



Canadian Centre for International Justice  
Centre canadien pour la justice internationale



### CANADA'S STATE IMMUNITY ACT

The majority of Canadians subjected to torture and other atrocities abroad have to date been given no recourse to compensation or civil redress in Canadian courts. A primary reason for this injustice is Canada's *State Immunity Act* (SIA) that gives immunity to foreign governments and, as some courts have found, foreign officials. In recent years, due to immunity, Canadians tortured overseas, like Maher Arar and William Sampson, have been unable to attain justice against the countries where their torture occurred. Parliament should eliminate the immunity enjoyed by governments and officials that commit torture, as well as genocide, crimes against humanity and war crimes.

#### **There Are Already Exceptions to Immunity in Canadian Law**

Although state immunity generally prevents the courts of one nation from sitting in judgment of another country's official or "sovereign" actions, most countries acknowledge that they should not be immune for everything, particularly when they are engaged in activities that cannot be considered "sovereign." The SIA, passed in 1982, reflects this restrictive approach and contains several exceptions to immunity. For example, foreign states are not immune for their commercial activities or their involvement in injuries or property damage that occur inside Canada. Under a bill currently before Parliament, governments that support terrorism would no longer enjoy immunity. Providing a similar exception for severe human rights violations like torture, an act the international community considers that no sovereign may legitimately undertake, is a logical extension. Indeed, there is no reasonable basis upon which to justify denying survivors of torture the right to a remedy in Canada while survivors of terrorism are being offered the possibility of justice.

#### **Court Rulings in Ontario and Quebec Underscore the Need for Parliament to Act**

In 2000, Houshang Bouzari, a torture survivor from Iran now living in Canada, filed suit in Ontario against the government of Iran. Even though Iran did not defend the case, the Ontario Court of Appeal ruled that the SIA provided Iran protection from cases involving torture. A lawsuit by Maher Arar against the governments of Syria and Jordan was later dismissed based on the Bouzari ruling.

Immunity is also a major obstacle in Stephan Kazemi's pursuit of justice in Quebec. Stephan is the son of Canadian photojournalist Zahra Kazemi, who was tortured and murdered by Iranian officials in 2003. Following her death, the government of Iran conducted an inadequate, flawed investigation, and no one in Iran has been held accountable. With no other options for justice, Stephan filed suit in Montreal against the government of Iran and three Iranian officials. The defendants claimed immunity based on the Bouzari case. The Superior Court permitted Stephan's individual claims to proceed, on the basis that the nervous shock he suffered because of the mistreatment of his mother could fall under the existing exception in the SIA that eliminates immunity for injuries suffered inside Canada. However, as Ms. Kazemi suffered her abuse in Iran, the claims of the Estate were dismissed. As a result of the court's approach, relatives in Canada of those tortured or killed abroad may have a remedy while those actually tortured often would not.

In 2005, well aware of the Bouzari decision, the United Nations Committee Against Torture, the body charged with overseeing the proper implementation of the Torture Convention, pressed

Canada to “ensure the provision of compensation through its civil jurisdiction to all victims of torture.” Yet seven years later, the Bouzari decision still makes it very challenging for Canadians tortured abroad to seek justice in Canada as a last resort, and to have some form of redress for the dramatic and long-term impact on their lives. The judgments in the Bouzari and Kazemi cases are an invitation to Parliament to enact legislation to clarify that there should never be immunity for torture.

### **Global Steps Towards Eliminating Immunity**

Immunity has been eliminated, in Canada and internationally, in most *criminal* cases concerning torture, genocide, crimes against humanity and war crimes. The Statute of the International Criminal Court and war crimes legislation in Canada explicitly prohibit anyone, in any rank of government, from claiming they have immunity. As Parliament has already criminalized these four human rights violations in the Criminal Code and the *Crimes Against Humanity and War Crimes Act*, amendment of the SIA to remove immunity in civil cases would merely permit survivors to seek compensation and redress from the states that commit these criminal acts.

Most countries in the world do not have legislation providing immunity to foreign governments. Instead they take a more flexible approach that looks to international law as it evolves on this issue. Many countries already allow victims to file civil claims in conjunction with criminal prosecutions of individual torturers and war criminals. Courts in the United States have heard dozens of lawsuits against officials for torture and other atrocities.

