

**Her Majesty The Queen in Right of
Canada** *Appellant*

v.

Bernard Miller *Respondent*

INDEXED AS: MILLER v. CANADA

Neutral citation: 2001 SCC 12.

File No.: 27295.

Hearing and judgment: November 1, 2000.

Reasons delivered: March 1, 2001.

Present: McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour and LeBel JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

Civil procedure — Declinatory exceptions — Lack of jurisdiction by reason of subject matter — Crown leasing premises used by international organization for its head office — Former employee of organization bringing action against Crown seeking damages for health problems allegedly suffered because of inadequate air quality in building — Crown bringing motion to dismiss for lack of jurisdiction — Whether Superior Court has jurisdiction to hear claim — Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, arts. 31, 164.

Courts — Jurisdiction — Civil claim for damages — International organizations — Immunity — Crown leasing premises used by international organization for its head office — Former employee of organization bringing action against Crown seeking damages for health problems allegedly suffered because of inadequate air quality in building — Whether Superior Court has jurisdiction to hear claim — Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, art. 31.

The respondent M was employed as an interpreter by the International Civil Aviation Organization (“ICAO”). Pursuant to the Headquarters and Supplementary Agreements between Canada and ICAO, the appellant Crown was responsible for leasing the premises to be used by ICAO for its head office in Montreal. The Crown leased part of a building owned by Monit International Inc. for

**Sa Majesté la Reine du chef du
Canada** *Appelante*

c.

Bernard Miller *Intimé*

RÉPERTORIÉ : MILLER c. CANADA

Référence neutre : 2001 CSC 12.

N^o du greffe : 27295.

Audition et jugement : 1^{er} novembre 2000.

Motifs déposés : 1^{er} mars 2001.

Présents : Le juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Procédure civile — Exceptions déclinatoires — Incompétence ratione materiae — Prise à bail par l'État des locaux destinés à servir de siège social d'une organisation internationale — Action en dommages-intérêts intentée contre l'État par un ancien employé de l'organisation pour cause de problèmes de santé qui seraient dus à la mauvaise qualité de l'air dans l'immeuble — Présentation par l'État d'une requête en rejet d'action pour absence de compétence — La Cour supérieure a-t-elle compétence pour entendre la réclamation? — Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 31, 164.

Tribunaux — Compétence — Action civile en dommages-intérêts — Organisations internationales — Immunité — Prise à bail par l'État des locaux destinés à servir de siège social d'une organisation internationale — Action en dommages-intérêts intentée contre l'État par un ancien employé de l'organisation pour cause de problèmes de santé qui seraient dus à la mauvaise qualité de l'air dans l'immeuble — La Cour supérieure a-t-elle compétence pour entendre la réclamation? — Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 31.

L'intimé M travaillait comme interprète pour l'Organisation de l'aviation civile internationale (« OACI »). En vertu de l'Accord de siège et de l'Accord supplémentaire entre le Canada et l'OACI, l'État appelant était chargé de prendre à bail des locaux à Montréal pour que l'OACI y établisse son siège social. C'est ainsi que l'État a loué une partie de l'immeuble appartenant à

this purpose. M alleges that he suffered health problems at all times he regularly worked in the building because of inadequate air quality. He claims that the Crown was aware of the air quality problems for at least two years but failed to warn him and other employees of the danger to their health. M brought an action against the Crown and Monit seeking damages. At trial, the Crown brought a motion to dismiss for lack of jurisdiction pursuant to art. 164 of the *Code of Civil Procedure*. The Superior Court dismissed the motion, and that decision was upheld by a majority of the Court of Appeal.

Held: The appeal should be dismissed. The Superior Court is competent to hear the claim.

There is no basis for the claim that, because of M's status as a civil servant of an international organization, the immunity referred to in art. 33(b) of the Headquarters Agreement applies and affects his ability to bring an action against the Crown. M's status as an international civil servant is irrelevant since he is not bringing an action in that capacity. In addition, despite the Crown's argument that M's alleged injuries occurred in relation to his employment, he has presented evidence that his injuries may have been incurred, in part, upon returning to the ICAO headquarters after he was dismissed. In any event, immunity pursuant to art. 33(b) only transfers to an employee of ICAO when the employee is a defendant in a court action and not when he or she is a plaintiff.

The mere fact that M's damages were stated to have arisen from working conditions and were stated to be "entirely work-related" cannot change the true nature of the claim into one of labour relations. This case does not involve a dispute between an employer and an employee, but rather is premised on a claim by a former employee against third parties who have nothing to do with the employment relationship. The Crown's failure to warn of dangerous environmental conditions within the ICAO headquarters, if proven, cannot be seen as a "sovereign act" as it clearly has nothing to do with the agreement between ICAO and the Crown, nor with ICAO's daily activities.

The concerns raised by the Crown regarding the effect of ICAO's immunity on the preparation of its defence are both hypothetical and premature. Any real issue on this subject could be handled by the trial judge. Although ICAO immunity covers the premises with an "inviolable" character, pursuant to arts. 4 and 5 of the

Monit International Inc. M allègue avoir eu des problèmes de santé pendant toute la période où il a travaillé régulièrement dans l'immeuble en raison de la mauvaise qualité de l'air. Il prétend que l'État connaissait les problèmes de qualité de l'air de l'immeuble depuis au moins deux ans mais qu'il a omis de l'avertir et d'avertir les autres employés des risques pour leur santé. M a intenté une action en dommages-intérêts contre l'État et Monit. Au procès, l'État a, en vertu de l'art. 164 du *Code de procédure civile*, présenté une requête en rejet de l'action pour cause d'absence de compétence. La Cour supérieure a rejeté la requête; la Cour d'appel à la majorité a confirmé cette décision.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté. La Cour supérieure a compétence pour entendre la réclamation.

Il n'y avait aucun fondement à l'argument qu'en raison du statut de fonctionnaire international de M, l'immunité mentionnée à l'al. 33b) de l'Accord de siège s'applique et l'empêche d'intenter une action contre l'État. Ce statut de M n'est pas pertinent puisqu'il n'intente pas l'action à ce titre. De plus, malgré l'argument de l'État que les lésions alléguées par M se sont produites dans le cadre de ses fonctions, celui-ci a présenté des éléments de preuve indiquant qu'elles peuvent s'être produites en partie à son retour au siège de l'OACI, après son licenciement. Quoiqu'il en soit, l'immunité prévue par l'al. 33b) ne protège un employé de l'OACI que s'il est défendeur dans une action en justice et non pas s'il est demandeur.

Le simple fait de dire que les dommages subis par M découlent des conditions de travail et qu'ils sont « entièrement liés au travail » ne peut changer la véritable nature de la réclamation et faire en sorte que celle-ci relève des relations de travail. La présente affaire ne porte pas sur un litige entre employeur et employé, mais sur une action intentée par un ancien employé contre des tiers qui n'ont rien à voir avec les relations en matière d'emploi. L'omission par l'État de signaler les conditions environnementales dangereuses qui existaient au siège de l'OACI, si elle est établie, ne peut pas être considérée comme un « acte souverain » puisqu'elle n'a manifestement rien à voir avec l'accord entre l'OACI et l'État et les opérations quotidiennes de l'OACI.

Les inquiétudes que l'État a mentionnées au sujet de l'effet de l'immunité de l'OACI sur la préparation de sa défense sont hypothétiques et prématurées. Le juge du procès pourrait régler toute véritable question qui se pose à ce sujet. Même si l'immunité de l'OACI confère aux locaux un caractère « inviolable », en vertu des

Headquarters Agreement, the facts of this case indicate that this immunity is not so broad as to completely preclude the Crown from gathering evidence to support its arguments on the merits of the case. There is evidence that the Crown entered the ICAO premises on numerous occasions owing to the continuing air quality problems. This evidence also suggests that the Crown supplied full-time staff to assist and advise Monit, the owner of the building, and that the Crown participated in committee meetings. Finally, it suggests that ICAO was not the only tenant of the building, which was open to the public. In addition, art. VII of the Supplementary Agreement states that any cause of action related to the lease can be brought to a competent court of Canada and, in such a case, ICAO should “facilitate the proper administration of justice and assist the Government of Canada by providing all relevant evidence”. Although M’s claim is not based on the lease but rather on the Crown’s failure to warn of environmental problems, the Crown could point to the fact that its involvement in this case is “related” to the lease to obtain ICAO’s cooperation.

There is nothing in the international instruments to preclude M’s action from being heard and considered by the Superior Court. The international order as stated in these instruments only relates to actions in which ICAO is a party. Under art. 31 of the *Code of Civil Procedure*, the Superior Court is the court of first instance for all suits that are not assigned exclusively to another court by a specific provision of law. The international documents that must be considered include the Headquarters Agreement, the Supplementary Agreement, the ICAO Staff Rules, and the ICAO Service Code. Whether or not all of these documents form part of Canadian law is, in this case, irrelevant since there is nothing in any of these documents to specifically exclude an employee of ICAO from bringing an action against the Canadian government in Canadian courts.

Cases Cited

Distinguished: *New Brunswick v. O’Leary*, [1995] 2 S.C.R. 967; *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929; *Béliveau St-Jacques v. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 S.C.R. 345; *Re Canada Labour Code*, [1992] 2 S.C.R. 50; **referred to:** *Miller v. Monit International Inc.*, [2001] 1 S.C.R. 432, 2001 SCC 13.

art. 4 et 5 de l’Accord de siège, les faits de la présente affaire indiquent qu’elle n’est pas large au point d’empêcher complètement l’État de recueillir des éléments de preuve en vue d’appuyer ses arguments quant au fond de l’affaire. La preuve indique que l’État a pénétré dans les locaux de l’OACI à de nombreuses reprises en raison des problèmes continus de qualité de l’air. Elle indique aussi que l’État a fourni une personne à plein temps pour aider et conseiller Monit, la propriétaire de l’immeuble, qu’il a participé à des réunions de comité et, enfin, que l’OACI n’était pas le seul locataire de l’immeuble, auquel le public avait accès. Par ailleurs, l’art. VII de l’Accord supplémentaire prévoit que toute cause d’action relative au bail peut être portée devant les tribunaux compétents du Canada et que, en pareil cas, l’OACI « facilitera la bonne administration de la justice et assistera le Gouvernement du Canada en fournissant tout élément pertinent à la preuve ». Même si la réclamation de M est fondée non pas sur le bail, mais sur l’omission de l’État de signaler les problèmes environnementaux, l’État pourrait, pour obtenir la collaboration de l’OACI, faire valoir que sa participation en l’espèce est « liée » au bail.

