interpretation to be given to the words "to such extent as may be required for the performance of its functions" set out in s. 3(1) of the *NAFO Immunity Order*. These words determine the scope and purpose of the immunity granted to the respondent.

[25] If the Court concludes that NAFO enjoys immunity from the appellant's claims, a second issue related specifically to the separation indemnity will have to be resolved: Does the immunity also apply to the appellant's claim with respect to the separation indemnity due to him under the NAFO Staff Rules?

réclamations de ce dernier supposeraient inévitablement un examen à la loupe des activités essentielles de l'OPANO. De plus, les réclamations visant l'obtention de dommages-intérêts punitifs et de dépens avocat-client étaient axées sur l'inconduite reprochée à l'OPANO. Selon le juge en chef MacDonald, l'appelant demandait alors à la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse de revoir et de condamner la structure de gestion de l'OPANO. Le fait pour la cour d'accéder à une telle demande constituerait une ingérence dans l'autonomie de l'OPANO.

[23] Par ailleurs, le juge en chef MacDonald a reconnu qu'une conclusion selon laquelle l'OPANO aurait droit à l'immunité en l'espèce priverait l'appelant de tout recours contre elle, et il a souligné la réserve du juge Wright concernant le *PIRDPC*. Il a toutefois affirmé : [TRADUCTION] « . . . c'est une chose que d'interpréter la loi d'une manière qui reflète les valeurs et les principes des traités internationaux. C'en est une tout autre que de refuser l'immunité lorsque la loi l'accorde manifestement » (par. 73). Il a donc conclu que l'OPANO jouissait de l'immunité de juridiction contre toutes les réclamations de l'appelant.

#### IV. Analyse

##### A. *Questions en litige*

[24] La Cour doit répondre à deux questions. La principale est celle de l'application ou non de l'immunité de juridiction accordée à l'OPANO. Elle soulève la question de l'interprétation à donner aux termes « dans la mesure où ses fonctions l'exigent » utilisés au par. 3(1) du *Décret sur l'immunité de l'OPANO*. En effet, ces termes établissent la portée et l'objet de l'immunité conférée à l'intimée.

[25] Si la Cour conclut que l'OPANO jouit de l'immunité de juridiction à l'égard des réclamations de l'appelant, elle devra se pencher sur une deuxième question, soit celle portant précisément sur l'indemnité de cessation d'emploi. Il s'agira de déterminer si l'immunité s'applique également à la réclamation de l'appelant relative à l'indemnité de cessation d'emploi qui lui est payable en application du règlement régissant le personnel de l'OPANO.

[26] Before addressing the interpretation to be given to s. 3(1) of the *NAFO Immunity Order*, I will make some general comments on immunities and privileges granted to international organizations. More specifically, I will highlight certain differences between state immunities on the one hand and immunities granted to international organizations on the other.

#### B. *State Immunities and Immunities Granted to International Organizations*

[27] According to a general rule of customary international law, states enjoy immunity from the jurisdiction of other states: *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy; Greece Intervening)*, I.C.J. judgment (February 3, 2012), at para. 56; International Law Commission, “Jurisdictional immunities of States and their property”, in *Yearbook of the International Law Commission 1980* (1981), vol. II, Part Two, 137, at pp. 147-48. The International Court of Justice has held that state immunity “derives from the principle of sovereign equality of States, which, as Article 2, paragraph 1, of the Charter of the United Nations makes clear, is one of the fundamental principles of the international legal order”: *Jurisdictional Immunities of the State*, at para. 57. The *United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property* (2004) is the first attempt to codify the rules relating to state immunity in a general international convention, but it has not yet entered into force.

[28] Like other jurisdictions, Canada has legislated on state immunity. Parliament has enacted the *State Immunity Act*, R.S.C. 1985, c. S-18, which confers immunity from the jurisdiction of Canadian courts on foreign states, except in proceedings that relate to a “commercial activity”. Canada has adopted a restrictive approach to state immunity and rejected the absolute approach under which states had historically enjoyed immunity in all circumstances: J. H. Currie, C. Forcese and V. Oosterveld, *International Law: Doctrine, Practice, and Theory* (2007), at pp. 494-501; see also

[26] Avant de me pencher sur l’interprétation qu’il convient de donner au par. 3(1) du *Décret sur l’immunité de l’OPANO*, je formulerai certains commentaires généraux sur les immunités et les privilèges accordés aux organisations internationales. Plus précisément, je ferai ressortir certaines différences entre les immunités accordées aux États, d’une part, et celles accordées aux organisations internationales, d’autre part.

#### B. *Immunités accordées aux États et immunités accordées aux organisations internationales*

[27] Une règle générale du droit international coutumier reconnaît aux États une immunité de juridiction devant les tribunaux d’autres États : *Immunités juridictionnelles de l’État (Allemagne c. Italie : Grèce (intervenant))*, C.I.J., arrêt (3 février 2012), par. 56; Commission du droit international, « Immunités juridictionnelles des États et de leurs biens », dans *Annuaire de la Commission du droit international 1980* (1981), vol. II, deuxième partie, 134, p. 144-145. Selon la Cour internationale de justice, l’immunité de l’État « procède du principe de l’égalité souveraine des États qui, ainsi que cela ressort clairement du paragraphe 1 de l’article 2 de la Charte des Nations Unies, est l’un des principes fondamentaux de l’ordre juridique international » : *Immunités juridictionnelles de l’État*, par. 57. La *Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens* (2004) est la première convention internationale générale visant à codifier les règles relatives à l’immunité des États; elle n’est toutefois pas encore en vigueur.

[28] À l’instar d’autres États, le Canada a légiféré quant à l’immunité des États. En effet, le Parlement a adopté la *Loi sur l’immunité des États*, L.R.C. 1985, ch. S-18, qui reconnaît aux États étrangers l’immunité de juridiction devant les tribunaux canadiens, sauf dans les actions portant sur des « activités commerciales ». Le Canada a ainsi adopté une approche restrictive à l’égard de l’immunité des États et rejeté l’approche absolue selon laquelle les États bénéficient traditionnellement d’une immunité en toutes circonstances : J. H. Currie, C. Forcese et V. Oosterveld, *International Law* :

*Kuwait Airways Corp. v. Iraq*, 2010 SCC 40, [2010] 2 S.C.R. 571.

[29] In the case of international organizations, unlike that of states, the prevailing view at present is that no rule of customary international law confers immunity on them. International organizations derive their existence from treaties, and the same holds true for their rights to immunities: H. Fox, *The Law of State Immunity* (2nd ed. 2008), at pp. 725-26. Such an organization must operate on the territory of a foreign state and through individuals who have nationality and is therefore vulnerable to interference, since it possesses neither territory nor a population of its own: Fox, at p. 724. This reality makes immunity essential to the efficient and independent functioning of international organizations. It also shapes the immunities and privileges that are granted to international organizations. Such immunities and privileges are created through a complex interplay of international agreements and the national law of host states.