Although some courts have granted foreign governments immunity in torture cases, there are strong grounds to say that they should not do so. As noted, the United Nations has made it clear that the Convention Against Torture requires all countries to provide civil remedies to survivors of torture. In addition to pressing Canada to do so when Canada submitted its periodic report in 2005, the Committee has reinforced this position with several other countries in recent years.

### **The Number of Lawsuits Would Be Limited**

Removing immunity in cases of torture, genocide, crimes against humanity and war crimes would not throw open the metaphorical floodgates and swamp Canadian courts with lawsuits about human rights abuses that occurred overseas. The judicial system already has checks in place to reject any cases not properly before the courts. In all cases, judges must assure themselves that a lawsuit has a connection to the province in which the case is brought. Even if a connection exists, a lawsuit will only proceed if Canada is the best forum. If another country is in a better position to hear a case, perhaps due to the location of witnesses and evidence, and if that country protects due process rights, a Canadian court can dismiss the lawsuit. As a result, Canadian courts will only take on those cases in which Canada is both the best forum and the last resort.

### **A Strong Potential for Deterrence**

Throughout history, atrocities have been committed with no accountability, but that has begun to change in recent years with the creation of the International Criminal Court and national-level criminal cases for international atrocities. The possibility of civil lawsuits is another component of this emerging system of international justice, and provides an additional tool to respond to crises like the current situations in Libya, Syria and Iran. If there is even the smallest possibility that legal accountability could help to prevent such atrocities from occurring in the first place, allowing civil lawsuits in Canada for torture committed abroad is clearly in Canada's interest.



Canadian Centre for International Justice  
Centre canadien pour la justice internationale



## LA LOI SUR L'IMMUNITÉ DES ÉTATS DU CANADA

La majorité des Canadiens qui ont été victimes de torture ou d'autres atrocités à l'étranger n'ont pas de recours à l'heure actuelle pour obtenir une indemnisation ni de recours civil devant les tribunaux canadiens, même dans les cas où il n'existe aucune autre voie de recours. Une des raisons principales expliquant cette injustice est la *Loi sur l'immunité des États* (LIE) du Canada qui confère l'immunité aux gouvernements étrangers et à ses représentants officiels. Au cours des dernières années, en vertu de l'immunité, les Canadiens torturés à l'étranger tels que Maher Arar et William Sampson n'ont pas réussi à obtenir justice contre les pays où ils ont été torturés. Le Parlement du Canada doit supprimer l'immunité dont profitent les gouvernements et représentants officiels qui commettent des actes de torture, de génocide, des crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre.

La loi canadienne énonce déjà des exceptions où l'immunité ne peut être accordée

Bien que l'immunité des États empêche en règle générale les tribunaux d'un pays de juger des actions officielles ou « souveraines » d'un autre pays, la plupart des pays reconnaissent qu'ils ne devraient pas être à l'abri de tout, surtout quand il s'agit d'activités qui ne peuvent pas être considérées comme étant de nature souveraines. La LIE, adoptée en 1982, traduit cette approche limitative et contient plusieurs exceptions à l'immunité. Par exemple, les États étrangers ne bénéficient pas d'une immunité dans le cas d'activités commerciales ou de dommages corporels ou matériels survenus au Canada. Un projet de loi présentement devant le Parlement, vise à lever l'immunité des gouvernements qui soutiennent le terrorisme. Le prolongement logique serait d'en faire une exception semblable pour les violations graves des droits de l'homme telle que la torture, un acte que la communauté internationale considère ne peut être légitimement entrepris par un État souverain. En effet, il n'existe aucune justification pour refuser de permettre aux survivants de la torture un recours au Canada tandis que les victimes du terrorisme sont offertes la possibilité d'intenter des actions en justice.

**Décisions de la Cour de l'Ontario et du Québec soulignent la nécessité pour le Parlement d'agir**

En 2000, Houshang Bouzari, un survivant à des actes de torture commis en Iran qui habite aujourd'hui au Canada, a intenté une poursuite en Ontario contre le gouvernement iranien. Même si l'Iran n'a pas défendu la cause, la Cour d'appel de l'Ontario a jugé que la LIE soustrayait l'Iran aux poursuites concernant des actes de torture. L'action en justice de Maher Arar contre les gouvernements de Syrie et de Jordanie a été rejetée à la suite du jugement rendu dans l'affaire Bouzari.