Les textes internationaux ne contiennent aucune disposition qui empêche que l’action de M soit entendue et examinée par la Cour supérieure. L’ordre international prévu par ces textes juridiques a trait seulement aux actions auxquelles l’OACI est partie. En vertu de l’art. 31 du *Code de procédure civile*, la Cour supérieure est le tribunal de première instance pour toute demande qu’une disposition formelle de la loi n’a pas attribuée exclusivement à un autre tribunal. Les documents internationaux dont il faut tenir compte sont notamment l’Accord de siège, l’Accord supplémentaire, les règles du personnel de l’OACI et le Code du personnel de l’OACI. En l’espèce, peu importe que ces documents fassent partie ou non du droit canadien, ils ne contiennent rien qui empêche expressément un employé de l’OACI de poursuivre le gouvernement canadien devant les tribunaux du pays.

Jurisprudence

Distinction d’avec les arrêts : *Nouveau-Brunswick c. O’Leary*, [1995] 2 R.C.S. 967; *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929; *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345; *Re Code canadien du travail*, [1992] 2 R.C.S. 50; **arrêt mentionné :** *Miller c. Monit International Inc.*, [2001] 1 R.C.S. 432, 2001 CSC 13.

Statutes and Regulations Cited

Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, arts. 31, 164, 481.1(c) [ad. 1996, c. 5, s. 40].
Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C. 1985, c. C-50 [am. 1990, c. 8, s. 21], s. 3.
Headquarters Agreement between the Government of Canada and the International Civil Aviation Organization, Can. T.S. 1992 No. 7, arts. 4, 5, 21, 32, 33.
Supplementary Agreement between Canada and the International Civil Aviation Organization, Can. T.S. 1980 No. 18, arts. II, VI, VII.
Vienna Convention on Diplomatic Relations, Can. T.S. 1966 No. 29.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [1999] R.J.Q. 719, [1999] Q.J. No. 754 (QL), dismissing the appellant's appeal from a judgment of the Superior Court, [1998] R.J.Q. 260, [1997] Q.J. No. 4022 (QL), dismissing the appellant's declinatory exception. Appeal dismissed.

Marie Nichols, Q.C., and *Claude Joyal*, for the appellant.

Leonard E. Seidman and *Sabrina Seal*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

¹ BASTARACHE J. — This appeal raises the issue of whether the Court of Appeal was correct to find that the Superior Court of Quebec has jurisdiction over a civil claim commenced against the Crown by a former employee of an international organization located in Quebec for damages suffered at his place of employment.

² This case was heard on November 1, 2000 in conjunction with *Miller v. Monit International Inc.*, [2001] 1 S.C.R. 432, 2001 SCC 13, released concurrently, which raises a similar issue. This appeal was dismissed from the bench with reasons to follow.

I. Factual Background

³ The respondent Bernard Miller is a British citizen who, between January 2, 1990 and May 7,

Lois et règlements cités

Accord de siège entre le gouvernement du Canada et l'Organisation de l'aviation civile internationale, R.T. Can. 1992 n° 7, art. 4, 5, 21, 32, 33.
Accord supplémentaire entre le Canada et l'Organisation de l'aviation civile internationale, R.T. Can. 1980 n° 18, art. II, VI, VII.
Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 31, 164, 481.1c) [aj. 1996, ch. 5, art. 40].
Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, R.T. Can. 1966 n° 29.
Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. 1985, ch. C-50 [mod. 1990, ch. 8, art. 21], art. 3.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1999] R.J.Q. 719, [1999] A.Q. n° 754 (QL), qui a rejeté l'appel de l'appelante contre un jugement de la Cour supérieure, [1998] R.J.Q. 260, [1997] A.Q. n° 4022 (QL), qui avait rejeté l'exception déclinatoire de l'appelante. Pourvoi rejeté.

Marie Nichols, c.r., et *Claude Joyal*, pour l'appelante.

Leonard E. Seidman et *Sabrina Seal*, pour l'intimé.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE BASTARACHE — Le présent pourvoi soulève la question de savoir si la Cour d'appel a eu raison de déclarer que la Cour supérieure du Québec a compétence pour entendre une action civile pour dommages subis au lieu de travail intentée contre l'État par un ancien employé d'une organisation internationale située au Québec.

La présente affaire a été entendue le 1^{er} novembre 2000 en même temps que l'affaire *Miller c. Monit International Inc.*, [2001] 1 R.C.S. 432, 2001 CSC 13, qui porte sur la même question et dont les motifs sont déposés en même temps que les présents motifs. Notre Cour a rejeté le pourvoi à l'audience, motifs à suivre.

I. Les faits

L'intimé Bernard Miller, citoyen britannique, travaillait comme interprète entre le 2 janvier 1990

1994, was employed as an interpreter by the International Civil Aviation Organization (“ICAO”), which is a specialized agency of the United Nations.

Pursuant to the *Headquarters Agreement between the Government of Canada and the International Civil Aviation Organization*, Can. T.S. 1992 No. 7, and the *Supplementary Agreement between Canada and the International Civil Aviation Organization*, Can. T.S. 1980 No. 18, the head office of ICAO was located in Montreal, and the appellant Her Majesty the Queen in Right of Canada (“the Crown”) was responsible for leasing the premises to be used by ICAO. The Crown leased part of 1000 Sherbrooke Street West in Montreal for these purposes from the owner, Monit International Inc., an appellant in parallel proceedings. This building was the place of employment of the respondent.

Miller alleges that he suffered health problems at all times he regularly worked in the building because of inadequate air quality. His medical documents state that these problems were due to his exposure to toxic substances in the air. As a result, he informed ICAO in January 1994 that he was unable to continue to work in these conditions. In May 1994, his employment was terminated as a result of unspecified health problems. He returned to the building for a two-day appeal after his termination which, his doctors state, aggravated his condition.

Miller has been exercising his contractual rights within the administrative framework of the ICAO Service Code for six years in order to receive disability benefits and compensation from his employer. At the date of the oral hearing in this case, no decision had yet been made with regard to the internal claim.

Miller alleges that the Crown was aware of the air quality problems for at least two years but failed to warn him and other employees of the danger to their health. Both the Crown and Monit tried to fix problems with the air quality in the building

et le 7 mai 1994 pour l’Organisation de l’aviation civile internationale (« OACI »), organisme spécialisé des Nations Unies.

En vertu de l’*Accord de siège entre le gouvernement du Canada et l’Organisation de l’aviation civile internationale*, R.T. Can. 1992 n° 7, et de l’*Accord supplémentaire entre le Canada et l’Organisation de l’aviation civile internationale*, R.T. Can. 1980 n° 18, le siège social de l’OACI est situé à Montréal et l’appelante Sa Majesté la Reine du chef du Canada (« État ») est chargée de procurer des locaux à l’OACI en les prenant elle-même à bail. C’est ainsi que l’État a loué une partie de l’immeuble situé au 1000, rue Sherbrooke Ouest à Montréal, à sa propriétaire, Monit International Inc., qui est appelante dans une instance parallèle. Cet immeuble était le lieu de travail de l’intimé.

Miller allègue avoir eu des problèmes de santé pendant toute la période où il a travaillé régulièrement dans l’immeuble en raison de la mauvaise qualité de l’air. Selon son dossier médical, ces problèmes étaient dus à l’exposition à des substances toxiques contenues dans l’air. Il a donc informé l’OACI en janvier 1994 qu’il ne pouvait plus travailler dans ces conditions. En mai 1994, on a mis fin à son emploi en raison des problèmes de santé non précisés. Après son congédiement, il est retourné dans l’immeuble pour l’audition de son appel, qui a duré deux jours, ce qui, selon ses médecins, a aggravé son état.

Miller exerce depuis six ans les droits contractuels qui lui sont conférés par le régime administratif prévu dans le Code du personnel de l’OACI en vue d’obtenir de son employeur des prestations d’invalidité et une indemnité. À la date de l’audience devant notre Cour, aucune décision n’avait encore été rendue relativement à la réclamation interne.

Miller allègue que l’État connaissait les problèmes de qualité de l’air de l’immeuble depuis au moins deux ans mais qu’il a omis de l’avertir et d’avertir les autres employés des risques pour leur santé. L’État et Monit ont tous deux essayé vaine-

4

5

6

7

but were unsuccessful. Miller alleges that Public Works Canada was responsible for overseeing the physical plant and supervised improvements to the ventilation system in 1988 and 1989. Further, at ICAO's request, the Crown provided a full-time on-site specialist to supervise and maintain the ventilation system. Miller also alleges that Public Works Canada was aware of staff sensitivities. According to Miller, numerous air quality studies were completed and unsafe levels of highly toxic chemical volatile organic compounds were found; yet, although the respondent had regular contact with Public Works Canada personnel, he states that he was not informed of these findings.

8 A Joint Working Group was formed in July 1990 to consider the air quality concerns. The Committee consisted of representatives of the Crown, Monit, ICAO and ICAO employees.

9 Miller claims he is unable to work due to his present medical condition. He has brought an action against the Crown and Monit seeking damages in the amount of \$2,164,585.46 jointly and severally, as well as \$100,000 in punitive damages against the Crown. The claim against the Crown is based on its alleged knowledge of the poor air quality and its failure to warn the employees of ICAO of the resultant danger to their health. At trial, the Crown brought a motion to dismiss for lack of jurisdiction pursuant to art. 164 of the Quebec *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25. The Quebec Superior Court denied the motion. This decision was appealed to the Quebec Court of Appeal and the appeal was heard in conjunction with *Miller v. Monit International Inc.* The appeal was dismissed, Mailhot J.A. dissenting.

10 The Crown alleges that the respondent's claim falls entirely within working conditions and thereby exclusively within the area of labour relations. It argues that this subject matter is totally governed by the ICAO Service Code and, pursuant to the international agreements between ICAO and

ment de régler ces problèmes. Miller soutient que Travaux publics Canada était chargé de la surveillance des installations et qu'il avait supervisé les travaux d'amélioration du système de ventilation en 1988 et en 1989. En outre, à la demande de l'OACI, l'État a fourni sur place les services d'un spécialiste à plein temps pour le contrôle et l'entretien du système de ventilation. Miller prétend aussi que Travaux publics Canada connaissait les sensibilités du personnel. Selon lui, on a fait de nombreuses études sur la qualité de l'air et on a découvert la présence d'une quantité dangereuse de composés organiques volatiles de produits chimiques très toxiques. Pourtant, malgré ses contacts réguliers avec le personnel de Travaux publics Canada, l'intimé affirme ne pas avoir été informé de ces conclusions.

Un groupe de travail mixte, composé de représentants de l'État, de Monit, de l'OACI et des employés de l'OACI, a été formé en juillet 1990 pour examiner les problèmes de qualité de l'air.

