

Monit International Inc. Appellant

v.

Bernard Miller Respondent

INDEXED AS: MILLER v. MONIT INTERNATIONAL INC.

Neutral citation: 2001 SCC 13.

File No.: 27307.

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 from building owner — Former employee of organization bringing action against owner seeking damages for health problems allegedly suffered because of inadequate air quality in building — Owner 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 from building owner — Former employee of organization bringing action against building owner 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”). The appellant (“Monit”) owned the building in Montreal where, pursuant to a lease agreement with the federal Crown, ICAO’s head office was situated. M brought an action against the Crown and Monit seeking damages for health problems he alleged he suffered because of

Monit International Inc. Appelante

c.

Bernard Miller Intimé

RÉPERTORIÉ : MILLER c. MONIT INTERNATIONAL INC.

Référence neutre : 2001 CSC 13.

N° du greffe : 27307.

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 le propriétaire de l'immeuble 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 le propriétaire 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 le propriétaire de l'immeuble 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 »). L'appelante (« Monit ») était propriétaire de l'immeuble situé à Montréal, où, en vertu d'un bail avec l'État fédéral, se trouvait le siège social de l'OACI. M a intenté une action en dommages-intérêts contre l'État et Monit pour cause de problèmes de santé qui seraient dus à la

inadequate air quality in the building. At trial, Monit 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.

For the reasons stated in *Miller v. Canada*, the success or failure of this action at trial has nothing to do with the internal operations of the international organization. Despite its lease agreement with the Crown, Monit, as owner, remained responsible for ensuring that the premises were maintained in a manner that ensured safe occupancy. Monit's claim that the inviolable nature of the ICAO headquarters prevented its entrance into the premises is not supported by the evidence. M presented evidence that Monit was the only party in control of the air and ventilation system. This evidence suggests that ICAO was only one of many lessees in that building. It also suggests that people regularly entered the building and that both the Crown and Monit were given permission to enter the actual ICAO premises on numerous occasions owing to the air problems.

There is no reason to remove M's right to bring a legal action in the ordinary courts of Canada merely because of evidentiary difficulties that Monit may face. This is not a jurisdictional matter, but one for the trial judge. In any event, any evidence required by Monit should already be within its control. If ICAO truly had no control over the ventilation system, any evidence with respect to the maintenance of the building and the ventilation system, including remedial work completed, would be within the control of Monit rather than ICAO.

Cases Cited

Applied: *Miller v. Canada*, [2001] 1 S.C.R. 407, 2001 SCC 12.

Statutes and Regulations Cited

Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, arts. 31, 164. *Headquarters Agreement between the Government of Canada and the International Civil Aviation Organization*, Can. T.S. 1992 No. 7, arts. 4, 21, 32, 33.

mauvaise qualité de l'air dans l'immeuble. Au procès, Monit a, en vertu de l'art. 164 du *Code de procédure civile*, déposé 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.

Pour les motifs énoncés dans *Miller c. Canada*, le succès ou le rejet de la présente action au procès n'a rien à voir avec les opérations internes de l'organisation internationale. Malgré son bail avec l'État, Monit avait toujours, à titre de propriétaire, la responsabilité d'assurer de manière adéquate la sécurité des lieux. La prétention de Monit selon laquelle l'inviolabilité du siège de l'OACI l'empêchait d'entrer dans les locaux n'est pas étayée par la preuve. M a présenté la preuve que Monit était la seule partie qui avait le contrôle du système d'admission d'air et de ventilation. Selon cette preuve, l'OACI n'était qu'un locataire parmi nombre d'autres locataires de cet immeuble. Il semble aussi que des gens entraient régulièrement dans l'immeuble et que l'État et Monit aient tous deux eu l'autorisation d'entrer dans les locaux mêmes de l'OACI à nombre d'occasions en raison des problèmes de qualité de l'air.