[30] International organizations vary greatly in size, sphere of activities and powers. This is reflected in the source and the scope of their immunities and privileges. For example, the *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, 1 U.N.T.S. 15, and the *Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies*, 33 U.N.T.S. 261, contain detailed provisions conferring broad immunities and privileges on the United Nations and its agencies. In addition to international conventions granting uniform immunities and privileges that apply in all member states, the most important international organizations such as the United Nations and its agencies also negotiate exhaustive and detailed headquarters agreements with host countries: see, e.g., *Headquarters Agreement between the Government of Canada and the International Civil Aviation Organization*, Can. T.S. 1992 No. 7, and the Supplementary Agreements of 1999 and 2013.

[31] In the case of smaller international organizations, each organization must enter into an

*Doctrine, Practice, and Theory* (2007), p. 494-501; voir aussi *Kuwait Airways Corp. c. Irak*, 2010 CSC 40, [2010] 2 R.C.S. 571.

[29] Selon le point de vue dominant à l'heure actuelle, il n'existe en revanche aucune règle de droit international coutumier conférant une immunité aux organisations internationales. Celles-ci sont des créatures des traités et il en va de même des immunités auxquelles elles ont droit : H. Fox, *The Law of State Immunity* (2<sup>e</sup> éd. 2008), p. 725-726. De telles organisations exercent leurs activités sur le territoire d'États étrangers et par l'intermédiaire de personnes pourvues de la nationalité de ces États; elles sont par le fait même exposées à des ingérences, parce qu'elles ne possèdent ni territoire, ni population qui leur sont propres : Fox, p. 724. Cette réalité rend l'immunité essentielle au fonctionnement efficace et indépendant des organisations internationales. Elle façonne aussi les immunités et les privilèges qui leur sont accordés et qui procèdent d'une interaction complexe entre des accords internationaux et le droit interne des États d'accueil.

[30] Les organisations internationales varient considérablement quant à leur taille, à leur sphère d'activité et à leurs pouvoirs. Cela se reflète dans la source et l'étendue des immunités et privilèges qui leur sont conférés. À titre d'exemple, la *Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies*, 1 R.T.N.U. 15, et la *Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées*, 33 R.T.N.U. 261, contiennent des dispositions détaillées conférant des immunités et des privilèges étendus aux Nations Unies et à ses institutions. En plus des conventions internationales conférant des immunités et des privilèges uniformes applicables dans tous les États membres, les organisations internationales les plus importantes comme les Nations Unies et ses institutions négocient aussi des accords de siège exhaustifs et détaillés avec l'État d'accueil : voir, p. ex., l'*Accord de siège entre le gouvernement du Canada et l'Organisation de l'aviation civile internationale*, R.T. Can. 1992 n° 7, et les accords supplémentaires de 1999 et 2013.

[31] Les immunités conférées aux organisations internationales plus petites sur le territoire de l'État

agreement with the host state regarding the immunities to be enjoyed in that state's territory. Such is the case for NAFO. Article II of the Convention provides that NAFO is to come to an agreement with the contracting party (i.e. Canada) regarding the immunities and privileges it will enjoy in the territory of that party. NAFO and Canada reached an agreement in this regard, and it is reflected in the *NAFO Immunity Order*.

### C. *Content and Meaning of the NAFO Immunity Order*

[32] The *NAFO Immunity Order* is an order made by the Governor in Council pursuant to the *Privileges and Immunities (International Organizations) Act*, R.S.C. 1985, c. P-23 (“*PIIO Act*”). That act was subsequently repealed and replaced by the *Foreign Missions and International Organizations Act*, S.C. 1991, c. 41 (“*FMIO Act*”), but s. 16 of the *FMIO Act* provides that every regulation and order made under the *PIIO Act* is deemed to have been made under the *FMIO Act*.

[33] The authority of the Governor in Council to make orders in respect of the immunities of international organizations is granted in s. 5(1)(b) of the *FMIO Act*, which reads as follows:

5. (1) The Governor in Council may, by order, provide that

(b) an international organization shall, to the extent specified in the order, have the privileges and immunities set out in Articles II and III of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, set out in Schedule III;

[34] Section 3(1) of the *NAFO Immunity Order* specifies the scope of NAFO's immunities:

3. (1) The Organization shall have in Canada the legal capacities of a body corporate and shall, to such extent as may be required for the performance of its functions,

d'accueil sont, pour leur part, déterminées par une entente entre chacune de ces organisations et l'État en question. Il en va ainsi pour l'OPANO. L'article II de la Convention prévoit en effet que les immunités et privilèges dont elle jouit sur le territoire de la partie contractante (c.-à-d. le Canada) sont déterminés par une entente dont elles conviennent. L'OPANO et le Canada ont conclu une telle entente qu'énonce le *Décret sur l'immunité de l'OPANO*.

### C. *Contenu et sens du Décret sur l'immunité de l'OPANO*

[32] Le *Décret sur l'immunité de l'OPANO* a été pris par le gouverneur en conseil en vertu de la *Loi sur les privilèges et immunités des organisations internationales*, L.R.C. 1985, ch. P-23 (« *LPIOI* »). Par la suite, cette loi a été abrogée et remplacée par la *Loi sur les missions étrangères et les organisations internationales*, L.C. 1991, ch. 41 (« *LMÉOI* »), mais l'art. 16 de cette dernière prévoit toutefois que les règlements, décrets et arrêtés d'application de la *LPIOI* sont réputés avoir été pris en vertu de la *LMÉOI*.

[33] Le pouvoir du gouverneur en conseil de prendre des décrets relatifs aux privilèges et immunités des organisations internationales lui est conféré par l'al. 5(1)(b) de la *LMÉOI*, dont le texte suit :

5. (1) Le gouverneur en conseil peut, par décret, disposer :

b) qu'une organisation internationale bénéficie, dans la mesure spécifiée, des privilèges et immunités énoncés aux articles II et III de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies reproduite à l'annexe III;

[34] Le paragraphe 3(1) du *Décret sur l'immunité de l'OPANO* précise l'étendue des immunités conférées à l'OPANO :

3. (1) L'Organisation possède, au Canada, la capacité juridique d'un corps constitué et possède, dans la mesure où ses fonctions l'exigent, les privilèges et les immunités



have the privileges and immunities set forth in Articles II and III of the Convention for the United Nations.

Both the *FMIO Act* and the *NAFO Immunity Order* refer to the *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*. For the purposes of this appeal, the only relevant provision of the *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations* is art. II(2), which grants immunity to the United Nations from every form of legal process, except where it has expressly waived its immunity.

[35] This appeal requires the Court to determine the meaning of the phrase “to such extent as may be required for the performance of its functions” found in s. 3(1) of the *NAFO Immunity Order*. In other words, the Court must establish the scope of the immunity granted to NAFO by the Governor in Council. This is a matter of legal interpretation.

[36] Regulations and orders in council must be interpreted in accordance with the modern principle of statutory interpretation: *Contino v. Leonelli-Contino*, 2005 SCC 63, [2005] 3 S.C.R. 217, at para. 19; *Glykis v. Hydro-Québec*, 2004 SCC 60, [2004] 3 S.C.R. 285, at para. 5; R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5th ed. 2008), at p. 368. As Binnie J. explained in *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, 2005 SCC 26, [2005] 1 S.C.R. 533, at para. 38, however, it is necessary, in interpreting a regulation, to consider the words granting the authority to make the regulation in question in addition to the other interpretive factors. In this regard, Binnie J. quoted the following comment by E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 247:

It is not enough to ascertain the meaning of a regulation when read in light of its own object and the facts surrounding its making; it is also necessary to read the words conferring the power in the whole context of the authorizing statute. The intent of the statute transcends and governs the intent of the regulation.