La question de l'immunité est également un obstacle important dans les efforts pour obtenir justice pour Stephan Kazemi, le fils de la photojournaliste canadienne Zahra Kazemi qui a été torturée et assassinée par des représentants officiels iraniens en 2003. À la suite de son décès, le gouvernement iranien a mené une enquête tout à fait insuffisante et sans rigueur et personne en Iran a été tenu pour responsable. Sans possibilité d'obtenir justice en Iran, Stephan a intenté des poursuites à Montréal contre le gouvernement de l'Iran et trois représentants officiels. Les défenseurs ont prétendu immunité fondée sur l'affaire Bouzari.

La cour supérieure a accepté d'entendre les demandes individuelles de Stephan sur la base que le choc nerveux qu'il a subi en raison du mauvais traitement infligé à sa mère pourrait relever de l'exception existante dans la LIE qui élimine l'immunité pour les blessures subies à l'intérieur du Canada. Les demandes formulées par la succession de Zahra Kazemi ont toutefois été rejetées en raison du fait que les violences subies par M<sup>me</sup> Kazemi ont eu lieu en Iran; aucune de ses blessures n'est survenue au Canada. En conséquence de l'approche du tribunal, les parents de personnes torturées ou tuées à l'étranger qui demeurent au Canada pourraient avoir un recours tandis que les victimes directes de torture auraient rarement cette possibilité.

En 2005, bien conscient de la décision Bouzari, le Comité des Nations Unies contre la torture, l'organisme chargé de surveiller la bonne mise en œuvre de la Convention contre la torture, a fait pression sur le Canada « en vue d'assurer l'indemnisation par la juridiction civile de toutes les victimes de torture ». Pourtant, sept ans plus tard, la décision Bouzari rend encore très difficile pour les Canadiens torturés à l'étranger d'obtenir justice au Canada en tant que dernier recours, et de recevoir une forme de réparation pour les conséquences dramatiques et les effets à long terme sur leur vie. Les jugements rendus dans les affaires Bouzari et Kazemi sont une invitation au Parlement d'agir en adoptant des lois afin de préciser qu'il ne devrait jamais y avoir d'immunité pour les actes de torture, de crimes de guerre, de génocide ou de crimes contre l'humanité.

### **Étapes globale vers l'élimination de l'immunité**

L'immunité a été éliminée au Canada et à l'échelle internationale dans la plupart des affaires criminelles relatives à la torture, le génocide, les crimes contre l'humanité et crimes de guerre. Le Statut de la Cour pénale internationale et la Loi canadienne sur les crimes de guerre interdisent expressément quiconque, dans toute échelle du gouvernement, d'invoquer l'immunité. Le Parlement a déjà inclus dans la Code criminel et la *Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre* ces quatre violations des droits de la personne. En modifiant la LIE pour lever l'immunité dans les affaires civiles ne ferait que permettre aux survivants de réclamer indemnisation et réparation auprès des États commettant ces actes criminels.

La plupart des pays n'ont pas de lois offrant l'immunité aux gouvernements étrangers. Au lieu de cela, ils prennent une approche plus souple en se penchant sur le droit international, tel qu'il évolue sur cette question. Un grand nombre permet aussi aux victimes d'intenter une poursuite civile conjointement avec une poursuite criminelle contre les tortionnaires et criminels de guerre. Des tribunaux aux États-Unis ont entendu des douzaines de poursuites en justice pour torture et autres atrocités.

Bien que certains tribunaux ont accordé l'immunité aux gouvernements étrangers dans les cas de torture, il y a des fortes raisons de dire qu'ils ne devraient pas le faire. Tel qu'indiqué, l'ONU a clairement exprimé que la Convention contre la torture exige à tous les pays de permettre un recours civil aux survivants de torture. En plus de faire pression sur le Canada lorsque celui-ci a soumis son rapport périodique en 2005, le Comité a renforcé cette position auprès d'autres pays ces dernières années.

### **Le nombre d'actions en justice serait limité**

Supprimer l'immunité dans les cas de torture, de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre n'ouvrira pas la porte et n'inondera pas les tribunaux canadiens de poursuites contre

les actes de violation des droits de la personne commis à l'étranger. Le système judiciaire a déjà mis en place des contrôles pour rejeter les dossiers qui ne devraient pas se retrouver devant les tribunaux. Les juges doivent toujours s'assurer qu'une poursuite a un lien avec le Canada et la province où ils siègent. Même s'il existe un lien avec une province canadienne, une poursuite ne sera exercée que si le Canada est le meilleur endroit pour entendre l'affaire. Si un autre pays est dans une meilleure position pour juger une affaire, peut-être en raison de l'emplacement des témoins et des preuves, et si ce pays protège les droits de procédure, un tribunal canadien peut rejeter l'action en justice. En conséquence, les tribunaux canadiens ne se chargeront que des dossiers pour lesquels le Canada est à la fois le meilleur forum et le dernier recours pour les entendre.