Rien ne justifie que M soit privé du droit d'engager une action devant les tribunaux de droit commun du Canada pour le seul motif que Monit risque d'éprouver des difficultés en matière de preuve. Il ne s'agit pas d'une question de compétence, mais d'une question relevant du juge du procès. De toute façon, Monit devrait déjà disposer de tous les éléments de preuve dont elle a besoin. Si l'OACI n'avait vraiment aucun contrôle sur le système de ventilation, tous les éléments de preuve à l'égard de l'entretien de l'immeuble et du système de ventilation, y compris les travaux correctifs effectués, devraient être entre les mains de Monit et non de l'OACI.

Jurisprudence

Arrêt suivi: *Miller c. Canada*, [2001] 1 R.C.S. 407, 2001 CSC 12.

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, 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.

Supplementary Agreement between Canada and the International Civil Aviation Organization, Can. T.S. 1980 No. 18, arts. II, VI, VII.

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

Paul A. Melançon and Hugues Duguay, 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 a Canadian corporation 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. Canada*, [2001] 1 S.C.R. 407, 2001 SCC 12, 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, 1994, was employed as an interpreter for the International Civil Aviation Organization (“ICAO”), which is a specialized agency of the United Nations. At all material times, Monit International Inc. was the owner of 1000 Sherbrooke Street West in Montreal where, pursuant to a lease agreement

Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 31, 164.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [1999] R.J.Q. 719, [1999] A.Q. n° 754 (QL) (*sub nom. Canada c. Miller*), 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) (*sub nom. Canada c. Miller*), qui avait rejeté l'exception déclinatoire de l'appelante. Pourvoi rejeté.

Paul A. Melançon et Hugues Duguay, 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 une société canadienne 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. Canada*, [2001] 1 R.C.S. 407, 2001 CSC 12, 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 et le 7 mai 1994 pour l'Organisation de l'aviation civile internationale (« OACI »), organisme spécialisé des Nations Unies. Durant toute la période visée, Monit International Inc. était propriétaire de l'immeuble situé au 1000, rue Sherbrooke Ouest, Montréal, où, en vertu d'un bail avec Sa Majesté la

with Her Majesty the Queen in Right of Canada (“the Crown”), the head office of ICAO was situated.

The facts in this case are essentially those summarized in *Miller v. Canada*.

Miller alleges that Monit, and not ICAO, was responsible for building maintenance, heating, cooling and ventilation, and that, in that role, Monit employed all building services staff and operated the aforementioned equipment for ICAO and other lessees of the building. Further, he alleges that through a variety of acts, Monit contributed to the air quality problem in the building.

Miller further alleges that Monit was aware of the air quality problems and failed to warn him and other employees of the risk to their health. Both the Crown and Monit had tried to fix problems with the air quality in the building, but were unsuccessful.

Miller claims that 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 \$25,000 in punitive damages against Monit. The claim against Monit is based on the argument that, as owner of the building, Monit was responsible for the poor air quality in the building and, having been aware of this health hazard, it is liable for its failure to warn the employees of ICAO of the resulting danger to their health. At trial, Monit 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 was heard in conjunction with *Miller v. Canada*. The appeal was dismissed, Mailhot J.A. dissenting.

Monit alleges that Miller’s claim falls entirely within working conditions and thereby exclusively

Reine du chef du Canada (« État »), se trouve le siège social de l’OACI.

Les faits de la présente affaire sont essentiellement ceux qui sont résumés dans *Miller c. Canada*.

Miller allègue que Monit, et non l’OACI, avait la responsabilité de l’entretien, du chauffage, de la climatisation et de la ventilation de l’immeuble de l’OACI et que, à ce titre, Monit engageait tout le personnel chargé des installations techniques de l’immeuble et assurait les services susmentionnés pour l’OACI et les autres locataires de l’immeuble. Il allègue en outre que Monit a, par divers actes, contribué au problème de la qualité de l’air dans l’immeuble.

Miller allègue de plus que Monit était au courant des problèmes de qualité de l’air et qu’elle a négligé de l’avertir et d’avertir les autres employés des risques pour leur santé. L’État et Monit avaient tous deux essayé vainement de régler ces problèmes.

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 Monit seule des dommages punitifs de 25 000 \$. Dans son action contre Monit, il fait valoir que, à titre de propriétaire de l’immeuble, Monit était responsable de la mauvaise qualité de l’air dans l’immeuble et que, puisqu’elle était au courant du danger que cela représentait pour la santé, elle est responsable d’avoir négligé d’en avertir les employés de l’OACI. Au procès, Monit 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. Canada*; il a été rejeté, Madame le juge Mailhot étant dissidente.