Miller prétend être incapable de travailler en raison de son état de santé actuel. Il a intenté une action contre l'État et Monit, réclamant contre eux solidairement des dommages-intérêts de 2 164 585,46 \$ et contre l'État seul des dommages-intérêts punitifs de 100 000 \$. Dans son action contre l'État, il fait valoir que celui-ci était au courant des problèmes de qualité de l'air, mais qu'il a négligé d'avertir les employés de l'OACI des risques pour leur santé. Au procès, l'État a, en vertu de l'art. 164 du *Code de procédure civile* du Québec, L.R.Q., ch. C-25, présenté une requête en rejet de l'action pour cause d'absence de compétence. La Cour supérieure du Québec a rejeté la requête. Cette décision a été portée devant la Cour d'appel du Québec. L'appel a été entendu en même temps que l'affaire *Miller c. Monit International Inc.*; il a été rejeté, Madame le juge Mailhot étant dissidente.

L'État prétend que la réclamation de l'intimé vise uniquement les conditions de travail et qu'elle appartient donc exclusivement au domaine des relations de travail. Il fait valoir que ce domaine est régi intégralement par le Code du personnel de l'OACI et que, en vertu des accords internationaux

the Canadian government, the administrative regime in the Service Code must be followed. As such, the Superior Court does not have jurisdiction to hear this claim.

Miller argues, and the Superior Court and Court of Appeal agreed, that the claim is not based on the employment relationship, but rather, on the alleged extra-contractual delictual acts of the Crown. Therefore, the international immunity from which ICAO benefits cannot be afforded to the Crown and, since this dispute is not between the respondent and his employer, nor between the Crown and ICAO, the Superior Court is competent to hear the case on its merits.

II. Statutory Framework

Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25

31. The Superior Court is the court of original general jurisdiction; it hears in first instance every suit not assigned exclusively to another court by a specific provision of law.

Headquarters Agreement between the Government of Canada and the International Civil Aviation Organization

Article 4

Inviolability of premises

(1) The headquarters premises of the Organization shall be inviolable.

. . .

(3) The property and assets of the Organization, wherever located and by whomsoever held, shall be immune from search, requisition, confiscation, expropriation and any other form of interference, whether by executive, administrative, judicial, or legislative action, except with the consent of and under the conditions agreed to by the Secretary General of the Organization. This section shall not prevent the reasonable application of fire protection regulations.

Article 21

Purpose of privileges and immunities

(1) Privileges and immunities under Articles 19 and 20 are accorded to officials in the interests of the Organ-

entre l'OACI et le gouvernement canadien, c'est le régime administratif du Code du personnel qui doit s'appliquer. Ainsi, la Cour supérieure n'a pas compétence pour entendre cette réclamation.

Miller soutient, et la Cour supérieure ainsi que la Cour d'appel lui ont donné raison, que la réclamation n'est pas fondée sur les relations en matière d'emploi, mais plutôt sur les actes délictuels extra-contractuels reprochés à l'État. Par conséquent, l'immunité internationale dont jouit l'OACI ne peut s'étendre à celui-ci et, comme il ne s'agit pas d'un différend entre l'intimé et son employeur, ni entre l'État et l'OACI, la Cour supérieure peut connaître de l'affaire au fond.

II. Le cadre législatif

Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25

31. La Cour supérieure est le tribunal de droit commun; elle connaît en première instance de toute demande qu'une disposition formelle de la loi n'a pas attribuée exclusivement à un autre tribunal.

Accord de siège entre le gouvernement du Canada et l'Organisation de l'aviation civile internationale

Article 4

Inviolabilité des locaux

1) Les locaux du siège de l'Organisation sont inviolables.

. . .

3) Les biens et avoirs de l'Organisation, en quelque endroit qu'ils se trouvent et quel qu'en soit le détenteur, sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative, sauf avec le consentement du Secrétaire général de l'Organisation et dans les conditions acceptées par celui-ci. Le présent Article ne fera pas obstacle à l'application raisonnable des règlements de protection contre l'incendie.

Article 21

But des privilèges et immunités

1) Les privilèges et immunités prévus aux Articles 19 et 20 sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans

11

12

ization and not for the personal benefit of the individuals themselves. The Secretary General of the Organization shall have the right and the duty to waive the immunity of any official in any case where, in his opinion, the immunity would impede the course of justice and can be waived without prejudice to the interests of the Organization. In the case of the President of the Council and the Secretary General of the Organization, the Council of the Organization shall have the right to waive the immunity.

(2) Without prejudice to their privileges and immunities, it is the duty of all persons enjoying such privileges and immunities to respect the laws and regulations of Canada. They also have a duty not to interfere in the internal affairs of Canada.

Article 33

Other Disputes

The Organization shall make adequate provision for appropriate modes of settlement of:

- (a) disputes arising out of contracts or other disputes to which the Organization is a party;
- (b) disputes involving any officials of the Organization if their immunity has not been waived in accordance with Article 21.

Supplementary Agreement between Canada and the International Civil Aviation Organization

ARTICLE II

Obligations under the Lease

1. Taking into consideration that the said premises are rented solely and exclusively for the needs of the Organization's Headquarters, the Government of Canada shall, as the Lessee, assure that the Lessor complies with its obligations as specified in the lease or as they may be prescribed in the Civil Code of the Province of Quebec or under any other law.

3. Notwithstanding any references in this Supplementary Agreement to the Lease between the Government of Canada and the owner of the premises, the mutual rights and obligations of the Government of Canada and the Organization with respect to the Headquarters premises shall be governed by this Supplementary Agreement.

l'intérêt de l'Organisation et non à leur avantage personnel. Le Secrétaire général de l'Organisation pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. À l'égard du Président du Conseil et du Secrétaire général de l'Organisation, le Conseil de l'Organisation a qualité pour prononcer la levée de l'immunité.

2) Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements du Canada. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures du Canada.

Article 33

Autres différends

L'Organisation prévoit des modes de règlement appropriés pour :

- a) les différends en matière de contrats ou autres différends dans lesquels l'Organisation serait partie;
- b) les différends dans lesquels serait impliqué un fonctionnaire de l'Organisation si l'immunité dont il jouit n'a pas été levée conformément aux dispositions de l'Article 21.

Accord supplémentaire entre le Canada et l'Organisation de l'aviation civile internationale

ARTICLE II

Obligations en vertu du Bail

1. Considérant que lesdits locaux sont loués uniquement et exclusivement pour les besoins du siège de l'Organisation, le Gouvernement du Canada veillera, en sa qualité de locataire, à ce que le locateur s'acquitte de ses obligations spécifiées dans le Bail ou prescrites par le Code civil de la Province de Québec ou en vertu de toute autre loi.

3. Nonobstant toute mention, dans le présent Accord supplémentaire, du Bail entre le Gouvernement du Canada et le propriétaire des locaux, les droits et obligations réciproques du Gouvernement du Canada et de l'Organisation en ce qui concerne les locaux du siège seront régis par le présent Accord supplémentaire.

ARTICLE VI

Settlement of Disputes

Any dispute between the Organization and the Government of Canada concerning the interpretation or application of this Supplementary Agreement shall be settled in accordance with Article VII, Section 31, of the Headquarters Agreement.

ARTICLE VII

Court actions

1. Without prejudice to the privileges and immunities of the Organization as defined in the Headquarters Agreement, the Government of Canada reserves its right to refer any cause of action related to the Lease to the competent courts of Canada.

2. The Organization shall, in such circumstances, facilitate the proper administration of justice and assist the Government of Canada by providing all relevant evidence.

Crown Liability and Proceedings Act, R.S.C. 1985, c. C-50

3. The Crown is liable in tort for the damages for which, if it were a private person of full age and capacity, it would be liable

(a) in respect of a tort committed by a servant of the Crown; or

(b) in respect of a breach of duty attaching to the ownership, occupation, possession or control of property.

III. Judicial HistoryA. *Quebec Superior Court*, [1998] R.J.Q. 260

Benoît J. held that the Superior Court has jurisdiction to hear the respondent's claims. He reviewed the contractual relationships between the parties and held that there was no contractual link between the Crown and Miller, nor any contractual obligations owed by the Crown to Miller.

According to Benoît J., any litigation between the Crown and ICAO, or between Miller and ICAO, is outside the jurisdiction of the Superior Court because of the Organization's immunity from all legal suits and the available recourse to an international administrative body. Further, any liti-

ARTICLE VI

Règlement des différends

Tout différend entre l'Organisation et le Gouvernement du Canada portant sur l'interprétation ou l'application du présent Accord supplémentaire sera réglé conformément à l'article VII de la Section 31 de l'Accord relatif au siège.

ARTICLE VII

Actions en justice

1. Sans préjudice des privilèges et immunités de l'Organisation définis dans l'Accord relatif au siège, le Gouvernement du Canada se réserve le droit de porter devant les tribunaux compétents du Canada toute cause d'action relative au Bail.

2. En pareil cas, l'Organisation facilitera la bonne administration de la justice et assistera le Gouvernement du Canada en fournissant tout élément pertinent à la preuve.

Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif, L.R.C. 1985, ch. C-50

3. En matière de responsabilité civile délictuelle, l'État est assimilé à une personne physique, majeure et capable, pour :

a) les délits civils commis par ses préposés;

b) les manquements aux obligations liées à la propriété, à l'occupation, à la possession ou à la garde de biens.

III. Décisions antérieuresA. *Cour supérieure du Québec*, [1998] R.J.Q. 260

Le juge Benoît a déclaré que la Cour supérieure a compétence pour entendre les réclamations de l'intimé. Il a examiné les relations contractuelles entre les parties et a conclu qu'il n'existe aucun lien contractuel entre l'État et Miller, ni aucune obligation contractuelle de l'État envers ce dernier.

Selon le juge Benoît, la Cour supérieure n'a compétence sur aucun litige entre l'État et l'OACI, ou entre Miller et l'OACI, en raison de l'immunité de l'Organisation contre toute poursuite et de l'existence d'un recours à un organisme administratif international. De plus, tout litige entre Miller

13

14

gation between Miller and his employer would be governed by the ICAO Service Code provisions.

et son employeur serait régi par le Code du personnel de l'OACI.

15 Benoît J. also found that art. 32 of the Headquarters Agreement only applies to the parties to the Agreement and that art. 33(b) only involves claims against an ICAO employee where immunity has not been lifted. As such, neither is applicable in the present case.

Le juge Benoît a aussi conclu que l'art. 32 de l'Accord de siège ne concerne que les parties à l'Accord et que l'al. 33b) ne vise que les actions engagées contre un employé de l'OACI si l'immunité dont il jouit n'a pas été levée. Ni l'une ni l'autre de ces dispositions n'est en soi applicable en l'espèce.

16 The Crown argued that the act of signing the lease was an international obligation falling within *jure imperii*; therefore, the Canadian courts have no jurisdiction over matters related to the lease. Benoît J. held that, although the act of signing the agreements is a *jure imperii* act of Canada, Miller's claim is not based on the lease nor on the agreements, but, instead, on the Crown's failure to warn of the health risks posed by the building in which Miller worked.