[37] The words “to such extent as may be required for the performance of its functions” found in s. 3(1) of the *NAFO Immunity Order* must therefore be read in their entire context, in their

prévus pour les Nations Unies aux Articles II et III de la Convention.

La *LMÉOI* et le *Décret sur l’immunité de l’OPANO* font tous les deux référence à la *Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies*. Dans le présent pourvoi, la seule disposition pertinente de cette convention est l’art. II(2), qui confère aux Nations Unies l’immunité de juridiction, sauf dans la mesure où elle y a expressément renoncé.

[35] En l’espèce, la Cour doit déterminer la signification des mots « dans la mesure où ses fonctions l’exigent » utilisés au par. 3(1) du *Décret sur l’immunité de l’OPANO*. Autrement dit, elle doit établir l’étendue de l’immunité conférée à l’OPANO par le gouverneur en conseil. Il s’agit d’une question d’interprétation législative.

[36] Les règlements et les décrets doivent être interprétés conformément aux principes modernes d’interprétation des lois : *Contino c. Leonelli-Contino*, 2005 CSC 63, [2005] 3 R.C.S. 217, par. 19; *Glykis c. Hydro-Québec*, 2004 CSC 60, [2004] 3 R.C.S. 285, par. 5; R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5<sup>e</sup> éd. 2008), p. 368. Comme l’a toutefois expliqué le juge Binnie au par. 38 de l’arrêt *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, [2005] 1 R.C.S. 533, pour interpréter un règlement, il est nécessaire d’examiner les termes conférant le pouvoir de le prendre, en plus des autres facteurs d’interprétation. Le juge Binnie a cité à cet égard l’observation suivante formulée par E. A. Driedger dans son ouvrage *Construction of Statutes* (2<sup>e</sup> éd. 1983), p. 247 :

[TRADUCTION] Il ne suffit pas de déterminer le sens d’un règlement en l’interprétant au regard de son propre objet et des circonstances dans lesquelles il a été pris; il faut aussi interpréter les termes conférant les pouvoirs dans le contexte global de la loi habilitante. L’objet de la loi transcende et régit l’objet du règlement.

[37] Les termes « dans la mesure où ses fonctions l’exigent » utilisés au par. 3(1) du *Décret sur l’immunité de l’OPANO* doivent donc être interprétés dans leur contexte global, en suivant le

grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme and object of the *FMIO Act*, and in light of the grant of authority and the intention of Parliament: *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; E. A. Driedger, *The Construction of Statutes* (1974), at p. 67.

[38] The appellant contends that the word “required” in s. 3(1) of the *NAFO Immunity Order* should be understood in its ordinary and grammatical meaning of “necessary”. He also submits that any interpretation of s. 3(1) must be consistent with Canada’s international obligations, as this Court explained in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, and *R. v. Hape*, 2007 SCC 26, [2007] 2 S.C.R. 292. This means that the *NAFO Immunity Order* must be interpreted in a manner consistent with the right to a fair hearing provided for in the *ICCPR*. The intervener, the Canadian Civil Liberties Association, takes a similar view, submitting that the interpretation of the *NAFO Immunity Order* should not violate the fundamental principle of access to justice. The respondent argues that, if a proper functional approach to interpretation is taken, it is entitled to immunity from the appellant’s claims.

[39] I will now turn to the interpretation of the phrase “to such extent as may be required for the performance of its functions” found in s. 3(1) of the *NAFO Immunity Order*. This issue will be determinative of the disposition of this appeal.

1. Ordinary and Grammatical Meaning of the Word “Required” and Context

[40] The first question concerns the ordinary and grammatical meaning of the words. In this regard, it is argued that the word “required” can be defined as “necessary”. Wright J. accepted that argument and concluded that the immunity provided for in the *NAFO Immunity Order* applies only to the extent that it is necessary, indeed indispensable,

sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit et l’objet de la *LMÉOI*, compte tenu des pouvoirs conférés et de l’intention du législateur : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; E. A. Driedger, *The Construction of Statutes* (1974), p. 67.

[38] L’appelant soutient que les mots « l’exigent » qui figurent au par. 3(1) du *Décret sur l’immunité de l’OPANO* devraient être interprétés selon leur sens ordinaire et grammatical, et signifier « le nécessitent ». Il fait aussi valoir que l’interprétation donnée au par. 3(1) doit être compatible avec les obligations internationales du Canada comme l’a expliqué la Cour dans les arrêts *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, et *R. c. Hape*, 2007 CSC 26, [2007] 2 R.C.S. 292. Le *Décret sur l’immunité de l’OPANO* doit donc être interprété de manière compatible avec le droit à une audition équitable prévu par le *PIRDGP*. L’intervenante, l’Association canadienne des libertés civiles, adopte un point de vue semblable et soutient que l’interprétation du *Décret sur l’immunité de l’OPANO* ne devrait pas contrevenir au principe fondamental d’accès à la justice. L’intimée maintient que, si une méthode d’interprétation fonctionnelle adéquate est adoptée, elle bénéficie de l’immunité de juridiction à l’égard des réclamations de l’appelant.

[39] Je vais maintenant interpréter la proposition « dans la mesure où ses fonctions l’exigent » utilisée au par. 3(1) du *Décret sur l’immunité de l’OPANO*. Cette question est déterminante pour l’issue du présent pourvoi.

1. Sens ordinaire et grammatical des mots « l’exigent » et contexte

[40] La première question porte sur le sens ordinaire et grammatical des mots. À cet égard, on fait valoir que les mots « l’exigent » signifient « le nécessitent ». Le juge Wright a accepté cet argument et conclu que l’immunité prévue dans le *Décret sur l’immunité de l’OPANO* s’applique uniquement dans la mesure où elle est nécessaire,

to NAFO's performance of its functions. On this basis, since NAFO's functions relate to the utilization, management and conservation of fisheries resources, the organization does not require immunity in employment-related matters. In my view, the analysis must be taken beyond this admittedly common, although limited, definition of the word "required". Other interpretive factors are relevant to a determination of the meaning of s. 3(1) of the *NAFO Immunity Order*. These other factors point toward a broader interpretation of the word "required" than the one advanced by the appellant.

[41] The appropriateness of adopting a broad interpretation is evident from a cursory review of the context of s. 3(1) of the *NAFO Immunity Order*. If the word "required" were to be interpreted as meaning "necessary" in the strictest sense, officials working for NAFO would enjoy only such personal immunities and privileges as are required for the performance of their duties. This is so because the same words — "to such extent as may be required for the performance of their functions" — appear in s. 3(3) as in s. 3(1). Such a narrow interpretation of the word "required" would mean that NAFO officials would not be entitled to import their furniture and effects free of duty — arguably a common immunity enjoyed by individuals working for international organizations — because, in light of NAFO's mission, the importation of such items would not, in this strict sense, be "required" for the performance of their duties.

