

Élaboration d'un plan d'intervention fédéral modernisé à l'intention des Canadiens victimes d'actes de violence de masse à l'étranger :

Façons dont le Canada peut répondre aux besoins des victimes en s'inspirant des pratiques exemplaires d'autres pays

PREMIÈRE PARTIE : BESOINS DES VICTIMES TRANSFRONTALIÈRES ET RÉGIMES EN PLACE DANS LE GROUPE DES CINQ

Mars 2021

Rédaction : Sarah Teich

Table des matières

Résumé.....	3
Introduction	4
1..... Besoins des victimes transfrontalières dans la littérature	6
1.1. <i>Le modèle de la pyramide</i>	6
1.2. <i>Catégories de besoins.....</i>	7
1.3. <i>Intervention d'urgence</i>	8
1.4. <i>Respect et reconnaissance</i>	10
1.4.1. <i>Commémoration, monuments et groupes de soutien par les pairs</i>	10
1.5. <i>Protection.....</i>	11
1.5.1. <i>Revictimisation.....</i>	11
1.5.2. <i>Victimisation secondaire.....</i>	12
1.6. <i>Besoin de soutien, y compris d'information.....</i>	13
1.6.1. <i>Assistance pratique.....</i>	13
1.6.2. <i>Soins médicaux spécialisés.....</i>	14
1.6.3. <i>Soins psychologiques spécialisés</i>	15
1.6.4. <i>Besoin d'information.....</i>	16
1.7. <i>Accès à la justice.....</i>	18
1.8. <i>Indemnisation et rétablissement.....</i>	20
1.9. <i>Besoins individuels.....</i>	21
2. Régimes actuels dans le Groupe des cinq	22
2.1. <i>Canada.....</i>	23
2.1.1. <i>Charte des services consulaires du Canada</i>	23
2.1.2. <i>Fonds d'aide aux Canadiens victimes d'actes criminels à l'étranger</i>	25
ÉTUDE DE CAS MAUREEN BASNICKI.....	27
2.1.3. <i>Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme</i>	27
2.2. <i>États-Unis</i>	28
2.2.1. <i>Département d'État.....</i>	28
2.2.2. <i>Victim Services Division (VSD) du Federal Bureau of Investigation</i>	29
2.2.3. <i>Bureau du procureur des États-Unis</i>	30
2.2.4. <i>Office of Justice for Victims of Overseas Terrorism du département de la Justice</i>	30
ÉTUDE DE CAS SARRI SINGER.....	31
2.2.5. <i>Office for Victims of Crime du département de la Justice.....</i>	32
ÉTUDE DE CAS Helen Wilson.....	33
2.3. <i>Royaume-Uni.....</i>	34
2.3.1. <i>Foreign, Commonwealth & Development Office</i>	34
2.3.2. <i>Victims of Overseas Terrorism Compensation Scheme</i>	36
ÉTUDE DE CAS Victime britannique de terrorisme à l'étranger	38
2.4. <i>Australie.....</i>	38
2.4.1. <i>Charte des services consulaires et intervention d'urgence</i>	38
ÉTUDE DE CAS LES ATTENTATS À LA BOMBE À BALI	40
2.4.2. <i>Païement d'une victime australienne du terrorisme à l'étranger.....</i>	40
2.5. <i>Nouvelle-Zélande.....</i>	41
Bibliographie	44

Résumé

Les citoyens canadiens sont depuis longtemps victimes d'attaques terroristes, au Canada et à l'étranger. Ce phénomène existe depuis longtemps mais les Canadiens qui en sont victimes à l'étranger (« victimes transfrontalières ») font face à une lacune dans les politiques qu'il presse de combler. Comme ces situations font intervenir de multiples administrations et que les orientations stratégiques sont limitées, voire inexistantes, ces personnes vulnérables peuvent souvent passer entre les mailles du filet, sans que leurs besoins soient satisfaits ou respectés.

Le terrorisme transnational est omniprésent et en croissance; il est donc plus important que jamais que le Canada se dote d'une politique globale et cohérente qui réponde aux besoins en constante évolution des Canadiens qui en deviennent victimes à l'étranger. Le présent rapport en deux parties a pour but d'aider à combler cette lacune et à amorcer l'élaboration d'une politique fédérale globale, axée sur les victimes, relative aux Canadiens victimes de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse à l'étranger.