Monit prétend que la réclamation de Miller vise uniquement les conditions de travail et qu’elle

4

5

6

7

8

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

9 Miller argues, and the Superior Court and Court of Appeal agreed, that the claim is not based on his employment relationship, but rather, on the extra-contractual delictual acts of Monit. Therefore, the international immunity from which ICAO benefits cannot be afforded to Monit 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

10 *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.

appartient donc exclusivement au domaine des relations de travail. Elle fait valoir que ce domaine est régi intégralement par le Code du personnel de l'OACI et que, en vertu des accords internationaux 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 ces réclamations.

Miller soutient, et la Cour supérieure et 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 de Monit. Par conséquent, l'immunité internationale dont jouit l'OACI ne peut s'étendre à Monit 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. 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

Purpose of privileges and immunities

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

Article 21

But des privilèges et immunités

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

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.

III. Judicial History

11 Benoît J. and the Court of Appeal heard this case together with the companion case, *Miller v. Canada*. In their reasons, they referred to the Crown rather than Monit in dealing with what appear to have been identical submissions. It is for this reason that reference is sometimes made to the Crown rather than Monit in the following description of the case history.

A. *Quebec Superior Court*, [1998] R.J.Q. 260

12 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 Monit and Miller, nor any contractual obligations owed by Monit to Miller.

13 According to Benoît J., any litigation between Monit and ICAO, or between Miller and ICAO, is outside the jurisdiction of the Superior Court because of the Organization's immunity from all

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

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.

III. Décisions antérieures

Le juge Benoît et la Cour d'appel ont entendu la présente affaire en même temps que l'affaire connexe *Miller c. Canada*. Dans leurs motifs, ils mentionnent l'État plutôt que Monit à l'égard de prétentions qui semblent être identiques, ce qui explique que c'est parfois l'État qui est mentionné au lieu de Monit dans la description suivante des décisions antérieures.

A. *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 Monit et Miller, ni aucune obligation contractuelle de Monit envers Miller.

Selon le juge Benoît, la Cour supérieure n'a compétence sur aucun litige entre Monit et l'OACI, ou entre Miller et l'OACI, en raison de l'immunité de l'Organisation contre toute pour-

legal suits and the available recourse to an international administrative body. Further, any litigation between Miller and his employer would be governed by the ICAO Service Code provisions.

Benoît J. also found that art. 32 of the Headquarters Agreement only concerns the parties to the Agreement and 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.

Monit argued that the act of signing the lease by the Crown was an international obligation falling within the *jure imperii* rule and, 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 Monit's failure to properly maintain its building and failure to warn of the dangers therein.

Monit 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. Benoît J. noted that Miller had alleged that Monit 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 remained the same and the Superior Court is competent to hear the extra-contractual claim.

Finally, Benoît J. found that, since Miller was not claiming employee benefits from his employer in this suit and that there was no possibility of con-

suite et de l'existence d'un recours à un organisme administratif international. De plus, tout litige entre Miller et son employeur serait régi par le Code du personnel de l'OACI.

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 espèce.

Monit a soutenu que la signature du bail par l'État constituait une obligation internationale relevant de la règle *jure imperii* et que les tribunaux canadiens ne pouvaient donc 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 Monit d'entretenir adéquatement son immeuble et sur son omission de l'avertir des dangers qui en découlaient.

Monit 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. Le juge Benoît a noté l'allégation de Miller selon laquelle Monit avait été invitée 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 extra-contractuelle.

Enfin, le juge Benoît a conclu que, puisque Miller ne réclamait pas d'avantages sociaux à son employeur dans la présente poursuite et qu'il n'y

14

15

16

17

tradictory judgments or double indemnity, the *forum non conveniens* rule was not applicable.

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

Nuss J.A.

18 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, adopted by Monit, was that, because Miller was an employee, anything to do with employee/employer relations was covered by the immunity and privileges of international organizations. Nuss J.A. held that the Superior Court was correct in emphasizing that Miller's claim was not against ICAO and held that the Crown, and impliedly Monit, could not clothe itself in the privilege and immunity vested in international organizations.