[42] The appellant contends that the word "required" in s. 3(1) should not be coloured by the use of the same word in s. 3(3), because the former provision concerns NAFO as a corporate entity, whereas the latter concerns NAFO's officials. This argument is without merit. The Governor in Council is presumed to have been consistent in making the *NAFO Immunity Order*. In this context, the word "required" must be deemed to have the same meaning in s. 3(1) as in s. 3(3).

voire indispensable, à l'exercice des fonctions de l'OPANO. Par conséquent, comme ses fonctions ont trait à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ressources halieutiques, l'OPANO n'a pas besoin d'une immunité pour les questions liées à l'emploi. À mon avis, l'analyse doit aller au-delà de cette définition certes courante, quoique restreinte, des termes « l'exigent ». D'autres facteurs d'interprétation sont utiles pour déterminer le sens du par. 3(1) du *Décret sur l'immunité de l'OPANO*, des facteurs qui militent pour une interprétation plus libérale des termes « l'exigent » que celle avancée par l'appellant.

[41] L'opportunité d'interpréter largement ces termes ressort clairement d'un examen rapide du contexte dans lequel se situe le par. 3(1) du *Décret sur l'immunité de l'OPANO*. Si les termes « l'exigent » devaient être interprétés comme signifiant « le nécessitent » dans le sens le plus strict, les fonctionnaires au service de l'OPANO ne bénéficieraient que des privilèges et des immunités personnels exigés par leurs fonctions. Il en est ainsi parce que les mêmes termes — « dans la mesure où leurs fonctions l'exigent » — apparaissent non seulement au par. 3(1) mais aussi au par. 3(3). Selon une interprétation aussi restrictive des termes « l'exigent », les fonctionnaires de l'OPANO ne pourraient pas importer en franchise leur mobilier et leurs effets personnels — une immunité dont, peut-on soutenir, bénéficient habituellement les employés des organisations internationales —, parce que, compte tenu de la mission de l'OPANO, l'importation de tels articles ne serait pas, dans ce sens strict, « exig[ée] » par leurs fonctions.

[42] L'appellant soutient que l'interprétation des termes « l'exigent » au par. 3(1) ne devrait pas être influencée par l'utilisation des mêmes termes au par. 3(3), parce que la première disposition concerne l'OPANO en tant que personne morale alors que la deuxième vise les fonctionnaires de l'organisation. Cet argument est sans fondement. Le gouverneur en conseil est présumé avoir fait preuve de cohérence dans l'établissement du *Décret sur l'immunité de l'OPANO*. Dans ce contexte, il faut considérer que les termes « l'exigent » utilisés aux par. 3(1) et 3(3) ont le même sens.

## 2. Objective of the *FMIO Act*

[43] In enacting the *FMIO Act*, Parliament sought to accomplish three things: consolidate the contents of the *Diplomatic and Consular Privileges and Immunities Act*, R.S.C. 1985, c. P-22, and the *Privileges and Immunities (International Organizations) Act* in a single statute; modernize the immunities it grants to foreign states and international organizations in accordance with developments in international law and practice; and provide for immunities and privileges to subunits of foreign states so that the provinces' missions abroad can receive reciprocal immunities: *House of Commons Debates*, vol. III, 3rd Sess., 34th Parl., October 4, 1991, at pp. 3332 ff. In referring specifically to international organizations, the Honourable Marcel Danis said the following on behalf of the Secretary of State for External Affairs:

International law also grants a special status to international organizations. Membership in the UN, the OECD, and other organizations of states, carries with it the obligation to grant those organizations and their officers certain privileges and immunities. Without legislation permitting the grant of such privileges and immunities, Canada could not be a member of those organizations. Nor could we act as host for such organizations as the International Civil Aviation Organization in Montreal or the Commonwealth of Learning in Vancouver.

At present, such organizations are granted privileges and immunities by Order in Council under the *Privileges and Immunities (International Organizations) Act*. The level of treatment which Canada can grant international organizations has not changed since the predecessor to that act, the *Privileges and Immunities (United Nations) Act*, was passed in 1947. But international standards of treatment for such organizations have changed significantly, and the restrictions of the existing legislation have created difficulties for Canada's relations with international organizations, including the largest international organization with headquarters in Canada.

One way in which we can enhance our role in such organizations is by encouraging them to establish offices, or preferably headquarters, in Canada. With modernized

## 2. Objet de la *LMÉOI*

[43] En adoptant la *LMÉOI*, le législateur avait trois objectifs : fusionner en une seule loi la *Loi sur les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*, L.R.C. 1985, ch. P-22, et la *Loi sur les privilèges et immunités des organisations internationales*; moderniser les immunités qu'il accorde aux États étrangers et aux organisations internationales conformément à l'évolution du droit international et de la pratique y afférente; et accorder des immunités et privilèges à des subdivisions d'États étrangers pour que les missions provinciales à l'étranger puissent, réciproquement, jouir d'immunités : *Débats de la Chambre des communes*, vol. III, 3<sup>e</sup> sess., 34<sup>e</sup> lég., 4 octobre 1991, p. 3332 et suiv. Se référant plus particulièrement aux organisations internationales, l'honorable Marcel Danis a rappelé ces objectifs au nom de la secrétaire d'État aux Affaires extérieures :

Le droit international confère également un statut particulier aux organisations internationales. L'adhésion aux Nations Unies, à l'OCDE et à d'autres organisations d'États est assortie de l'obligation d'accorder certains privilèges et immunités à ces organisations et à leurs agents. À défaut d'une loi permettant d'accorder ces privilèges et immunités, le Canada ne pourrait pas être membre de ces organisations, pas plus qu'il ne pourrait accueillir sur son territoire leur siège comme c'est le cas de l'Organisation de l'aviation civile internationale à Montréal ou du Commonwealth of Learning à Vancouver.

À l'heure actuelle, ces organisations obtiennent des privilèges et des immunités par décret, en vertu de la *Loi sur les privilèges et immunités des organisations internationales*. Le traitement que le Canada peut accorder à des organisations internationales n'a pas changé depuis l'adoption de la loi précédente, la *Loi sur les privilèges et immunités des Nations Unies*, en 1947. Cependant, les normes internationales en ce qui concerne le traitement de ces organisations ont changé du tout au tout et les limites imposées par la législation actuelle nuisent aux relations du Canada avec des organisations internationales, notamment la plus importante ayant son siège au Canada.

Une des façons de mieux défendre nos objectifs au sein de ces organisations consiste à les encourager à établir leurs bureaux ou, encore mieux, leur siège au

legislation Canada can pursue more vigorously its policy of working to attract the offices of international organizations in Canada. [pp. 3333-34]

[44] Thus, Parliament's objective in enacting the *FMIO Act* was, where international organizations are concerned, to modernize the rules respecting the immunities and privileges it could grant them. This was done both to reflect recent trends in international law and to make Canada an attractive location for such organizations to establish headquarters or offices. To limit the immunity granted in s. 3(1) as narrowly as the appellant proposes would run counter to Parliament's objectives of modernization, flexibility and respect for the independence of international organizations hosted by Canada.

[45] It bears repeating at this point that immunity is essential to the efficient functioning of international organizations. Without immunity, an international organization would be vulnerable to intrusions into its operations and agenda by the host state and that state's courts. See W. M. Berenson, "Squaring the Concept of Immunity with the Fundamental Right to a Fair Trial: The Case of the OAS", in H. Cissé, D. D. Bradlow and B. Kingsbury, eds., *The World Bank Legal Review* (2012), vol. 3, 133. See also L. Preuss, "The International Organizations Immunities Act" (1946), 40 *Am. J. Int'l L.* 332, at p. 345.