L'État a soutenu que la signature du bail constituait une obligation internationale relevant de la règle *jure imperii*, de sorte que les tribunaux canadiens ne pouvaient connaître des questions relatives au bail. Le juge Benoît a conclu que, même si le Canada avait accompli un acte *jure imperii* en signant les accords, la réclamation de Miller n'est fondée ni sur le bail ni sur les accords, mais plutôt sur l'omission de l'État de signaler les risques que présente pour la santé l'immeuble dans lequel Miller travaillait.

17 The Crown also alleged that the only recourse available for unsafe working conditions is before the international administrative tribunals. Benoît J. held that the obligation to provide a healthy working environment only falls within "working conditions" if it is within the control of the employer. The Crown further argued that the reference to injuries being "work-related" in the respondent's declaration was determinative and showed that Miller's claim is entirely within the scope of labour relations. Benoît J. noted that Miller had alleged that the Crown was invited into the premises by ICAO, was aware of toxic substances in the air and did not warn him of the resultant danger to his health; he held that the legal issues are therefore those of establishing causation and damages, which have to be determined on the merits. Benoît J. stated that, whether the person to be warned was an international employee or not, the obligation remains the same and the Superior Court is competent to hear the claim.

L'État a aussi prétendu que le seul recours disponible à l'égard de conditions de travail dangereuses est d'en saisir les tribunaux administratifs internationaux. Le juge Benoît a conclu que l'obligation de fournir un milieu de travail sain ne relevait de l'obligation de l'employeur en matière de « conditions de travail » que si ce dernier avait le contrôle du milieu de travail. L'État a en outre soutenu que la mention, dans la déclaration de l'intimé, que les lésions étaient [TRADUCTION] « liées au travail » était déterminante et démontrait que la réclamation de Miller relevait entièrement des relations de travail. Le juge Benoît a noté l'allégation de Miller selon laquelle l'État avait été invité sur les lieux par l'OACI, était au courant de la présence de substances toxiques dans l'air et avait négligé de l'aviser du danger que cela présentait pour sa santé; il a conclu que les questions de droit étaient donc d'établir le lien de causalité et les dommages, lesquelles doivent être tranchées au fond. Selon le juge Benoît, que la personne à prévenir soit un fonctionnaire international ou non, l'obligation est la même, et la Cour supérieure peut connaître de la réclamation.

Finally, Benoît J. found that since Miller was not claiming employee benefits, there was no possibility of contradictory judgments or double indemnity; the *forum non conveniens* rule was therefore not applicable.

B. *Quebec Court of Appeal*, [1999] R.J.Q. 719

Nuss J.A.

The majority of the Court of Appeal dismissed the appeal, thereby confirming that the Quebec Superior Court has jurisdiction to consider the respondent's claim. The Crown's position was that because Miller was an employee, anything to do with employee/employer relations was covered by the immunities and privileges of international organizations. Nuss J.A. held that the Superior Court was correct in emphasizing that Miller's claim is not against ICAO and holding that the Crown could not clothe itself in the privileges and immunities vested in international organizations.

The Crown argued that all obligations of the Canadian government, if any, flowed from the agreements; Nuss J.A. held that Miller was not a party to these agreements and not bound by them. As such, the relationship of the Crown to ICAO was not relevant.

Nuss J.A. held that if the Crown harmed a person, saving a case where domestic law had given the Crown immunity, it could be sued in Canadian courts. There is no principle of law which states that because the Crown is involved with an international organization, it is not subject to a suit filed in Canadian courts.

The Crown argued that because Miller was covered by the ICAO Service Code, his recourse must follow the rules in the Code, which do not authorize suits against the Crown. Nuss J.A. held that these rules apply to cases involving Miller and ICAO, and here, Miller is not bringing an action against ICAO. Further, if the alleged acts did occur during his employment with ICAO, immunity

Enfin, le juge Benoît a conclu que, puisque Miller ne réclamait pas d'avantages sociaux, il n'y avait aucune possibilité de jugements contradictoires ou de double indemnisation; la règle du *forum non conveniens* ne s'appliquait donc pas.

B. *Cour d'appel du Québec*, [1999] R.J.Q. 719

Le juge Nuss

La Cour d'appel a rejeté l'appel à la majorité, confirmant ainsi que la Cour supérieure du Québec avait compétence sur la réclamation de l'intimé. La position de l'État était que, puisque Miller était un employé, tout ce qui avait trait aux relations employé-employeur était couvert par les privilèges et immunités des organisations internationales. Le juge Nuss a conclu que la Cour supérieure avait eu raison de souligner que la réclamation de Miller ne visait pas l'OACI et de conclure que l'État ne pouvait se prévaloir des privilèges et immunités conférés aux organisations internationales.

L'État a fait valoir que toute obligation du gouvernement canadien, s'il en est, découlait des accords; le juge Nuss a conclu que Miller n'était pas partie à ces accords ni lié par eux. En soi, la relation entre l'État et l'OACI n'était pas pertinente.

Le juge Nuss a déclaré que si l'État causait un préjudice à une personne, il pouvait, sauf dans les cas où le droit interne lui conférait l'immunité, être poursuivi devant les tribunaux canadiens. Aucun principe de droit ne dit que, du fait qu'il traite avec une organisation internationale, l'État ne peut pas faire l'objet de poursuites devant les tribunaux canadiens.

L'État a prétendu qu'en raison de l'assujettissement de Miller au Code du personnel de l'OACI, son recours doit suivre les règles de ce code, lesquelles n'autorisent pas les poursuites contre l'État. Le juge Nuss a décidé que ces règles s'appliquent aux affaires entre Miller et l'OACI et qu'en l'espèce Miller ne poursuit pas l'OACI. De plus, si les faits allégués se sont produits pendant

18

19

20

21

22

from suit that vests in ICAO is not transferred to the Crown.

Mailhot J.A. (dissenting)

23 Mailhot J.A. agreed with almost all aspects of the Crown's claim and would have allowed the appeal. She held that the respondent's declaration clearly shows that actions occurring during his employment are the basis of the claim and that the building leased by the Government of Canada has territorial immunity due to the Headquarters Agreement. These claims are tied to the working conditions and the respondent's health problems which manifested themselves as soon as he started working in his office on the 13th floor and in the interpretation booths.

24 Mailhot J.A. held that if there is any obligation on the Crown, its source is in the international agreements between ICAO and Canada. The Crown was obligated to sign a lease for the headquarters and the Superior Court cannot apply or interpret it because the signature on this lease was an act *jure imperii*.

25 Mailhot J.A. held that there was nothing in the agreements permitting an employee to sue the Canadian government for working conditions inside the building, but that they include dispute resolution provisions for work-related matters. Article 33 of the Headquarters Agreement refers to "Other Disputes" and applies in this case.

26 Mailhot J.A. remarked that Miller entered work each day, not at the invitation of the Crown, but rather as an employee of ICAO. If there is any recourse, it is against the employer. Miller had no tie to the Crown. Because of the internal dispute resolution mechanisms in the ICAO Service Code, she viewed the damages requested by the respondent, which include medical reimbursement and employment retraining, as employee benefits. She also concluded that the ICAO immunity and internal mechanisms provided that the respondent can-

que Miller travaillait pour l'OACI, l'immunité dont jouit cette organisation n'est pas transférée à l'État.

Madame le juge Mailhot (dissidente)

Le juge Mailhot souscrivait à pratiquement tous les arguments de la demande de l'État et aurait accueilli l'appel. Elle a conclu que la déclaration de l'intimé indique clairement que les faits survenus pendant qu'il occupait ses fonctions constituent le fondement de sa réclamation et que l'immeuble pris à bail par le gouvernement du Canada est visé par l'immunité territoriale en raison de l'Accord de siège. Ces réclamations sont liées aux conditions de travail et aux problèmes de santé de l'intimé, lesquels se sont manifestés dès qu'il a commencé à travailler à son bureau au 13^e étage ainsi que dans les cabines d'interprète.

Le juge Mailhot a conclu que si l'État avait des obligations, elles découlaient des accords internationaux entre l'OACI et le Canada. L'État était obligé de signer un bail pour le siège, de sorte que la Cour supérieure ne peut pas l'appliquer ni l'interpréter, car la signature du bail est un acte *jure imperii*.

Le juge Mailhot a déclaré que les accords ne contiennent rien qui permette à un employé de poursuivre le gouvernement canadien pour ses conditions de travail à l'intérieur de l'immeuble, mais qu'ils renferment des dispositions établissant un mécanisme de règlement des différends relatifs aux questions liées au travail. L'article 33 de l'Accord de siège porte le titre « Autres différends » et s'applique en l'espèce.

Le juge Mailhot a noté que Miller se rendait au travail chaque jour, non pas à titre d'invité de l'État, mais à titre d'employé de l'OACI. S'il existe quelque recours, c'est contre son employeur. Miller n'avait aucun lien avec l'État. À son avis, en raison des mécanismes internes de règlement des différends prévus par le Code du personnel de l'OACI, les dommages-intérêts réclamés par l'intimé, notamment à titre de remboursement de frais médicaux et de recyclage professionnel, sont des avantages sociaux. Elle a aussi conclu que, en rai-

not sue ICAO in court. In her view, the respondent's present action is an attempt to do indirectly what he cannot do directly.

Mailhot J.A. found that there was a risk of double indemnity or contradictory judgments and a risk of interfering in the internal affairs of ICAO. The application and interpretation of international agreements is not for ordinary courts; they should not interfere in the adjudicative choice made by the parties.

IV. Issues

There is only one issue that must be addressed for the determination of this appeal: Did the Court of Appeal err in determining that the Quebec Superior Court has jurisdiction to hear the claim of Mr. Miller against the Crown? For the appellant to succeed, it must show, pursuant to art. 31 of the *Code of Civil Procedure*, that the respondent's case is assigned exclusively to a court other than the Superior Court by a specific provision of law.

V. Analysis

The Crown bases its appeal on two fundamental arguments. The first of these arguments is that, because of the respondent's status as a civil servant of an international organization, the immunity referred to in art. 33(b) of the Headquarters Agreement applies and affects his ability to bring an action against the Crown. The second argument focuses on the context in which the alleged damages occurred; in particular, the Crown alleges that the respondent was present in the building due to his employment and that, but for his employment with ICAO, the alleged damages would not have occurred. The respondent's claim therefore falls within labour relations which are governed by the ICAO Service Code. In addition, the Crown indirectly argues that the immunity of ICAO extends to the location of the work of ICAO and its employees.

son de l'immunité et des mécanismes internes de l'OACI, l'intimé ne peut poursuivre celle-ci devant les tribunaux. Selon elle, par sa présente action, l'intimé essaie de faire indirectement ce qu'il ne peut faire directement.