19 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.

20 Nuss J.A. held that if the Crown, and impliedly Monit, harmed a person, saving a case where domestic law had given them immunity, they may be sued in Canadian courts. There is no principle of law providing that, because a party is involved with an international organization, it is not subject to an action filed in Canadian courts.

21 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 it. This was also the position of Monit. 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, even if the alleged acts did occur during the respondent's employment with ICAO, immunity

avait aucune possibilité de jugements contradictoires ou de double indemnisation, la règle du *forum non conveniens* n'était pas applicable.

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, adoptée par Monit, était que, puisque Miller était un employé, tout ce qui avait trait aux relations employeur-employé 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 il a conclu que l'État, et implicitement Monit, ne pouvaient se prévaloir des privilèges et de l'immunité 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, et implicitement Monit, causaient un préjudice à une personne, ils pourraient, sauf dans les cas où le droit interne leur conférait l'immunité, être poursuivis devant les tribunaux canadiens. Aucun principe de droit ne dit que, du fait qu'il traite avec une organisation internationale, une partie 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 lui. C'est aussi la position de Monit. 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, même si les faits allégués se sont produits pendant que l'intimé tra-

from suit that vests in ICAO is not transferred to the Crown nor, impliedly, to Monit.

Monit relied on the Crown's argument but Nuss J.A. held that it did not have the status of the Crown nor Canada's relationship with ICAO or the United Nations. Thus, Nuss J.A. found that the status of Monit is no different than that of any other person in Quebec who commits an act for which he or she is extra-contractually responsible.

Mailhot J.A. (dissenting)

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

Mailhot J.A. held that there was nothing in the agreements permitting an employee to sue the Crown, and impliedly Monit, for working conditions inside the building, but they do include provisions stating a mechanism to deal with disputes. Article 33 of the Headquarters Agreement refers to "Other Disputes".

Mailhot J.A. remarked that Miller entered work each day, not at the invitation of Monit, but rather as an employee of ICAO. If there is any recourse, it is against the employer. She viewed the damages requested by Miller, which include medical reimbursement and employment retraining, as employee benefits. Because of ICAO immunity and internal mechanisms, she stated that Miller

vallait pour l'OACI, l'immunité dont jouit cette organisation n'est pas transférée à l'État ni, implicitement, à Monit.

Monit s'est fondée sur l'argument de l'État, mais le juge Nuss a conclu qu'elle n'avait pas un statut similaire à celui de l'État. Elle ne pouvait pas, en outre, invoquer une relation de même nature que celle du Canada avec l'OACI ou avec les Nations Unies. Le juge Nuss a donc conclu que le statut de Monit n'est pas différent de celui de toute autre personne au Québec qui accomplirait un acte engageant sa responsabilité extra-contractuelle.

Madame le juge Mailhot (dissidente)

Madame le juge Mailhot souscrivait à pratiquement tous les arguments de la demande de Monit, qui se fondait amplement sur les arguments de l'État dans l'affaire connexe, et elle aurait accueilli l'appel. Elle a conclu que la déclaration de Miller indique clairement que les actes survenus pendant qu'il occupait ses fonctions constituent le fondement de sa réclamation et que l'immeuble 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 Miller, 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 déclaré que les accords ne contiennent rien qui permette à un employé de poursuivre l'État, et implicitement Monit, pour ses conditions de travail à l'intérieur de l'immeuble, mais qu'ils renferment des dispositions établissant un mécanisme de règlement des différends. L'article 33 de l'Accord de siège porte le titre « Autres différends ».

Le juge Mailhot a noté que Miller se rendait au travail chaque jour, non pas à titre d'invité de Monit, mais à titre d'employé de l'OACI. S'il existe quelque recours, c'est contre son employeur. Selon elle, les dommages-intérêts réclamés par Miller, notamment à titre de remboursement de frais médicaux et de recyclage professionnel, sont des avantages sociaux. À son avis, en raison de

22

23

24

25

cannot sue ICAO in court and that the present action is an attempt to do indirectly what he cannot do directly.