### 3. Granting of Authority in the *FMIO Act*

[46] As I mentioned above, in interpreting a regulation or an order in council, a court must consider, in addition to the usual interpretive factors, the statutory provision that grants the authority to make the regulation or order in council in question: *Bristol-Myers Squibb*, at para. 38. Section 5(1)(b) of the *FMIO Act* authorizes the Governor in Council to make an order providing that an international organization

shall, to the extent specified in the order, have the privileges and immunities set out in Articles II and III of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations . . .

Canada. Grâce à une législation plus moderne, nous pourrions poursuivre de façon plus dynamique notre politique tendant à attirer les bureaux des organisations internationales au Canada. [p. 3333-3334]

[44] En adoptant la *LMÉOI*, le législateur avait donc entre autres pour objectif de moderniser les règles relatives aux immunités et aux privilèges qu'il pouvait accorder aux organisations internationales. Il voulait ainsi tenir compte des tendances actuelles en droit international et faire du Canada un endroit attrayant pour l'établissement du siège ou des bureaux de telles organisations. Interpréter l'immunité accordée au par. 3(1) pour lui donner une portée aussi limitée que le propose l'appellant irait à l'encontre des objectifs poursuivis par le législateur, soit la modernisation, la souplesse et le respect de l'indépendance des organisations internationales accueillies par le Canada.

[45] Il convient ici de répéter que l'immunité est essentielle au fonctionnement efficace des organisations internationales. En son absence, rien n'empêcherait l'État d'accueil et ses tribunaux de s'ingérer dans leurs opérations et leur programme. Voir W. M. Berenson, « Squaring the Concept of Immunity with the Fundamental Right to a Fair Trial : The Case of the OAS », dans H. Cissé, D. D. Bradlow et B. Kingsbury, dir., *The World Bank Legal Review* (2012), vol. 3, 133. Voir aussi L. Preuss, « The International Organizations Immunities Act » (1946), 40 *Am. J. Int'l L.* 332, p. 345.

### 3. Attribution de pouvoir dans la *LMÉOI*

[46] Comme nous l'avons vu, dans l'interprétation d'un règlement ou d'un décret, les tribunaux doivent tenir compte non seulement des facteurs d'interprétation habituels, mais aussi de la disposition législative conférant le pouvoir de prendre le règlement ou le décret en question : *Bristol-Myers Squibb*, par. 38. C'est l'alinéa 5(1)b) de la *LMÉOI* qui autorise le gouverneur en conseil à disposer par décret qu'une organisation internationale

bénéficie, dans la mesure spécifiée, des privilèges et immunités énoncés aux articles II et III de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies . . .

The *FMIO Act* therefore grants to the Governor in Council the power to confer on an international organization all, or some of, the privileges and immunities conferred on the United Nations in arts. II and III of the *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*. The *FMIO Act* gives the Governor in Council flexibility to determine the scope of the immunities and privileges to be granted to each international organization on a case-by-case basis. The Governor in Council is delegated a broad regulatory authority to frame the immunities in a way that is consistent with the functions to be discharged by various international organizations. The immunities are not limited to the narrowest possible range. Rather, the Governor in Council must assure the international community that, as a host, our country will be mindful and respectful of the roles and the institutional independence of international organizations.

#### 4. Scheme of the *NAFO Immunity Order*

[47] The context and objectives discussed above are reflected in the *NAFO Immunity Order*. The order sets out a scheme by which Canada confers certain immunities and privileges on NAFO. These immunities and privileges are found in s. 3, which reads as follows:

3. (1) The Organization shall have in Canada the legal capacities of a body corporate and shall, to such extent as may be required for the performance of its functions, have the privileges and immunities set forth in Articles II and III of the Convention for the United Nations.

(2) Representatives of states and governments that are members of the Organization shall have in Canada, to such extent as may be required for the performance of their functions, the privileges and immunities set forth in Article IV of the Convention for representatives of members.

(3) All officials of the Organization shall have in Canada, to such extent as may be required for the performance of their functions, the privileges and immunities set forth in Article V of the Convention for officials of the United Nations.

La *LMÉOI* accorde donc au gouverneur en conseil le pouvoir de conférer à une organisation internationale l'ensemble ou une partie des privilèges et des immunités accordés aux Nations Unies par les art. II et III de la *Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies*. La *LMÉOI* donne au gouverneur en conseil une certaine souplesse pour déterminer l'étendue des immunités et des privilèges à accorder au cas par cas à chaque organisation internationale. Le gouverneur en conseil dispose d'un vaste pouvoir de réglementation lui permettant d'établir les immunités d'une manière qui est compatible avec les fonctions dont doivent s'acquitter différentes organisations internationales. Il n'est pas tenu de fournir l'éventail le plus restreint possible d'immunités. Il doit plutôt donner à la communauté internationale l'assurance que nous serons un pays d'accueil conscient et respectueux du rôle des organisations internationales et de leur indépendance institutionnelle.

#### 4. Régime établi par le *Décret sur l'immunité de l'OPANO*

[47] Le *Décret sur l'immunité de l'OPANO* a été établi compte tenu du contexte et des objectifs examinés précédemment. Il établit un régime par lequel le Canada confère certaines immunités et certains privilèges à l'OPANO. Ces immunités et privilèges sont décrits à l'art. 3, rédigé en ces termes :

3. (1) L'Organisation possède, au Canada, la capacité juridique d'un corps constitué et possède, dans la mesure où ses fonctions l'exigent, les privilèges et les immunités prévus pour les Nations Unies aux Articles II et III de la Convention.

(2) Les représentants d'États et de gouvernements membres de l'Organisation possèdent, au Canada, dans la mesure où leurs fonctions l'exigent, les privilèges et les immunités prévus pour les représentants de membres à l'Article IV de la Convention.

(3) Tous les fonctionnaires de l'Organisation possèdent, au Canada, dans la mesure où leurs fonctions l'exigent, les privilèges et les immunités prévus pour les fonctionnaires des Nations Unies à l'Article V de la Convention.

(4) All experts performing missions for the Organization shall have in Canada, to such extent as may be required for the performance of their functions, the privileges and immunities set forth in Article VI of the Convention for experts on missions for the United Nations.

(5) Nothing in this Order exempts a person who is a Canadian citizen residing or ordinarily resident in Canada from liability for any duties or taxe[s] imposed by any law in Canada.

[48] The *NAFO Immunity Order* provides privileges and immunities for all those who are associated with NAFO's activities. Section 3(1) grants immunity to NAFO itself, given that it has the legal capacities of a body corporate. Sections 3(2) through (4) confer privileges and immunities on certain individuals: representatives of member states of NAFO; NAFO officials; and experts performing missions for NAFO. The privileges and immunities thus conferred on NAFO and on its officials, representatives and experts are the ones set forth in the *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, and they are granted "to such extent as may be required for the performance of [its/their] functions".

[49] In limiting these immunities and privileges to the extent required for NAFO to perform its functions, the Governor in Council did not grant NAFO the absolute immunity conferred on the United Nations in the *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*: P. Sands and P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions* (6th ed. 2009), at p. 494. Rather, the Governor in Council granted NAFO a functional immunity, that is, the immunity required to enable NAFO to perform its functions without undue interference.