Cette première partie du rapport examine la littérature pertinente, et recense et explique les besoins bien établis de ces victimes : intervention d'urgence, respect et reconnaissance, protection, soutien, y compris l'information, accès à la justice, indemnisation et rétablissement. On y examine également les régimes actuels du Groupe des cinq (Canada, États-Unis, Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande) visant à répondre aux besoins des victimes transfrontalières.

Le tout servira de base à la Deuxième partie, dans laquelle seront analysés les régimes en question relativement les uns aux autres et à la lumière de la littérature pertinente, afin de voir dans quelle mesure ils répondent aux besoins des victimes. Cette analyse permettra de dégager un ensemble de *pratiques exemplaires* indiquant comment les gouvernements devraient répondre aux besoins en évolution des victimes au fil du temps. Ces pratiques exemplaires serviront de fondement à des recommandations visant directement le Canada,

afin d'aider à l'élaboration d'une politique fédérale globale, axée sur les victimes, à l'égard des Canadiens victimes de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse à l'étranger.

Introduction

Quand la bombe placée par le groupe terroriste Babbar Khalsa sur le vol 182 d'Air India a explosé, le 23 juin 1985, l'avion s'est écrasé dans l'Atlantique près de l'Irlande. Tous les passagers et membres d'équipage ont été tués, dont 268 citoyens canadiens.

Quand une bombe placée sur le vol 752 d'Ukraine International Airlines a explosé dans l'espace aérien iranien le 8 janvier 2020, les 176 passagers et membres d'équipage ont été tués, dont plus de 100 avaient des liens avec le Canada. Au moins 55 étaient des citoyens canadiens.

Quand une série de quatre attaques terroristes coordonnées a secoué les États-Unis le 11 septembre 2001, au moins 24 des presque 3 000 victimes étaient canadiennes.

Ce sont là trois exemples des nombreux cas où des Canadiens ont été victimes de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse à l'extérieur du Canada.

Le phénomène existe depuis longtemps mais les Canadiens qui en sont victimes à l'étranger font face à une lacune dans les politiques qu'il presse de combler. Comme la situation fait intervenir de multiples administrations, ces Canadiens disent souvent rencontrer d'énormes difficultés pour obtenir que l'on réponde à leurs besoins, et devoir traiter avec des fonctionnaires qui ne semblent pas savoir quoi faire d'eux.

Il y a longtemps que cette situation devrait être corrigée, et le besoin ne fait qu'augmenter. Dans un monde toujours plus petit, les Canadiens sont plus exposés que jamais à la menace terroriste et aux violences de masse. Ils voyagent plus que jamais, et parallèlement, la capacité et la portée des groupes extrémistes transcendent toujours plus les frontières.

Pour ne donner que quelques exemples de cette croissance, la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (CCT) du Conseil de sécurité de l'ONU a signalé en avril 2020 une augmentation de 320 p. 100 des attaques menées par des extrémistes de droite motivés par des idéologies au cours des cinq dernières années, indiquant que les Australiens, les Européens et les Nord-Américains sont les plus à risque. En janvier 2020, le Conseil de sécurité de l'ONU a signalé que l'État islamique réaffirme actuellement sa présence en Irak et en Syrie, [TRADUCTION] « fomentant de plus en plus d'attaques audacieuses ». Dans l'Afghanistan voisin, les Talibans continuent de lancer des attaques et sont actuellement considérés comme [TRADUCTION] « plus forts qu'à n'importe quel moment au cours des 18 dernières années » (Maizland et Laub, 2020). Enfin, le Hezbollah a étendu sa portée en Afrique, en Asie, en Amérique latine et en Europe (Levitt, 2020). Le Hezbollah a accumulé des armes et des explosifs dans des bases en Europe que le coordonnateur de la lutte contre le terrorisme du département d'État des États-Unis a qualifiées en 2020 de danger réel et actuel pour les États-Unis [et ses alliés] (Coughlin, 2020; Karam, 2020).