Le juge Mailhot estime qu'il y a un risque de double indemnisation ou de jugements contradictoires ainsi que risque d'ingérence dans les affaires internes de l'OACI. L'application et l'interprétation des accords internationaux ne sont pas du ressort des tribunaux de droit commun et ceux-ci ne devraient pas s'ingérer dans le choix juridictionnel fait par les parties.

IV. Les questions en litige

Il n'y a qu'une seule question à trancher pour statuer sur le présent pourvoi : La Cour d'appel a-t-elle eu tort de conclure que la Cour supérieure du Québec avait compétence pour entendre l'action de M. Miller contre l'État? Pour avoir gain de cause, l'appelante doit démontrer, aux termes de l'art. 31 du *Code de procédure civile*, qu'une disposition formelle de la loi attribue la réclamation de l'intimé exclusivement à un autre tribunal que la Cour supérieure.

V. Analyse

L'État fonde son pourvoi sur deux arguments fondamentaux. Selon le premier argument, en raison du statut de fonctionnaire international de l'intimé, l'immunité mentionnée à l'al. 33b) de l'Accord de siège s'applique et l'empêche d'intenter une action contre l'État. Le deuxième argument porte sur le contexte des dommages allégués : l'État prétend en particulier que l'intimé se trouvait dans l'immeuble en raison de son emploi et, n'eût été son travail auprès de l'OACI, les dommages allégués ne se seraient pas produits. La réclamation de l'intimé relève donc des relations de travail, lesquelles sont régies par le Code du personnel de l'OACI. En outre, l'État a laissé entendre que l'immunité de l'OACI s'étendait aux locaux de l'OACI et à ses employés.

27

28

29

A. *The Effect of Miller's Status as a Civil Servant of an International Organization*

30 There is no basis for the appellant's claim that Miller's status as a civil servant of an international organization should impinge on his ability to bring an action against the Crown. The respondent's status as an international civil servant is irrelevant since, in this case, he is not bringing an action in that capacity. In addition, despite the argument of the appellant that Miller's alleged injuries occurred in relation to his employment, he has presented evidence that his injuries may have been incurred, in part, upon returning to the ICAO headquarters after he was dismissed.

31 In any event, immunity pursuant to art. 33(b) only transfers to an employee of ICAO when the employee is a defendant in a court action and not when he or she is a plaintiff. Article 33 is entitled "Other Disputes"; (a) concerns the settlement of disputes "arising out of contracts or other disputes to which the Organization is a party", and (b) concerns the settlement of disputes "involving any officials of the Organization if their immunity has not been waived in accordance with Article 21" (emphasis added). It is clear that neither of these subsections is applicable in the instant case. First, because ICAO is not a party to the dispute, subsection (a) may not be invoked. Second, subsection (b) was not worded in the same manner in that there is no reference to disputes wherein the official is a "party"; rather, the wording relates to disputes wherein immunity of the official has not been waived. Thus, I am in agreement with Benoît J. when he stated, at pp. 271-72:

[TRANSLATION] It should be noted that art. 32 applies only to the parties to the Headquarters Agreement and that art. 33(b) concerns claims against an official where immunity has not been waived, which means, of necessity, a defendant in an action involving either ICAO activities or the duties of the official, since that is the extent of the immunity.

Pursuant to art. 33(b), the immunity comes into play only if the officer is being blamed for a wrongful act. This interpretation is also consistent

A. *L'effet du statut de fonctionnaire international de Miller*

Il n'y a aucun fondement à l'argument de l'appelante que le statut de fonctionnaire international de Miller l'empêche de poursuivre l'État. Ce statut de l'intimé n'est pas pertinent puisqu'en l'espèce, il n'intente pas l'action à ce titre. De plus, malgré l'argument de l'appelante que les lésions alléguées par Miller se sont produites dans le cadre de ses fonctions, celui-ci a présenté des éléments de preuve indiquant qu'elles peuvent s'être produites en partie lors de son retour au siège de l'OACI, après son licenciement.

Quoi qu'il en soit, l'immunité prévue par l'al. 33b) ne protège un employé de l'OACI que s'il est défendeur dans une action en justice et non pas s'il est demandeur. L'article 33 s'intitule « Autres différends »; l'al. a) porte sur le règlement des différends « en matière de contrats ou autres différends dans lesquels l'Organisation serait partie », tandis que l'al. b) porte sur le règlement des différends « dans lesquels serait impliqué un fonctionnaire de l'Organisation si l'immunité dont il jouit n'a pas été levée conformément aux dispositions de l'Article 21 » (je souligne). Il est évident que ni l'un ni l'autre de ces alinéas ne s'applique en l'espèce. Premièrement, l'al. a) ne peut être invoqué puisque l'OACI n'est pas partie au litige. Deuxièmement, l'al. b) n'est pas libellé de la même manière, de sorte qu'il n'y a aucune mention des litiges dans lesquels le fonctionnaire est une « partie », le texte portant plutôt sur les litiges où l'immunité du fonctionnaire n'a pas été levée. Je suis donc d'accord avec le juge Benoît lorsqu'il écrit, aux p. 271-272 :

Il faut remarquer que l'article 32 ne concerne que les parties aux accords de siège et que l'article 33b) concerne une réclamation contre un fonctionnaire dont l'immunité n'est pas levée, ce qui signifie nécessairement défendeur à une demande concernant les activités de l'OACI ou les fonctions de ce fonctionnaire puisque c'est là la portée de l'immunité.

En vertu de l'al. 33b), l'immunité n'entre en jeu que si on reproche au fonctionnaire d'avoir commis une faute. Cette interprétation est également

with the international agreements and conventions upon which art. 33 is based.

B. *The Legal Consequences of the Alleged Injuries Having Been Incurred in the International Workplace*

The Crown argues that this Court must consider the context in which this claim arose. In its opinion, the respondent's injuries would not have occurred but for the respondent's employment; therefore, these injuries are necessarily related to employment and fall within the area of labour relations. As a result, the Crown maintains that the respondent's action should be governed by the ICAO Service Code which provides a complete internal regime for regulating conditions of employment within that Organization. The Crown finds support for this position in the respondent's declaration wherein he stated that his claim arises "from the working conditions and environment" and that his medical condition is "entirely work-related".

In response, Miller states that his claim is not based on working conditions as they relate to labour relations, but simply on the failure of a third party to warn of dangerous conditions of which it had knowledge. As such, the claim is an ordinary action in civil responsibility. Miller further states that his reference to the work-related nature of his injuries was only included in the declaration to avail himself of the "simplified procedure" in art. 481.1(c) of the *Code of Civil Procedure*, which applies to claims "related to a contract of employment".

(a) The Impact of Reference to Work-Related Injuries in the Respondent's Declaration

Benoît J., in an interlocutory decision dated October 30, 1997, did not allow this case to follow the "simplified procedure" despite the inclusion of the aforementioned statements in Miller's declaration. He held that the alleged damages suffered by Miller did not arise from the employment contract or the lease, but rather from the exposure of everyone in the building, whether an employee of ICAO

conforme aux conventions et accords internationaux sur lesquels l'art. 33 est fondé.

B. *Les effets juridiques découlant du fait que les lésions auraient été subies dans le milieu de travail international*

L'État fait valoir que notre Cour doit tenir compte du contexte de cette réclamation. À son avis, comme les lésions de l'intimé ne se seraient pas produites n'eût été son emploi, elles y sont nécessairement liées et relèvent du domaine des relations de travail. Il soutient donc que l'action de l'intimé devrait être régie par le Code du personnel de l'OACI, qui prévoit un régime interne complet établissant les conditions de travail au sein de l'Organisation. Il invoque à l'appui de sa position la déclaration de l'intimé, où ce dernier affirme que sa réclamation [TRADUCTION] « découle des conditions et du milieu de travail » et que son état de santé est [TRADUCTION] « entièrement lié au travail ».

En réponse, Miller déclare que sa réclamation n'est pas fondée sur les conditions de travail s'inscrivant dans le domaine des relations de travail, mais simplement sur l'omission d'un tiers de signaler les conditions dangereuses dont il avait eu connaissance. À ce titre, il s'agit d'une action ordinaire en responsabilité civile. Miller ajoute que la seule raison pour laquelle il a mentionné dans sa déclaration que ses lésions étaient liées à son travail était de pouvoir de se prévaloir de la « procédure allégée » prévue au par. 481.1c) du *Code de procédure civile*, qui s'applique aux créances « liées au contrat de travail ».

a) L'effet de la mention de lésions liées au travail dans la déclaration de l'intimé

Dans une décision interlocutoire rendue le 30 octobre 1997, le juge Benoît n'a pas autorisé en l'espèce le recours à la « procédure allégée » bien que les déclarations susmentionnées figurent dans la déclaration de Miller. À son avis, les dommages qu'aurait subis Miller ne découlaient ni du contrat de travail ni du bail, mais plutôt de l'exposition de tous les occupants de l'immeuble, qu'ils soient

32

33

34

or not, to toxic substances. Therefore, the claim of the respondent was not “related to a contract of employment” and the “simplified status” was denied. This was a final decision that was not appealed. It was released over two weeks before the decision from which this appeal is made and, as a result, the remainder of the respondent’s claim has followed the ordinary procedures in the *Code of Civil Procedure*.

employés de l’OACI ou non, à des substances toxiques. Par conséquent, la réclamation de l’intimé n’était pas « lié[e] au contrat de travail » et le recours à la procédure allégée a été refusé. Il s’agissait d’une décision finale qui n’a fait l’objet d’aucun appel. Elle a été rendue plus de deux semaines avant la décision visée par le présent pourvoi, de sorte que, hormis cette partie, la réclamation de l’intimé a suivi la procédure ordinaire prévue par le *Code de procédure civile*.

35 The mere fact that the respondent’s damages were stated to have arisen from working conditions and were stated to be “entirely work-related” cannot change the true nature of the claim into one of labour relations. These statements simply reveal that the majority of the respondent’s alleged injuries occurred while the respondent was at work, which is not disputed. The mere fact that damages occur while an employee is at work does not automatically imply that the employer is the responsible party. The respondent in effect claims that the Crown is one of two third parties responsible for his alleged injuries which, he alleged, occurred, for the most part, while he was employed by ICAO, at the ICAO building.

Le simple fait de dire que les dommages subis par l’intimé découlent des conditions de travail et qu’ils sont « entièrement liés au travail » ne peut changer la véritable nature de la réclamation et faire en sorte que celle-ci relève des relations de travail. Ces mentions révèlent simplement que les lésions alléguées se sont produites pour la plupart au travail, ce qui n’est pas contesté. Le simple fait que l’intimé subit des dommages dans l’exercice de ses fonctions ne signifie pas nécessairement que l’employeur en est responsable. L’intimé soutient en fait que l’État est l’un des tiers responsables de ses lésions, qui, selon lui, se sont produites pour la plupart lorsqu’il travaillait pour l’OACI, dans l’immeuble de cette organisation.