[50] In interpreting this functional immunity, the Court of Appeal drew a parallel with parliamentary privilege and based its analysis on this Court's decision in *Vaid*. At issue in that case was whether the Canadian Human Rights Commission could investigate Mr. Vaid's complaint that he had been constructively dismissed by the Speaker of the House of Commons for reasons that amounted to workplace discrimination and harassment. The Court had to decide whether the hiring and firing

(4) Tous les experts accomplissant des missions pour l'Organisation possèdent, au Canada, dans la mesure où leurs fonctions l'exigent, les privilèges et les immunités prévus à l'Article VI de la Convention à l'égard des experts en mission pour l'Organisation des Nations Unies.

(5) Aucune disposition du présent décret n'exonère un citoyen canadien résidant ou ayant sa résidence ordinaire au Canada de l'obligation de payer les impôts ou droits établis par une loi au Canada.

[48] Le *Décret sur l'immunité de l'OPANO* prévoit des privilèges et des immunités pour toutes les personnes associées aux activités de l'OPANO. Suivant le par. 3(1), l'OPANO elle-même bénéficie de l'immunité, puisqu'elle possède la capacité juridique d'un corps constitué. Les paragraphes 3(2) à (4) confèrent des privilèges et des immunités à certaines personnes : aux représentants d'États membres de l'OPANO, aux fonctionnaires de cette dernière, et aux experts accomplissant des missions pour elle. L'OPANO, ses fonctionnaires, ses représentants et ses experts possèdent donc les privilèges et immunités prévus dans la *Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies*, « dans la mesure où [ses/leurs] fonctions l'exigent ».

[49] En limitant ces immunités et ces privilèges à ceux qu'exigent les fonctions de l'OPANO, le gouverneur en conseil n'a pas accordé à l'OPANO l'immunité absolue conférée aux Nations Unies par la *Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies* : P. Sands et P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions* (6<sup>e</sup> éd. 2009), p. 494. Il lui a plutôt accordé l'immunité fonctionnelle, c'est-à-dire l'immunité dont elle a besoin pour être en mesure d'exercer ses fonctions sans ingérence injustifiée.

[50] En interprétant cette immunité fonctionnelle, la Cour d'appel a établi un parallèle avec le privilège parlementaire et a fondé son analyse sur l'arrêt rendu par la Cour dans *Vaid*. Il fallait déterminer dans cette affaire si la Commission canadienne des droits de la personne pouvait enquêter sur la plainte de M. Vaid selon laquelle le président de la Chambre des communes l'avait congédié indirectement pour des motifs qui constituaient de la discrimination et du harcèlement en matière d'emploi. La

of House employees are “internal affairs” to which parliamentary privilege applies. Since the object of parliamentary privilege is the same as that of an immunity conferred on an international organization (or any other immunity), that is to remove the subject of the immunity from the jurisdiction of the courts, *Vaid* is relevant to the interpretation of s. 3(1) of the *NAFO Immunity Order*.

[51] In *Vaid*, Binnie J. said that the foundation of parliamentary privilege is the concept of “necessity”, which is to be broadly construed and is understood to relate to the “dignity and efficiency of the House”: para. 29. He observed that dignity and efficiency are linked to autonomy, which is necessary in order for Parliament to conduct its business: *ibid*. In consequence, a functional approach should be taken in assessing parliamentary privilege: only those acts that are necessary (in the broad sense mentioned above) in order for Parliament to conduct its business will be exempt from the jurisdiction of the courts.

[52] In my view, this same approach should be taken in determining the scope of the immunity granted to NAFO in the *NAFO Immunity Order*. The drafters of the *NAFO Immunity Order* adopted a functional approach to immunity, as can be seen from the very words they chose for s. 3(1): “to such extent as may be required for the performance of its functions”.

[53] It follows that NAFO’s autonomy to conduct its business and the actions it takes in performing its functions must be shielded from undue interference. What is necessary for the performance of NAFO’s functions, or what constitutes undue interference, must be determined on a case-by-case basis.

#### D. *Application to This Case*

[54] In this appeal, the Court must determine whether the management of relationships with senior officials should come under the protection of

Cour devait décider si l’embauche et le renvoi des employés de la Chambre des communes constituent des « affaires internes » auxquelles s’applique le privilège parlementaire. Puisque l’objet d’un privilège parlementaire est le même que celui d’une immunité conférée à une organisation internationale (ou de toute autre immunité), soit de priver les tribunaux de toute compétence quant aux matières visées par l’immunité, l’arrêt *Vaid* est pertinent pour l’interprétation du par. 3(1) du *Décret sur l’immunité de l’OPANO*.

[51] Dans l’arrêt *Vaid*, le juge Binnie a affirmé que le fondement du privilège parlementaire est la « nécessité », concept devant être interprété largement et se rapportant à la « dignité et [à] l’efficacité de l’Assemblée » : par. 29. Il a fait observer que la dignité et l’efficacité se rapportent à l’autonomie, nécessaire pour que le Parlement accomplisse son travail : *ibid*. En conséquence, il convient d’adopter une approche fonctionnelle dans l’évaluation du privilège parlementaire : seuls les actes nécessaires (au sens large, rappelons-le), pour que le Parlement accomplisse son travail ne sont pas assujettis à la compétence des tribunaux.

[52] Il convient, à mon avis, d’adopter la même approche pour déterminer l’étendue de l’immunité accordée à l’OPANO dans le *Décret sur l’immunité de l’OPANO*. En effet, les auteurs de ce décret ont adopté une approche fonctionnelle à l’égard de l’immunité, comme en témoigne le libellé même choisi du par. 3(1) : « dans la mesure où ses fonctions l’exigent ».

[53] L’autonomie de l’OPANO et les mesures qu’elle prend dans l’exercice de ses fonctions doivent donc être mises à l’abri de toute ingérence injustifiée. Toutefois, les questions portant sur les mesures nécessaires pour l’exercice des fonctions de l’OPANO ou sur ce qui constitue une ingérence injustifiée doivent être tranchées au cas par cas.

#### D. *Application en l’espèce*

[54] En l’espèce, la Cour doit déterminer si la gestion des relations avec les cadres supérieurs devrait être visée par l’immunité conférée à



the immunity granted to NAFO. In my view, immunity from the appellant's claims is "required", within the meaning of the *NAFO Immunity Order*, in order for NAFO to perform its functions.

[55] The overall objective of NAFO is to contribute through consultation and cooperation to the optimum utilization, rational management and conservation of the fisheries resources of the Northwest Atlantic. Wright J. found that hearing the appellant's claims would not constitute an impermissible intrusion into NAFO's internal management. With respect, I cannot accept that conclusion.

[56] This Court has recognized that labour relations are important to the achievement of an organization's mission: *Re Canada Labour Code*, [1992] 2 S.C.R. 50. Indeed, without employees, NAFO could not further its overall objective. In *Re Canada Labour Code*, this Court had to determine whether labour relations at a U.S. military base in Newfoundland constituted a sovereign activity that was immune from the jurisdiction of Canadian courts. Although the case dealt with the *State Immunity Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 95, and with the concept of "commercial activity" for which no immunity exists in Canada, it is nonetheless relevant because of what La Forest J., writing for the majority, said about employment in the context of immunity. He held that the employment relationship is a "multi-faceted" one that must be considered as a whole and in light of its context: pp. 76 and 80.