De toute évidence, il est plus important que jamais que le Canada dispose d'une politique globale et cohérente lorsque des Canadiens deviennent victimes à l'étranger. Cela est essentiel pour bien s'occuper de ces victimes et éviter qu'elles ne tombent entre les mailles du filet. Ces personnes constituent un segment grandissant et vulnérable de la population dont il faut s'occuper directement¹.

Le présent rapport en deux parties a pour but d'aider à combler cette lacune et à amorcer l'élaboration d'une politique fédérale globale, axée sur les victimes, relative aux Canadiens victimes de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse à l'étranger.

La « Première partie » (soit le présent document) jette les bases de cette entreprise, examinant à cette fin les besoins des victimes transfrontalières et les régimes actuels visant à répondre aux besoins en question dans le Groupe des cinq.

¹ Dans le présent rapport, l'expression « victimes transfrontalières » sera utilisée pour désigner les Canadiens qui deviennent victimes à l'étranger (ou les ressortissants de l'État dont il est alors question et qui deviennent victimes à l'étranger). Bien que les ressortissants étrangers qui sont victimes d'attaques terroristes au Canada ou dans leur pays soient aussi des victimes transfrontalières méritant que l'on s'intéresse à elles, leur cas dépasse la portée du présent rapport.

La première section de cette Première partie fait le tour de la littérature existante sur les besoins des victimes. La deuxième section fait le tour des régimes qui existent à l'intention des victimes transfrontalières au Canada, aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande.

La « Deuxième partie » – à venir – s'appuiera sur l'information contenue dans le présent document pour analyser les régimes en place, mettre en lumière les pratiques exemplaires permettant de répondre aux besoins des victimes et proposer des recommandations ciblées visant la politique canadienne.

1. Besoins des victimes transfrontalières dans la littérature

Les Canadiens qui sont victimes à l'étranger de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse ont des besoins particuliers et uniques. Pour concevoir un plan d'intervention fédéral efficace à l'intention de ces victimes, il est essentiel de recenser avant tout leurs besoins uniques et en évolution. Ce recensement passe par un examen exhaustif de la littérature sur le sujet. La littérature existante sur les besoins des victimes, y compris les victimes de terrorisme et les victimes transfrontalières, est abondante et repose sur des théories universitaires, des analyses quantitatives et qualitatives, et d'innombrables entrevues avec des victimes de partout dans le monde. Le plan d'intervention fédéral doit être fondé sur les constats qu'on y fait, ainsi que sur les leçons apprises dans le Groupe des cinq (dont il sera question plus loin), afin d'être axé sur les victimes et de répondre directement aux besoins des victimes transfrontalières de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse, lesquels évoluent au fil du temps.

1.1. Le modèle de la pyramide

Dans les textes universitaires, le concept de la pyramide est souvent employé pour décrire les besoins d'un groupe particulier de victimes (INVICTM, 2018; Centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme, 2021; Ivanković et autres, 2017). Au bas de l'échelle, il y a les grands ensembles de besoins communs à toutes les victimes d'acte criminel; ceux-ci sont bien

établis dans la littérature et généralement divisés en cinq catégories, soit le respect et la reconnaissance, la protection, le soutien, y compris l'information, l'accès à la justice, ainsi que l'indemnisation et le rétablissement. (INVICTM, 2018; Ivanković et autres, 2017). Ces grands ensembles de besoins peuvent être exacerbés de différentes façons quand il s'agit de victimes de terrorisme ou de violence de masse (INVICTM, 2018). Il y a aussi des besoins propres à chaque sous-groupe de victimes. Enfin, au sommet, il y a les besoins individuels de la victime, qui sont fonction de ses caractéristiques personnelles, comme sa capacité d'adaptation, les événements stressants de sa vie et ses problèmes de santé préexistants. (INVICTM, 2018; EU Centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme, 2021; Ivanković et autres, 2017). Suivant ce modèle, le présent rapport conçoit les besoins des victimes transfrontalières de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse comme une pyramide.