(b) The Focus of the Inquiry

b) L’objet principal de l’examen

(i) *The Nature of the Dispute*

(i) *La nature du litige*

36 The Crown argues that this Court should focus on the activities involved rather than on the actual parties to the action. In doing so, if it is found that the activities fall within “working conditions”, the claim is within labour relations between ICAO and the respondent. In essence, the appellant says that, even though ICAO is not a party to the action, this claim involves the actions of ICAO, which are protected by ICAO immunity and must be determined by the international dispute resolution mechanism. The Crown relies upon several cases which, it argues, support this argument, in particular *New Brunswick v. O’Leary*, [1995] 2 S.C.R. 967, *Weber v. Ontario Hydro*, [1995] 2 S.C.R. 929, and *Béliveau St-Jacques v. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 S.C.R. 345.

L’État soutient que notre Cour devrait se concentrer sur les faits en cause plutôt que sur les véritables parties à l’action. Si notre Cour conclut, ce faisant, que les faits relèvent des « conditions de travail », la réclamation s’inscrit dans les relations de travail entre l’OACI et l’intimé. L’appelante dit essentiellement que, même si l’OACI n’est pas partie à l’action, la présente réclamation porte sur les actes de l’OACI, lesquels sont protégés par l’immunité qui lui est conférée et doivent être jugés selon le mode international de règlement des différends. L’État a invoqué plusieurs arrêts à l’appui de cet argument, notamment les arrêts *Nouveau-Brunswick c. O’Leary*, [1995] 2 R.C.S. 967, *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 R.C.S. 929, et *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345.

In *O'Leary*, this Court held that a claim brought by an employer against an employee was governed by labour legislation providing for binding arbitration in cases involving a dispute regarding the “interpretation, application or administration” of the collective agreement. Although the employer argued that his action was based on negligence rather than on the collective agreement, McLachlin J., as she then was, decided otherwise. Based on an investigation into the “essential character” of the dispute, she held that it arose from the collective agreement. She stated, at para. 6:

Here the agreement does not expressly refer to employee negligence in the course of work. However, such negligence impliedly falls under the collective agreement. Again, it must be underscored that it is the essential character of the difference between the parties, not the legal framework in which the dispute is cast, which will be determinative of the appropriate forum for settlement of the issue. [First emphasis in original; second emphasis added.]

Similarly, in *Weber*, McLachlin J., writing for the majority, reiterated, at para. 52, that “[t]he question in each case is whether the dispute, in its essential character, arises from the interpretation, application, administration or violation of the collective agreement”. In that case, the majority upheld decisions by the lower courts striking an action brought by an employee against his employer based on tort law. While the Ontario Court of Appeal overturned the trial judge in part, allowing an action based on a breach of the employee’s *Charter* rights to stand, this Court disagreed, arguing the power and duty of arbitrators to apply the law extends to the *Charter*. Yet, while McLachlin J. held that disputes arising from a collective agreement fall within the exclusive jurisdiction of an arbitrator if the applicable legislation so provides, thereby precluding the possibility of suit before the courts, she recognized that certain cases will remain in which the courts retain jurisdiction to deal with disputes between employers and employees. In this regard, she stated, at para. 54:

Dans *O'Leary*, notre Cour conclut que la réclamation d’un employeur contre un employé est régie par les lois du travail prévoyant l’arbitrage obligatoire dans les affaires où le litige porte sur « l’interprétation, l’application [ou] l’administration » de la convention collective. Même si l’employeur a prétendu que son action était fondée sur la négligence plutôt que sur la convention collective, le juge McLachlin, maintenant Juge en chef, a conclu autrement. Se fondant sur l’examen de l’« essence » du différend, elle a conclu, au par. 6, qu’il découlait de la convention collective :

En l’espèce, la convention ne mentionne pas explicitement la négligence dont un employé pourrait faire preuve dans le cadre de son travail. Cette négligence relève néanmoins implicitement de la convention collective. Encore une fois, il faut comprendre que c’est l’essence du différend entre les parties et non le cadre juridique dans lequel le litige est posé qui déterminera le tribunal qui convient pour régler l’affaire. [Premier soulignement dans l’original; deuxième soulignement ajouté.]

De la même manière, dans *Weber*, le juge McLachlin, s’exprimant au nom de la majorité, a réaffirmé qu’« [i]l s’agit, dans chaque cas, de savoir si le litige, dans son essence, relève de l’interprétation, de l’application, de l’administration ou de l’inexécution de la convention collective » (par. 52). Dans cette affaire, les juges majoritaires ont confirmé les décisions des tribunaux d’instance inférieure, qui avaient radié l’action d’un employé contre son employeur en vertu du droit de la responsabilité civile. La Cour d’appel de l’Ontario a infirmé en partie la décision du juge du procès, qui avait confirmé une action pour violation des droits garantis à l’employé par la *Charte*, mais notre Cour n’était pas de cet avis, concluant que les attributions des arbitres en matière d’application du droit s’étendent à la *Charte*. Pourtant, même si le juge McLachlin a conclu que les litiges découlant d’une convention collective relevaient de la compétence exclusive d’un arbitre si la loi applicable le prévoyait, ce qui empêchait toute poursuite judiciaire, elle a reconnu que, dans certains cas, les tribunaux conservaient leur compétence pour statuer sur les litiges entre employeurs et employés. À cet égard, elle écrit, au par. 54 :

37

38

This approach does not preclude all actions in the courts between employer and employee. Only disputes which expressly or inferentially arise out of the collective agreement are foreclosed to the courts. . . .

39

Finally, in *Béliveau St-Jacques*, this Court ruled upon a liability claim lodged by an employee which was based on the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*. The majority decision delivered by Gonthier J. held that the employee had obtained compensation for her damages, which had already been characterized as an “employment injury” within the meaning of the relevant provincial legislation. This statute prohibited any further action before the Superior Court. Although this resulted in the employer’s civil immunity, Gonthier J. held that such a result did not deprive the employee of her fundamental rights protected by the Quebec *Charter*, nor did it prevent her from seeking redress and obtaining monetary compensation for her injuries.

40

The Crown stresses that the “essential character” of this action is a labour relations dispute and an attempt to seek redress for the respondent’s termination by ICAO; thus, it should be subject to the rules established by the ICAO Service Code. The appellant’s arguments on this point are flawed in two respects. First, they appear to misstate the importance of the case law that is reviewed above. These judgments clearly indicate that where a dispute between an employer and an employee arises out of a collective agreement, which is governed by legislation that establishes alternative procedures for dispute resolution, the claimant is barred from seeking a civil remedy before the Superior Court. As such, this jurisprudence would be instructive for assessing the respondent’s capacity to file suit against his employer, ICAO, before the Superior Court; however, the respondent’s claim is evidently distinct from those at issue in *O’Leary*, *supra*, *Weber*, *supra*, and *Béliveau St-Jacques*, *supra*. Unlike those appeals, the case at bar does not involve a dispute between an employer and an employee, but rather is premised on a claim by a former employee against third parties who have nothing to do with the employment relationship.

Ce modèle ne ferme pas la porte à toutes les actions en justice mettant en cause l’employeur et l’employé. Seuls les litiges qui résultent expressément ou implicitement de la convention collective échappent aux tribunaux . . .

Enfin, dans *Béliveau St-Jacques*, notre Cour a statué sur une action en responsabilité intentée par une employée en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Il a été conclu dans la décision majoritaire rendue par le juge Gonthier que l’employée avait été indemnisée pour ses dommages, lesquels avaient déjà été qualifiés de « lésion professionnelle » au sens de la loi provinciale pertinente. Cette loi interdisait toute autre action devant la Cour supérieure. Même si cela donnait lieu à l’immunité de l’employeur contre les poursuites civiles, le juge Gonthier a conclu que l’employée n’était pas de ce fait privée de ses droits fondamentaux protégés par la *Charte* québécoise et que cela ne l’empêchait pas non plus de demander réparation et d’obtenir une indemnité pour ses lésions.

L’État souligne que l’« essence » de la présente action est un litige en matière de relations de travail et une tentative de l’intimé d’obtenir réparation pour son licenciement par l’OACI, de sorte que le présent litige est visé par le Code du personnel de l’OACI. Les arguments de l’appelante sur ce point comportent deux lacunes. Premièrement, ils paraissent mal évaluer l’importance des arrêts susmentionnés. Ceux-ci indiquent clairement que, dans le cas d’un litige entre employeur et employé qui découle d’une convention collective régie par une loi établissant un autre mode de règlement des différends, le plaignant ne peut exercer de recours civil devant la Cour supérieure. En soi, ces arrêts seraient instructifs pour l’évaluation de la capacité de l’intimé de poursuivre son employeur, l’OACI, devant la Cour supérieure, mais la réclamation de l’intimé diffère manifestement des réclamations en cause dans les arrêts *O’Leary*, *Weber* et *Béliveau St-Jacques*, précités. Contrairement à ces pourvois, la présente affaire ne porte pas sur un litige entre employeur et employé, mais sur une action intentée par un ancien employé contre des tiers qui n’ont rien à voir avec les relations en matière d’emploi. À cet égard, même si ces décisions sont

As such, although this body of case law is helpful insofar as it establishes that the “essence” of a claim must be considered to determine questions of jurisdiction, it does not support the position of the Crown in light of the nature and distinct factual circumstances of the present appeal, which do not arise from an employment relationship.

Second, notwithstanding the fact that ICAO is not a party to this action, the Crown insists that the respondent is trying to do indirectly what he cannot do directly, that being that he is attempting to bring an action in court for the loss of his employment contract. The Crown submits that:

[TRANSLATION] What Mr. Miller is attempting to do by bringing an action against the Government of Canada in the Superior Court is to bypass the legal procedures that have been put in place to assess his claim and to bypass the immunity enjoyed by ICAO in Canadian courts by substituting the Government of Canada for ICAO;

The majority of the Court of Appeal was correct in its analysis of this argument. The respondent has not made a claim against ICAO in the Superior Court. If he had, it is clear from the Headquarters Agreement, the ICAO Staff Rules and the ICAO Service Code as well as the preceding jurisprudence that the respondent’s action would have been disallowed. ICAO is immune from court action because of the international agreements signed by ICAO and Canada; any claim against ICAO would have to follow the administrative procedures laid out in the Service Code and Rules. In fact, Miller has made a claim against ICAO following these administrative procedures. He has waited six years and, at the date of this hearing, had not received a decision. The present action, on the other hand, is against third parties who he claims are responsible for his medical problems.