[57] In the case at bar, the appellant was the Deputy Executive Secretary of NAFO, the second-in-command in the Secretariat. He directly supervised other staff and was responsible for the scientific aspect of NAFO's mission. That alone would be sufficient to conclude that immunity is required in this case in order for NAFO to perform its functions. NAFO must have the power to manage its employees, especially those in senior positions, if it is to perform its functions efficiently. To

l'OPANO. À mon avis, ses fonctions « exigent », au sens où il faut l'entendre pour l'application du *Décret sur l'immunité de l'OPANO*, que l'OPANO jouisse de l'immunité de juridiction contre les réclamations de l'appelant.

[55] L'OPANO a pour mandat général de contribuer par la consultation et la coopération à l'utilisation optimale, à la gestion rationnelle et à la conservation des ressources halieutiques de l'Atlantique Nord-Ouest. Selon le juge Wright, entendre les réclamations de l'appelant ne constituerait pas une ingérence inacceptable dans la régie interne de l'OPANO. En toute déférence, je ne puis souscrire à cette conclusion.

[56] La Cour a reconnu que les relations de travail jouent un rôle important dans l'accomplissement de la mission d'une organisation : *Re Code canadien du travail*, [1992] 2 R.C.S. 50. L'OPANO ne pourrait d'ailleurs pas réaliser son mandat général sans ses employés. Dans *Re Code canadien du travail*, la Cour était appelée à déterminer si les relations de travail dans une base militaire américaine à Terre-Neuve constituaient des activités d'un État souverain qui bénéficiaient de l'immunité de juridiction devant les tribunaux canadiens. Même s'il concernait la *Loi sur l'immunité des États*, S.C. 1980-81-82-83, ch. 95, et le concept des « activités commerciales » auxquelles ne s'applique pas l'immunité de juridiction au Canada, cet arrêt demeure pertinent en raison des observations du juge La Forest, au nom des juges majoritaires, sur le rôle des relations d'emploi dans le contexte de l'immunité de juridiction. En effet, il a déclaré que la relation d'emploi constitue une relation « à plusieurs facettes » à considérer dans sa globalité et en tenant compte du contexte : p. 76 et 80.

[57] En l'espèce, l'appelant était le secrétaire exécutif adjoint de l'OPANO, c'est-à-dire le numéro deux du secrétariat. Il supervisait directement d'autres employés et était responsable du volet scientifique du mandat de l'organisation. Cela suffirait en soi pour conclure que les fonctions de l'OPANO exigent l'application de l'immunité de juridiction en l'espèce. L'OPANO doit être en mesure de gérer ses employés, notamment ceux qui occupent des postes supérieurs, afin d'accomplir

allow employment-related claims of senior officials to proceed in Canadian courts would constitute undue interference with NAFO's autonomy in performing its functions and would amount to submitting its managerial operations to the oversight of its host state's institutions.

[58] This result would flow from the very nature of the appellant's legal proceedings. In his statement of claim, he alleges that the Executive Secretary "engaged in improper management practices": A.R., vol. II, at p. 13. He also seeks punitive damages. In doing so, he is asking the Nova Scotia Supreme Court to pass judgment on NAFO's management of its employees. That, in my view, would constitute interference with NAFO's internal management, which goes directly to its autonomy.

#### E. *Denial of Justice*

[59] One last issue needs to be addressed with respect to s. 3(1) of the *NAFO Immunity Order*. In slightly different arguments, both the appellant and the intervener submit that to find that NAFO is entitled to immunity would constitute a denial of justice, because the appellant would be left without a forum to air his grievances and without a remedy. The intervener, relying on the *Canadian Bill of Rights*, R.S.C. 1985, App. III, and European case law, submits that the absence of a dispute resolution mechanism at NAFO should militate against such a finding.

[60] The absence of a dispute resolution mechanism or of an internal review process is not, in and of itself, determinative of whether NAFO is entitled to immunity. As I mentioned above, an employment relationship must be considered as a whole and in light of its context. Furthermore, the European cases upon which the intervener relies arose in a different legal context, namely that of the *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 213 U.N.T.S. 221.

efficacement ses fonctions. Permettre que des poursuites liées à l'emploi intentées contre l'OPANO par ses cadres supérieurs soient entendues par les tribunaux canadiens porterait atteinte de façon injustifiée à l'autonomie de l'OPANO dans l'exercice de ses fonctions et reviendrait à assujettir ses opérations de gestion à la surveillance des institutions de l'État d'accueil.

[58] Ce résultat découlerait de la nature même de la procédure judiciaire intentée par l'appelant. Dans sa déclaration, l'appelant allègue que le secrétaire exécutif [TRADUCTION] « a appliqué des pratiques de gestion irrégulières » : d.a., vol. II, p. 13. Il sollicite également des dommages-intérêts punitifs. Ce faisant, il demande à la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse de se prononcer sur la façon dont l'OPANO gère ses employés. Ce type d'intervention constituerait, à mon avis, une ingérence dans la régie interne de l'OPANO, une ingérence qui touche directement à son autonomie.

#### E. *Déni de justice*

[59] Le paragraphe 3(1) du *Décret sur l'immunité de l'OPANO* soulève une dernière question. En formulant des arguments légèrement différents, tant l'appelant que l'intervenante font valoir que si l'OPANO bénéficiait de l'immunité de juridiction, il en résulterait un déni de justice, puisque l'appelant se trouverait par le fait même privé de la possibilité de faire valoir ses moyens devant un tribunal et d'obtenir réparation. Se fondant sur la *Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. 1985, app. III, et sur la jurisprudence européenne, l'intervenante soutient que l'absence de mécanisme de règlement des différends à l'OPANO devrait militer contre l'application de l'immunité.

[60] L'absence d'un mécanisme de règlement des différends ou d'un processus interne d'examen n'est pas en soi déterminante pour décider si l'OPANO bénéficie de l'immunité. Comme nous l'avons vu précédemment, il faut considérer la relation d'emploi dans sa globalité et en tenant compte du contexte. En outre, la jurisprudence européenne sur laquelle se fonde l'intervenante a été établie dans un contexte juridique différent, soit celui de la *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 213 R.T.N.U. 221.

[61] As for the *Canadian Bill of Rights*, the “right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations” recognized in s. 2(e) does not create a substantive right to make a claim. Rather, it provides for a fair hearing if and when a hearing is held. (See also *Islamic Republic of Iran v. Hashemi*, 2012 QCCA 1449, [2012] R.J.Q. 1567, at para. 109; *Authorson v. Canada (Attorney General)*, 2003 SCC 39, [2003] 2 S.C.R. 40, at paras. 59-61.) Section 2(e) is the source of a procedural right, not of a substantive right.

[62] The same holds true for the appellant’s argument based on art. 14 of the *ICCPR*, a provision which guarantees that “[i]n the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law.” Like s. 2(e) of the *Canadian Bill of Rights*, art. 14 creates a guarantee of a procedural nature. Furthermore, in its commentary on the *ICCPR*, the United Nations Human Rights Committee explains that a limitation on this right that is based on an immunity deriving from international law would not violate art. 14: *General Comment No. 32, Article 14: Right to Equality Before Courts and Tribunals and to a Fair Trial*, U.N. Doc. CCPR/C/GC/32, August 23, 2007, at para. 18.