26 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 sovereign parties. Finally, she held that, although there is no legal link between Monit and Miller, Monit is the owner of the building and has signed a lease with the Canadian government. As such, Monit's obligations are towards the lessee (Canada), whose obligations were assumed by the occupant, ICAO. Therefore, Monit has no obligations towards the respondent.

IV. Issues

27 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 Monit? 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

28 Monit's arguments are substantially the same as those of the Crown in *Miller v. Canada*. It argues that, in considering the jurisdiction of the Superior Court, this Court must consider the context in which these injuries were incurred. In particular, Monit argues that the respondent acknowledged that these injuries were in relation to his employment when he included a statement to that effect in his declaration. The appellant submits that, because of the link between Miller's injuries and his employment, any damages fall within the exclusive jurisdiction of his employer, ICAO,

l'immunité et des mécanismes internes de l'OACI, Miller ne peut poursuivre celle-ci devant les tribunaux et la présente action vise à faire indirectement ce qu'il ne peut faire directement.

Le juge Mailhot estime qu'il y a 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 souveraines. Finalement, elle a conclu que, même s'il n'y a aucun lien de droit entre Monit et Miller, Monit est propriétaire de l'immeuble et a signé un bail avec le gouvernement canadien. À ce titre, les obligations de Monit sont envers le locataire (le Canada), dont les obligations sont assumées par l'occupant, l'OACI. Par conséquent, Monit n'a aucune obligation envers l'intimé.

IV. Question 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 Monit? Pour avoir gain de cause, l'appelante doit établir, 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

Les arguments de Monit sont essentiellement les mêmes que ceux de l'État dans *Miller c. Canada*. Elle fait valoir que, dans l'examen de la compétence de la Cour supérieure, notre Cour doit tenir compte du contexte dans lequel ces lésions se sont produites. Monit prétend en particulier que l'intimé a reconnu que ces lésions étaient liées à son emploi lorsqu'il a fait une mention en ce sens dans sa déclaration. Selon l'argument de l'appelante, en raison du lien entre les lésions de Miller et son emploi, tout préjudice relève de la compétence exclusive de son employeur, l'OACI, aux termes

because of the immunity provisions in the Headquarters Agreement.

There is a claim against both the Crown and Monit for failure to warn of the dangerous air quality in the building, but there is an additional claim that Monit, as owner, failed to properly maintain the building in which the respondent worked. The appellant argues that any attempt by Miller to prove such a claim will impinge on the immunity of ICAO and interfere in its internal processes. In addition, Monit submits that it will face severe difficulties in preparing a full answer and defence to such a claim because of the immunity of ICAO and its employees and the inviolable nature of its premises.

Monit was the owner of the premises in question. It had no contractual relationship with ICAO or its employees. Despite its lease agreement with the Crown, as owner, it remained responsible for ensuring that the premises were maintained in a manner that ensured safe occupancy. Monit argues that the inviolable nature of the ICAO headquarters prevented its entrance into the premises. Such a claim does not appear to be supported by the evidence in this case. Miller states that ICAO had absolutely no responsibility for maintenance of the building and that it had no control over the ventilation system. Although the Crown and Monit both argue that they were not permitted to enter the building, the respondent presented evidence that Monit was the only party in control of the air and ventilation system. This evidence suggests that ICAO was only one of many lessees in that building. It also suggests that people regularly entered the building and, although the actual ICAO premises could not be entered without permission, due to the air problems both the Crown and Monit were given permission to enter on numerous occasions. In fact, Monit was a member of a Joint Working Group which was created to resolve the air quality problems.

des dispositions relatives à l'immunité figurant dans l'Accord de siège.

Même si l'intimé poursuit à la fois l'État et Monit pour avoir négligé de l'avertir du danger que présente la mauvaise qualité de l'air dans l'immeuble, il poursuit aussi Monit pour avoir manqué à son obligation, à titre de propriétaire, d'entretenir adéquatement l'immeuble dans lequel il travaillait. L'appelante prétend que toute tentative de Miller d'établir la preuve de cette réclamation porterait atteinte à l'immunité de l'OACI et représenterait une ingérence ses affaires internes. Monit prétend aussi qu'il lui faudrait surmonter de grandes difficultés dans la préparation d'une défense pleine et entière à une telle réclamation en raison de l'immunité de l'OACI et de ses employés ainsi que de l'inviolabilité de ses locaux.