The respondent is not attempting to gain employee benefits in this action but, rather, compensation for the alleged wrongful acts of the Crown which are not based on the breach of an employment contract but rather, are extra-contractual. As stated by Benoît J., the claim against the Crown is not based on the lease between the Crown and ICAO, nor on the obligations owed by the Crown to ICAO or its employees because of

utiles dans la mesure où elles établissent qu’il faut tenir compte de l’« essence » d’une réclamation pour trancher les questions de compétence, elles n’appuient pas la position de l’État compte tenu de la nature et des faits distincts du présent pourvoi, qui ne découlent pas des relations en matière d’emploi.

Par ailleurs, bien que l’OACI ne soit pas partie à la présente action, l’État soutient fermement que l’intimé essaie de faire indirectement ce qu’il ne peut pas faire directement, soit intenter une action en justice pour la perte de son contrat de travail. Voici l’argument de l’État :

Ce que M. Miller tente de faire par le biais de son action intentée contre le gouvernement du Canada, en Cour supérieure, c’est de court-circuiter les régimes légaux mis en place pour juger sa réclamation et court-circuiter l’immunité dont bénéficie l’OACI devant les tribunaux canadiens, en lui substituant le gouvernement canadien;

Les juges majoritaires ont bien analysé cet argument. L’intimé n’a intenté aucune action contre l’OACI devant la Cour supérieure. Il ressort clairement de l’Accord de siège, les règles du personnel de l’OACI et le Code du personnel de l’OACI ainsi que des arrêts qui précèdent que, s’il l’avait fait, son action aurait été rejetée. L’OACI jouit de l’immunité contre toute poursuite en raison des accords internationaux qu’elle a signés avec le Canada, de sorte que toute réclamation doit suivre la procédure administrative établie dans le Code du personnel et dans les règles du personnel. En fait, Miller a fait une réclamation contre l’OACI selon cette procédure administrative. Il a attendu pendant six ans et, à la date de l’audition du pourvoi, il n’avait reçu aucune décision. En revanche, la présente action est intentée contre des tiers qui, selon lui, sont responsables de ses problèmes de santé.

L’intimé n’essaie pas d’obtenir des avantages sociaux dans la présente action, mais une indemnité pour les fautes alléguées de l’État qui ne sont pas fondées sur l’inexécution d’un contrat de travail mais qui sont plutôt extra-contractuelles. Comme l’a écrit le juge Benoît, l’action contre l’État n’est fondée ni sur le bail entre celui-ci et l’OACI, ni sur les obligations de l’État envers l’OACI ou ses employés en vertu du bail. Elle

41

42

43

the lease. Instead, the respondent's claim against the Crown is based on an alleged preexisting knowledge of toxic substances in the building and its failure to warn those who used the building of the existence of these substances.

44 Finally, the respondent alleges that he was injured, in part, after his employment with ICAO was terminated, when he returned to the ICAO building for an appeal hearing; this is meant to further establish that his injuries do not arise from employment.

45 Mailhot J.A., in dissent, held that the damages requested by Miller were, in essence, employee benefits, because they included medical costs, retraining, loss of future earnings and loss of future pension. These damages are like any damage claims in personal injury lawsuits. If the respondent was hit by a car and no longer able to work in his present employment, his claim would be no different. As such, he is not claiming "employee benefits".

(ii) *The Extent of the Immunity*

46 Although the Crown states that it is not arguing that the ICAO immunity is transferred to the Crown, in essence it is arguing that the immunity of the organization extends to the location of work and, because the respondent's injuries were incurred therein, all those who may be responsible for the alleged damages are protected by such immunity.

47 In stating that the nature of the actions giving rise to the claim determine if they are "sovereign" actions, the Crown is in fact saying that anything occurring at the place of employment, where that location results from an international agreement between an international organization and the Crown, is a sovereign act and, therefore, that no matter how remote, this act is protected by the immunity. This is incorrect. The immunity of

repose plutôt sur l'allégation que l'État, qui aurait eu connaissance de la présence de substances toxiques dans l'immeuble, n'en a pas averti les occupants.

Enfin, l'intimé soutient que ses lésions ont été causées, en partie, après la cessation de son emploi auprès de l'OACI, lorsqu'il est retourné dans l'immeuble pour l'audition de son appel. Le but en est d'établir que ses lésions ne résultent pas de son emploi.

Dans son jugement dissident, Madame le juge Mailhot a conclu que les dommages-intérêts réclamés par Miller étaient essentiellement des avantages sociaux puisqu'ils comprenaient le remboursement de frais médicaux et de recyclage professionnel ainsi qu'une indemnisation pour perte de revenus futurs et perte de prestations de retraite futures. Ces dommages-intérêts sont comme les dommages-intérêts réclamés dans les poursuites pour lésions corporelles. Si l'intimé avait été renversé par une voiture et qu'il avait été incapable de continuer à exercer son emploi actuel, sa réclamation n'aurait pas été différente. Par conséquent, je ne crois pas qu'il s'agisse de « bénéfiques de son emploi » (avantages sociaux).

(ii) *La portée de l'immunité*

Même si l'État dit ne pas prétendre que l'immunité de l'OACI lui est transférée, il soutient essentiellement qu'elle s'étend au lieu de travail et que, comme c'est là que se sont produites les lésions, elle protège tous ceux qui sont susceptibles d'être responsables des dommages allégués.

En déclarant que c'est leur nature qui détermine si les actes sur lesquels se fonde la réclamation sont des actes « souverains », l'État dit en fait que si le lieu de travail découle d'un accord entre une organisation internationale et l'État, tous les actes qui y sont accomplis sont des actes souverains et sont donc protégés par l'immunité même si les liens sont ténus. Cela est inexact. L'immunité de l'OACI et de ses employés est conférée pour la

ICAO and its employees is for the protection of the Organization. This is clearly stated in art. 21 of the Headquarters Agreement. One must not simply look at the activities involved and the place in which these occurred, but also at the effect that these claims may have on the Organization. Therefore, the actual parties to any court action are important and must be considered, as well as the nature of the claim.

A sovereign act is an act done by a sovereign body acting in accordance with its sovereign privileges. The signing of the international agreements were sovereign acts of both the Crown and ICAO. The respondent argues that ICAO had absolutely no control over maintenance of the leased premises and that it had no control over its ventilation system. He states that it was only upon ICAO's request that a Joint Working Group was formed, including representatives of the Crown and Monit, to resolve the problems related to poor air quality. His claim against the Crown is for a failure to warn of dangerous environmental conditions within the ICAO headquarters. The respondent's burden is to show that the Crown was aware of the problem and failed in its duty to warn the occupants of the building and that this caused the injuries that he allegedly incurred. This failure to warn, if proven, cannot be seen as a "sovereign act" as it clearly has nothing to do with the agreement between ICAO and the Crown, nor with ICAO's daily activities. Furthermore, although the Crown alleged that its representatives were not permitted to enter the building, there is evidence that ICAO was only one lessee of that building, that people regularly entered the building and that, although the actual ICAO premises could not be entered without permission, due to the air problems, the Crown was given permission to enter on numerous occasions.

According to the appellant, if the Superior Court exercises jurisdiction with respect to the respondent's claim, ultimately it will have to comment upon and, thus, interfere with the internal workings of ICAO. As a result, a national court will scrutinize and render judgment on a dispute essen-

protection de l'Organisation. Cela est indiqué clairement dans l'art. 21 de l'Accord de siège. Il ne faut pas simplement examiner les faits en cause et le lieu de leur survenance, mais aussi l'effet de ces réclamations sur l'Organisation. Par conséquent, il est important de prendre en considération l'identité des véritables parties à l'action en justice au même titre que la nature de la réclamation.

Un acte est un acte souverain s'il est accompli par un organisme souverain agissant conformément aux privilèges de sa souveraineté. La signature des accords internationaux est un acte souverain de l'État et de l'OACI. L'intimé prétend que l'OACI n'a absolument aucun contrôle sur l'entretien des locaux loués et sur leur système de ventilation. Il déclare que c'est seulement à la demande de l'OACI qu'un groupe de travail mixte comprenant des représentants de l'État et de Monit a été formé pour régler les problèmes de mauvaise qualité de l'air. Son action contre l'État est fondée sur l'omission de signaler les conditions environnementales dangereuses qui existaient au siège de l'OACI. Il incombe à l'intimé de démontrer que l'État était au courant du problème, qu'il a manqué à son obligation d'en avertir les occupants de l'immeuble et que cela a causé les lésions alléguées. Ce manquement, s'il est établi, ne peut pas être considéré comme un « acte souverain » puisqu'il n'a manifestement rien à voir avec l'accord entre l'OACI et l'État ou les opérations quotidiennes de l'OACI. De plus, malgré les allégations de l'État que ses représentants n'étaient pas autorisés à entrer dans l'immeuble, la preuve indique que l'OACI était seulement un des locataires de l'immeuble, que les gens y entraient régulièrement et que, même s'il était interdit d'entrer sans autorisation dans les locaux de l'OACI, l'État a eu l'autorisation de le faire à nombre d'occasions en raison des problèmes de qualité de l'air.

L'appelante prétend que si la Cour supérieure exerce sa compétence relativement à la réclamation de l'intimé, elle devra en fin de compte aborder la question du fonctionnement interne de l'OACI et, par conséquent, s'ingérer dans ses affaires internes. Cela permettrait donc à un tribu-

48

49

tially related to ICAO labour relations, which falls within ICAO's complete and exclusive jurisdiction. The appellant argues that such a result would run counter to basic public international law principles, as it would fail to recognize the dignity, independence and integrity that necessarily attach to foreign and international organizations and states. In this regard, the Crown cites this Court's decision in *Re Canada Labour Code*, [1992] 2 S.C.R. 50, where La Forest J., writing for the majority, stated at p. 80:

While bare employment contracts are primarily commercial in nature, the management and operation of a military base is undoubtedly a sovereign activity. The operations of embassies and offshore military posts are the quintessential examples of state activity that should be immune from foreign review. [Emphasis added.]

50

First, this decision involved the *State Immunity Act* which does not apply in the present case. This notwithstanding, if ICAO was a party to this action or if there was an investigation into the activities of ICAO, its usage of the building, or the way it paid or treated its employees, this argument might be persuasive. Clearly, there will be some instances where dealing with events that occur during someone's employment may lead to intrusion into sovereign activities of an international body. The present case, however, is not one of them. As stated throughout, Miller's claim does not emerge from his employment relation with ICAO. Thus, the Organization's administrative procedures are inapplicable in this case. The Superior Court is only being asked to determine if the Crown had knowledge of the environmental conditions in the building, if it or its representatives failed to exercise their duty to warn those who worked within it, and if this caused the respondent's damages. Within this analysis, a consideration of ICAO's internal functions and procedures is neither relevant nor necessary.

nal national d'examiner et de juger un litige essentiellement lié aux relations de travail de l'OACI, domaine qui relève entièrement et exclusivement de la compétence de cette dernière. L'appelante soutient qu'un tel résultat irait à l'encontre des principes fondamentaux du droit public international puisque cela ne reconnaîtrait pas la dignité, l'indépendance et l'intégrité nécessairement liées aux organisations internationales et aux États étrangers. À cet égard, l'État cite la décision rendue par notre Cour dans *Re Code canadien du travail*, [1992] 2 R.C.S. 50, où le juge La Forest, au nom de la majorité, écrit, à la p. 80 :

Bien qu'un simple contrat de travail soit principalement de nature commerciale, la gestion et l'exploitation d'une base militaire constituent certainement des activités d'un État souverain. Les activités des ambassades et des postes militaires extracôtiers constituent les meilleurs exemples d'activités exercées par un État qui devraient être visées par l'immunité de juridiction. [Je souligne.]