### **Un grand potentiel pour des mesures de dissuasion**

Depuis toujours, des atrocités sont commises sans que personne n'en soit tenu responsable. La situation a néanmoins commencé à changer au cours des dernières années avec la création de la Cour pénale internationale et les affaires criminelles au niveau national pour les atrocités internationales. La possibilité de poursuites civiles est un autre élément de ce système émergent de justice internationale et fournit un outil supplémentaire pour répondre à des crises telles que les situations actuelles en Libye, la Syrie et l'Iran. S'il y a même la moindre possibilité que la responsabilité juridique pourrait aider à prévenir de telles atrocités, il serait clairement dans l'intérêt du Canada de permettre des poursuites civiles pour des actes de torture commis à l'étranger.

**C-483**

Second Session, Fortieth Parliament,  
57-58 Elizabeth II, 2009

**HOUSE OF COMMONS OF CANADA**

**BILL C-483**

An Act to amend the State Immunity Act (genocide, crimes  
against humanity, war crimes or torture)

---

FIRST READING, NOVEMBER 26, 2009

---

MR. COTLER

**C-483**

Deuxième session, quarantième législature,  
57-58 Elizabeth II, 2009

**CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA**

**PROJET DE LOI C-483**

Loi modifiant la Loi sur l'immunité des États (génocide, crimes  
contre l'humanité, crimes de guerre et torture)

---

PREMIÈRE LECTURE LE 26 NOVEMBRE 2009

---

M. COTLER

## SUMMARY

This enactment amends the *State Immunity Act* to prevent a foreign state from claiming immunity from the jurisdiction of Canadian courts in respect of legal proceedings that relate to genocide, crimes against humanity, war crimes or torture committed by the foreign state. It will allow victims with a real and substantial connection to Canada to pursue civil remedies against those who caused them harm.

## SOMMAIRE

Le texte modifie la *Loi sur l'immunité des États* afin d'empêcher les États étrangers de se prévaloir de l'immunité de juridiction devant les tribunaux canadiens dans les actions portant sur un génocide, un crime contre l'humanité, un crime de guerre ou des actes de torture perpétrés par ces États. Il permet aux victimes ayant des liens réels et importants avec le Canada d'intenter des recours civils contre les auteurs de ces crimes.

HOUSE OF COMMONS OF CANADA

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

**BILL C-483**

**PROJET DE LOI C-483**

An Act to amend the State Immunity Act  
(genocide, crimes against humanity, war  
crimes or torture)

Loi modifiant la Loi sur l'immunité des États  
(génocide, crimes contre l'humanité, cri-  
mes de guerre et torture)

Preamble

Whereas genocide, crimes against humanity,  
war crimes and torture rank among the most  
heinous offences known to humankind;

Whereas foreign states that commit these  
crimes are shielded from liability under Cana- 5  
dian law to the extent provided by the *State  
Immunity Act*;

Whereas the victims of these crimes are  
entitled to a viable recourse against the  
perpetrators under Canadian and international 10  
law;

And whereas the perpetrators of these crimes  
cannot be permitted to escape justice with  
impunity;

Now, therefore, Her Majesty, by and with the 15  
advice and consent of the Senate and House of  
Commons of Canada, enacts as follows:

**SHORT TITLE**

Short title

1. This Act may be cited as the *Redress for  
Victims of International Crimes Act*.

R.S., c. S-19

**STATE IMMUNITY ACT**

2. Section 2 of the *State Immunity Act* is 20  
amended by adding the following in alpha-  
betical order:

Attendu :

que le génocide, les crimes contre l'humanité,  
les crimes de guerre et la torture comptent  
parmi les infractions les plus odieuses que  
connaisse l'humanité; 5

que les États étrangers qui commettent ces  
crimes bénéficient en droit canadien d'une  
protection contre la responsabilité leur in-  
combant, dans la mesure prévue par la *Loi sur  
l'immunité des États*; 10

que le droit canadien et le droit international  
garantissent aux victimes de ces crimes un  
recours viable contre ceux qui les ont  
perpétrés;

qu'on ne saurait laisser les auteurs de ces 15  
crimes échapper impunément à la justice,

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement  
du Sénat et de la Chambre des communes du  
Canada, édicte :

**TITRE ABRÉGÉ**

1. *Loi sur la réparation de crimes interna- 20* Titre abrégé  
*tionaux*.