[63] The fact that the appellant has no forum in which to air his grievances and seek a remedy is unfortunate. However, it is the nature of an immunity to shield certain matters from the jurisdiction of the host state’s courts. As La Forest J. said in *Re Canada Labour Code* in the context of sovereign immunity, it is an “inevitable result” of a grant of immunity that certain parties will be left without legal recourse, and this is a “policy choice implicit” in the legislation: p. 91. The same holds true in the instant case.

[61] Dans le cas de la *Déclaration canadienne des droits*, le droit reconnu à l’al. 2e) « à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations », ne crée pas un droit substantiel d’intenter une action. Cette disposition prévoit plutôt la tenue d’une audience impartiale si effectivement une audience a lieu. (Voir aussi *Islamic Republic of Iran c. Hashemi*, 2012 QCCA 1449, [2012] R.J.Q. 1567, par. 109; *Authorson c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 39, [2003] 2 R.C.S. 40, par. 59-61.) L’alinéa 2e) crée donc un droit procédural, et non un droit substantiel.

[62] Il en va de même pour l’argument de l’appelant fondé sur l’art. 14 du *PIRDGP*, disposition selon laquelle « [t]oute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. » Tout comme l’al. 2e) de la *Déclaration canadienne des droits*, l’art. 14 crée une garantie de nature procédurale. De plus, dans ses observations relatives au *PIRDGP*, le Comité des droits de l’homme des Nations Unies a expliqué qu’une restriction à ce droit fondée sur une immunité découlant du droit international ne contreviendrait pas à l’art. 14 : *Observation générale n° 32, Article 14. Droit à l’égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable*, Doc. N.U. CCPR/C/GC/32, 23 août 2007, par. 18.

[63] Il est regrettable que l’appelant ne puisse pas faire valoir ses moyens devant un tribunal et demander réparation. Cependant, la nature même de l’immunité de juridiction soustrait certaines affaires de la compétence des tribunaux de l’État d’accueil. Comme l’a affirmé le juge La Forest dans *Re Code canadien du travail*, le fait que certaines parties se trouveront dépourvues de tout recours judiciaire est le résultat « inévitable » de l’octroi de l’immunité de juridiction et constitue un « choix de principe implicite » dans la loi : p. 91. Il en est de même en l’espèce.

F. *Appellant's Claim for the Separation Indemnity*

[64] The appellant also claims the balance of the separation indemnity in the amount of \$50,000. Although the Court of Appeal did not address this issue directly, it concluded that NAFO enjoys immunity from all the appellant's claims. NAFO submits that because the appellant's statement of claim inextricably links his attacks on its management with its failure to pay the second allotment of the separation indemnity, it enjoys immunity from this claim as well. In my view, this position is untenable.

[65] First, this claim relates solely to rule 10.4 of the NAFO Staff Rules, which provides that a separation indemnity must be paid to any departing employee, regardless of the reasons for the termination of the employment relationship. The enforcement of rule 10.4 would not amount to submitting NAFO's managerial operations to the oversight of Canadian courts. The separation indemnity claim would in no way interfere with NAFO's performance of its functions.

[66] Second, the resolution of this issue is made even simpler in this case because NAFO recognizes that a separation indemnity is owed to the appellant under the Staff Rules and concedes that the "Immunity Order does not immunize NAFO from a lawsuit that only seeks payment of entitlements under the NAFO Staff Rules": R.F., at para. 57; see also para. 93.

[67] In sum, no compelling reason exists for finding that s. 3(1) of the *NAFO Immunity Order* applies to the appellant's claim with respect to the separation indemnity. This claim should be allowed to proceed.

F. *Indemnité de cessation d'emploi réclamée par l'appelant*

[64] Par ailleurs, l'appelant réclame également le reste de l'indemnité de 50 000 \$ payable pour la cessation d'emploi. Bien qu'elle n'ait pas répondu directement à la question, la Cour d'appel a conclu que l'OPANO bénéficie de l'immunité de juridiction contre toutes les réclamations présentées par l'appelant. Selon l'OPANO, vu que l'appelant, dans sa déclaration, lie inextricablement ses attaques contre le mode de gestion de l'OPANO au défaut de cette dernière d'effectuer le deuxième versement de l'indemnité de cessation d'emploi, l'immunité de juridiction s'applique également à cette réclamation. À mon avis, cette position est intenable.

[65] Premièrement, cette réclamation concerne uniquement l'art. 10.4 du règlement régissant le personnel de l'OPANO, selon lequel une indemnité de cessation d'emploi doit être payée à tout employé quittant son emploi, indépendamment des motifs de son départ. Appliquer l'art. 10.4 ne reviendrait pas à assujettir les opérations de gestion de l'OPANO à la surveillance des tribunaux canadiens. La réclamation relative à l'indemnité de cessation d'emploi ne porterait nullement atteinte à l'exercice des fonctions de l'OPANO.

[66] Deuxièmement, le fait que l'OPANO reconnaisse à l'appelant le droit à une indemnité de cessation d'emploi en application du règlement régissant le personnel et concède que le [TRADUCTION] « Décret sur l'immunité ne met pas l'OPANO à l'abri d'une poursuite visant uniquement à obtenir le paiement de montants dus au titre du règlement régissant le personnel de cette organisation » simplifie encore davantage la résolution de cette question : m.i., par. 57; voir aussi par. 93.

[67] En somme, aucune raison valable ne permet de conclure que le par. 3(1) du *Décret sur l'immunité de l'OPANO* s'applique à la réclamation de l'appelant relative à l'indemnité de cessation d'emploi. Cette réclamation devrait pouvoir suivre son cours.

V. Conclusion

[68] I conclude that pursuant to s. 3(1) of the *NAFO Immunity Order*, NAFO enjoys immunity from the appellant's claims, with the exception of the claim concerning the separation indemnity. The appeal is therefore allowed in part, with costs to the appellant. The matter is remanded to the Nova Scotia Supreme Court for adjudication of the remaining claim.

*Appeal allowed in part with costs.*

*Solicitor for the appellant: David A. Copp, Halifax.*

*Solicitors for the respondent: Stewart McKelvey, Halifax.*

*Solicitors for the intervener: Borden Ladner Gervais, Toronto.*

V. Conclusion

[68] Je conclus que, conformément au par. 3(1) du *Décret sur l'immunité de l'OPANO*, l'OPANO bénéficie de l'immunité de juridiction à l'égard des réclamations de l'appellant, sauf en ce qui concerne la réclamation relative au paiement de l'indemnité de cessation d'emploi. Le pourvoi est donc accueilli en partie, avec dépens en faveur de l'appelant. L'affaire est renvoyée à la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse pour que celle-ci statue sur la réclamation qui subsiste.

*Pourvoi accueilli en partie avec dépens.*

*Procureur de l'appelant : David A. Copp, Halifax.*

*Procureurs de l'intimée : Stewart McKelvey, Halifax.*

*Procureurs de l'intervenante : Borden Ladner Gervais, Toronto.*