Tout d'abord, il est question dans cette décision de la *Loi sur l'immunité des États*, qui ne s'applique pas en l'espèce. Toutefois, si l'OACI était partie à la présente action ou s'il y avait enquête sur les actes de l'OACI, sur son utilisation de l'immeuble ou sur la façon dont elle rémunère ou traite ses employés, cet argument serait convaincant. Il y a évidemment des cas où l'examen des faits se produisant au cours de la période d'emploi de quelqu'un peut mener à l'ingérence dans les actes souverains d'un organisme international. Ce n'est toutefois pas le cas dans la présente affaire. Comme je l'ai dit à maintes reprises, la réclamation de Miller ne provient pas de sa relation de travail avec l'OACI. La procédure administrative de l'Organisation est donc inapplicable en l'espèce. La Cour supérieure doit seulement déterminer si l'État avait eu connaissance des conditions environnementales dans l'immeuble, si celui-ci ou ses représentants ont manqué à leur obligation d'avertir ceux qui y travaillaient et si cela a causé les dommages allégués. L'examen des fonctions et des procédures internes de l'OACI ne serait ni pertinent ni nécessaire dans le cadre de cette analyse.

C. Full Answer and Defence

It is argued that, because of the immunity that protects ICAO and its employees, the appellant will face difficulties in preparing a full answer and defence should this action be remitted to the Superior Court. This is said to be due in part to the inviolable nature of the headquarters itself, which is provided by arts. 4 and 5 of the Headquarters Agreement. Concern is also expressed by the appellant that ICAO cannot be compelled by the court to provide documents and that its employees cannot be compelled to testify.

Although ICAO immunity covers the premises with an “inviolable” character, the facts of this case indicate that this immunity is not so broad as to completely preclude the appellant from gathering evidence to support its arguments on the merits of this case. As noted earlier, there is evidence that the Crown entered the ICAO premises on numerous occasions due to the continuing air quality problems. This evidence also suggests that the Crown supplied full-time staff to assist and advise Monit, the owner of the building, and that the Crown participated in committee meetings. Finally, it suggests that ICAO was not the only tenant of the building, which was open to the public from the street and the Metro.

In addition, it must be noted that art. VII of the Supplementary Agreement states that any cause of action related to the lease can be brought to a competent court of Canada and, in such a case, ICAO should “facilitate the proper administration of justice and assist the Government of Canada by providing all relevant evidence”. Although the respondent’s claim is not based on the lease but rather on the Crown’s failure to warn of environmental problems, the Crown could point to the fact that its involvement in this case is “related” to the lease to obtain the cooperation of ICAO.

The Crown may also be able to invoke art. 21 of the Headquarters Agreement. This Article discusses the immunity and privileges of international

C. Une défense pleine et entière

On a prétendu qu’en raison de l’immunité dont jouissent l’OACI et ses employés, l’appelante aurait de la difficulté à présenter une défense pleine et entière si la présente action devait être renvoyée devant la Cour supérieure. Cela serait dû en partie à l’inviolabilité du siège lui-même, laquelle est prévue par les art. 4 et 5 de l’Accord de siège. L’appelante s’est également dite préoccupée par le fait que l’OACI ne pouvait être contrainte par la cour à fournir des documents et que ses employés ne pouvaient pas être contraints à témoigner.

Même si l’immunité de l’OACI confère aux locaux un caractère « inviolable », les faits de la présente affaire indiquent qu’elle n’est pas large au point d’empêcher complètement l’appelante de recueillir des éléments de preuve en vue d’appuyer ses arguments quant au fond de l’affaire. Comme nous l’avons déjà mentionné, la preuve indique que l’État a pénétré dans les locaux de l’OACI à de nombreuses reprises en raison des problèmes continus de qualité de l’air. Elle indique aussi que l’État a fourni une personne à plein temps pour aider et conseiller Monit, la propriétaire de l’immeuble, qu’il a participé à des réunions de comité et, enfin, que l’OACI n’était pas le seul locataire de l’immeuble, auquel le public avait accès de la rue et du métro.

Par ailleurs, il faut noter que l’art. VII de l’Accord supplémentaire prévoit que toute cause d’action relative au bail peut être portée devant les tribunaux compétents du Canada et que, en pareil cas, l’OACI « facilitera la bonne administration de la justice et assistera le Gouvernement du Canada en fournissant tout élément pertinent à la preuve ». Même si la réclamation de l’intimé est fondée non pas sur le bail, mais sur l’omission de l’État de signaler les problèmes environnementaux, l’État pourrait, pour obtenir la collaboration de l’OACI, faire valoir que sa participation en l’espèce est « liée » au bail.

L’État pourrait aussi invoquer l’art. 21 de l’Accord de siège, qui porte sur les privilèges et les immunités accordés aux fonctionnaires internatio-

51

52

53

54

officials. Although the *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Can. T.S. 1966 No. 29, states that these officials generally cannot be compelled to testify, art. 21 provides that:

The Secretary General of the Organization shall have the right and the duty to waive the immunity of any official in any case where, in his opinion, the immunity would impede the course of justice and can be waived without prejudice to the interests of the Organization. [Emphasis added.]

In light of the above, the concerns raised by the Crown regarding the effect of ICAO's immunity on the preparation of its defence are both hypothetical and premature. Any real issue on this subject could be handled by the trial judge.

D. *The Proper Forum*

55 Having found that the context in which the alleged injuries occurred does not prevent the respondent's action, this Court must now determine if, under Canadian law, the Quebec Superior Court has general jurisdiction over these matters.

56 The Crown does not claim that there is anything in Canadian law which preempts the jurisdiction of the Superior Court; however, it does rely on international law, in particular the Headquarters Agreement. It argues that our internal order is affected by international law and that, as such, the jurisdiction of the ordinary courts of Canada is ousted by Canada's acceptance that there will be an exclusive international forum for disputes resulting from the relationship between employees and their international employer. Upon review of the wording of these international instruments, I find that there is nothing stated therein to preclude the respondent's action from being heard and considered by the Quebec Superior Court. The Crown argues that silence with respect to the Crown's obligations towards ICAO employees indicates that the respondent's claim does not exist in international law; the respondent submits that this silence "confirms only that there are no limitations on the jurisdiction of the domestic courts over such claims" (emphasis in original). I agree. The inter-

naux. Même si, selon la *Convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, R.T. Can. 1966 n° 29, ceux-ci ne peuvent généralement pas être contraints à témoigner, l'art. 21 prévoit que :

Le Secrétaire général de l'Organisation pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. [Je souligne.]

Compte tenu de ce qui précède, les inquiétudes que l'État a mentionnées au sujet de l'effet de l'immunité de l'OACI sur la préparation de sa défense sont hypothétiques et prématurées. Le juge du procès pourrait régler toute véritable question qui se pose à ce sujet.

D. *Le forum compétent*

Ayant conclu que le contexte des lésions alléguées n'empêchait pas l'action de l'intimé, notre Cour doit maintenant déterminer si, en vertu du droit canadien, la Cour supérieure du Québec a compétence générale sur ces questions.

L'État n'affirme pas que le droit canadien écarte la compétence de la Cour supérieure, mais il invoque le droit international, en particulier l'Accord de siège. À son avis, notre ordre interne est visé par ce droit international et les tribunaux de droit commun du pays n'ont plus compétence du fait que le Canada a accepté qu'il y ait un forum international exclusif pour les litiges résultant de la relation entre les employés et leur employeur international. Après examen du libellé de ces textes internationaux, je conclus qu'ils ne contiennent aucune disposition qui empêche que l'action de l'intimé soit entendue et examinée par la Cour supérieure du Québec. L'État soutient que l'absence de disposition relative aux obligations de l'État envers les employés de l'OACI signifie que la réclamation de l'intimé n'existe pas en droit international; par contre, l'intimé fait valoir que cette absence [TRADUCTION] « ne fait que confirmer qu'il n'y a aucune limite à la compétence des tribunaux nationaux sur ce genre de réclamations » (souligné dans l'original). Je suis d'accord. L'or-

national order as stated in these instruments only relates to actions in which ICAO is a party.

Turning to the internal law of Canada, art. 31 of the *Code of Civil Procedure* of Quebec states that the Superior Court is the court of first instance for all suits that are not assigned exclusively to another court by a specific provision of law. The international documents that must be considered include the Headquarters Agreement, the Supplementary Agreement, the ICAO Staff Rules, and the ICAO Service Code. Whether or not all of these documents form part of Canadian law is, in this case, irrelevant since there is nothing in any of these documents to specifically exclude an employee of ICAO from bringing an action against the Canadian government in Canadian courts and, as such, the Superior Court is competent to hear the claim.

VI. Disposition

The appeal having been dismissed from the bench, this case must be returned to the Quebec Superior Court for consideration on the merits. Costs are awarded to the respondent on a party and party basis.

Appeal dismissed with costs.

Solicitor for the appellant: The Attorney General of Canada, Montréal.

Solicitors for the respondent: Seal Seidman, Montréal.

dre international prévu par ces textes juridiques a trait seulement aux actions auxquelles l'OACI est partie.

En ce qui concerne le droit interne du Canada, l'art. 31 du *Code de procédure civile* prévoit que la Cour supérieure est le tribunal de première instance pour toute demande qu'une disposition formelle de la loi n'a pas attribuée exclusivement à un autre tribunal. Les documents internationaux dont il faut tenir compte sont notamment l'Accord de siège, l'Accord supplémentaire, les règles du personnel de l'OACI et le Code du personnel de l'OACI. En l'espèce, peu importe que ces documents fassent partie ou non partie du droit canadien, car ils ne contiennent rien qui empêche expressément un employé de l'OACI de poursuivre le gouvernement canadien devant les tribunaux du pays, de sorte que la Cour supérieure a compétence sur la réclamation.

VI. Dispositif

Le pourvoi ayant été rejeté à l'audience, l'affaire doit être renvoyée devant la Cour supérieure du Québec pour examen au fond. Les dépens entre parties sont accordés à l'intimé.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureur de l'appelante : Le procureur général du Canada, Montréal.

Procureurs de l'intimé : Seal Seidman, Montréal.

57

58