L.R., ch. S-19

**LOI SUR L'IMMUNITÉ DES ÉTATS**

2. L'article 2 de la *Loi sur l'immunité des  
États* est modifié par adjonction, selon l'ordre  
alphabétique, de ce qui suit :



"crime against humanity" « crime contre l'humanité »	"crime against humanity" has the same meaning as in subsection 6(3) of the <i>Crimes Against Humanity and War Crimes Act</i> .	« crime contre l'humanité » S'entend au sens du paragraphe 6(3) de la <i>Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre</i> .	« crime contre l'humanité » "crime against humanity"
"genocide" « génocide »	"genocide" has the same meaning as in subsection 6(3) of the <i>Crimes Against Humanity and War Crimes Act</i> .	« crime de guerre » S'entend au sens du paragraphe 6(3) de la <i>Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre</i> .	« crime de guerre » "war crime"
"torture" « torture »	"torture" has the same meaning as in subsection 269.1(2) of the <i>Criminal Code</i> .	« génocide » S'entend au sens du paragraphe 6(3) de la <i>Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre</i> .	« génocide » "genocide"
"war crime" « crime de guerre »	"war crime" has the same meaning as in subsection 6(3) of the <i>Crimes Against Humanity and War Crimes Act</i> .	« torture » S'entend au sens du paragraphe 269.1(2) du <i>Code criminel</i> .	« torture » "torture"
3. The Act is amended by adding the following after section 8:		3. La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 8, de ce qui suit :	
Genocide, crimes against humanity, war crimes, torture	8.1 (1) Subject to subsection (2), a foreign state is not immune from the jurisdiction of a court in any proceedings that relate to genocide, a crime against humanity, a war crime or torture.	8.1 (1) Sous réserve du paragraphe (2), l'État étranger ne bénéficie pas de l'immunité de juridiction dans les actions portant sur un génocide, un crime contre l'humanité, un crime de guerre ou des actes de torture.	Génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre, torture
Immunity maintained	(2) Subsection (1) shall apply only after all domestic remedies have been invoked and exhausted in the matter, in conformity with the generally recognized principles of international law.	(2) Le paragraphe (1) ne s'applique qu'après que tous les recours internes ont été utilisés et épuisés, conformément aux principes de droit international généralement reconnus.	Restriction
Subsection (2) does not apply	(3) Subsection (2) does not apply when the application of the remedies is unreasonably prolonged or is unlikely to bring effective relief to the person who is the victim of genocide, a crime against humanity, a war crime or torture.	(3) Le paragraphe (2) ne s'applique pas dans les cas où les procédures de recours excèdent des délais raisonnables ni dans les cas où il est peu probable que celles-ci offriront une réparation valable à la personne qui est la victime d'un génocide, d'un crime contre l'humanité, d'un crime de guerre ou d'actes de torture.	Non-application du paragraphe (2)
Temporal application	(4) This section shall apply to all proceedings pending and initiated after its coming into force that relate to genocide, a crime against humanity, a war crime or torture that occurred on or after January 1, 1970.	(4) Le présent article s'applique aux actions en instance et aux actions intentées après son entrée en vigueur qui portent sur un génocide, un crime contre l'humanité, un crime de guerre ou des actes de torture perpétrés le 1 <sup>er</sup> janvier 1970 ou après cette date.	Application

No expansion of  
jurisdiction

(5) For greater certainty, this section provides a limited exception to the foreign state immunity otherwise provided for in this Act, but does not otherwise expand the jurisdiction of Canadian courts.

(5) Il est entendu que le présent article prévoit une exception restreignant l'immunité conférée aux États étrangers par la présente loi, mais qu'il n'a pas pour effet d'étendre de  
5 quelque façon que ce soit la juridiction des  
5 tribunaux canadiens.

Précision

Published under authority of the Speaker of the House of Commons

Available from:  
Publishing and Depository Services  
Public Works and Government Services Canada  
Ottawa, Ontario K1A 0S5  
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943  
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757  
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca  
<http://publications.gc.ca>

Publié avec l'autorisation du président de la Chambre des communes

Disponible auprès de :  
Les Éditions et Services de dépôt  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5  
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943  
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757  
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca  
<http://publications.gc.ca>