Monit était la propriétaire des locaux en cause. Elle n'avait aucune relation contractuelle avec l'OACI ou avec ses employés. En dépit de son bail avec l'État, elle avait toujours, à titre de propriétaire, la responsabilité d'assurer de manière adéquate la sécurité des lieux. Elle prétend que l'inviolabilité du siège de l'OACI l'empêchait d'entrer dans ses locaux. Cette prétention ne semble pas être étayée par les éléments de preuve produits en l'espèce. Miller a déclaré que l'OACI n'avait absolument aucune responsabilité en matière d'entretien de l'immeuble et qu'elle n'avait aucun contrôle sur le système de ventilation. Même si l'État et Monit prétendent tous deux ne pas avoir eu l'autorisation d'entrer dans l'immeuble, l'intimé a présenté la preuve que Monit était la seule partie qui avait le contrôle du système d'admission d'air et de ventilation. Selon cette preuve, l'OACI n'était qu'un locataire parmi nombre d'autres locataires de cet immeuble. Il semble aussi que diverses personnes entraient régulièrement dans l'immeuble et que, même s'il était interdit d'entrer sans permission dans les locaux mêmes de l'OACI, l'État et Monit aient tous deux eu l'autorisation de le faire à nombre d'occasions, en raison des problèmes de qualité de l'air. En fait, Monit était membre du groupe de travail conjoint qui a été créé pour résoudre les problèmes de qualité de l'air.

29

30

31 Monit argues that it would face difficulties in preparing its defence if the action was allowed to proceed; however, as with the Crown, this is not a reason to deny jurisdiction. In any event, as argued by the respondent, any evidence required by Monit should already be within its control. If ICAO truly had no control over the ventilation system, any evidence with respect to the maintenance of the building and the ventilation system, including remedial work completed, would be within the control of Monit rather than ICAO. There is no reason to remove the respondent's right to bring a legal action in the ordinary courts of Canada merely because of evidentiary difficulties that Monit may face. This is not a jurisdictional matter, but one for the trial judge.

Monit prétend qu'il lui faudrait surmonter des difficultés dans la préparation de sa défense si l'action devait être maintenue; toutefois, ainsi qu'il a été mentionné à l'égard de l'État, cela ne constitue pas un motif pour décliner la compétence des tribunaux. De toute façon, ainsi que le prétend l'intimé, Monit devrait déjà disposer de tous les éléments de preuve dont elle a besoin. Si l'OACI n'avait vraiment aucun contrôle sur le système de ventilation, tous les éléments de preuve à l'égard de l'entretien de l'immeuble et du système de ventilation, y compris les travaux correctifs effectués, devraient être entre les mains de Monit et non de l'OACI. Rien ne justifie que l'intimé soit privé du droit d'engager une action devant les tribunaux de droit commun du Canada pour le seul motif que Monit risque d'éprouver des difficultés en matière de preuve. Il ne s'agit pas d'une question de compétence, mais d'une question relevant du juge du procès

32 The success or failure of this action at trial has nothing to do with the internal operations of the international organization and, as such, for the reasons stated in *Miller v. Canada*, the appeal is dismissed with party and party costs, and this case is returned to the Quebec Superior Court for determination on its merits.

Le succès ou le rejet de la présente action au procès n'a rien à voir avec les opérations internes de l'organisation internationale de sorte que, pour les motifs énoncés dans l'arrêt *Miller c. Canada*, le pourvoi est rejeté avec dépens entre parties, et l'affaire est renvoyée devant la Cour supérieure du Québec pour qu'elle rende une décision au fond.

Appeal dismissed with costs.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Solicitors for the appellant: Marchand, Magnan, Melançon, Forget, Montréal.

Procureurs de l'appelante : Marchand, Magnan, Melançon, Forget, Montréal.

Solicitors for the respondent: Seal Seidman, Montréal.

Procureurs de l'intimé : Seal Seidman, Montréal.