Figure 1. Besoins des victimes transfrontalières de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse

1.2. Catégories de besoins

Les besoins de toutes les victimes sont bien établis dans la littérature puisqu'ils se divisent généralement en cinq catégories, soit le respect et la reconnaissance, la protection, le soutien, y compris l'information, l'accès à la justice, ainsi que l'indemnisation et le rétablissement. (INVICTM, 2018; Centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme, 2021; Ivanković et autres, 2017). Ces besoins s'ajoutent à la catégorie représentée par les besoins essentiels et immédiats d'intervention d'urgence (Centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme, 2021).

Ces besoins communs à toutes les victimes sont exacerbés de différentes façons dans le cas des victimes de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse (INVICTM, 2018). Et quand il s'agit de victimes *transfrontalières* du terrorisme, des actes de guerre et de la violence de masse, ces besoins sont encore plus complexes et exacerbés. Dans le contexte du terrorisme, des actes de guerre et de la violence de masse, d'autres besoins s'ajoutent également, comme le besoin de commémoration et le besoin de protection face aux médias, mais dans toute la littérature pertinente, ces besoins sont encore généralement rattachés à l'une des six grandes catégories décrites plus haut (par exemple, la commémoration est associée au besoin de respect et de reconnaissance, et la protection face aux médias se rattache au besoin de protection) (Centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme, 2021; Ivanković et autres, 2017; INVICTM, 2018). La présente analyse suivra cette tendance et analysera les besoins de ces victimes en utilisant les six grandes catégories de besoins établies, expliquant dans chaque catégorie les particularités concernant les victimes de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse, et les victimes transfrontalières de ces crimes.

1.3. Intervention d'urgence

L'importance de fournir des services d'urgence aux victimes est bien établie dans la littérature (Centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme, 2021). Il est important d'assurer sans délai la sécurité des victimes, ce qui ne se limite pas à leur sécurité physique immédiate. Les victimes doivent être en sécurité, recevoir des soins physiques et psychologiques d'urgence et, dans certains cas, de la nourriture et des boissons (Centre d'expertise de l'UE pour les victimes de terrorisme, 2021).

Il est particulièrement important de fournir des services d'urgence quand il s'agit de victimes de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse (Centre d'expertise de l'UE pour les victimes de terrorisme, 2021). Il a été démontré que le fait de réussir à offrir des services d'urgence à ces victimes, et notamment des soins psychologiques d'urgence, réduit considérablement les effets psychologiques à long terme et améliore leur résilience (Smith et Jankoski, 2012; Cloak et Edwards, 2004). En même temps, il est souvent plus difficile de mettre en place des mesures d'intervention d'urgence dans le cas de ces crimes. Cela peut

exiger la collaboration de multiples organismes et des forces sur le terrain. Le triage devient alors important. En fait, l'urgence de trier les victimes est considérée comme essentielle dans les attaques terroristes faisant de nombreuses victimes (Adini et Peleg, 2013). La capacité de trier les victimes rapidement et efficacement est essentielle à la prestation de soins efficaces, tant physiques que psychologiques (Adini et Peleg, 2013).

Il devient encore plus compliqué de fournir des services d'urgence immédiats lorsqu'il s'agit de victimes transfrontalières. Comme on l'a dit, toute attaque terroriste ou tout incident de violence de masse peut nécessiter la collaboration entre plusieurs organismes et les forces sur le terrain. Alors quand de pareilles situations se produisent à l'étranger, de multiples administrations et services consulaires s'ajoutent. Les services consulaires devront assurer la coordination et la collaboration avec divers fournisseurs de services locaux et s'occuper de victimes qui auront des besoins uniques et complexes. Selon l'endroit où l'attaque a eu lieu, il peut y avoir des barrières linguistiques (INVICTM, 2018), de piètres infrastructures locales ou des complications liées à la sécurité.

La préparation est importante. Il existe toute une littérature sur la nécessité pour les gouvernements de prendre des mesures de préparation nationale en cas d'événements causant des pertes massives. Les sources israéliennes sur cette question sont particulièrement dignes d'intérêt (Adini et Peleg, 2013). Ces efforts – pouvant comprendre des systèmes de gestion des urgences, dont la planification d'urgence, le commandement et le contrôle, la centralisation d'une intervention coordonnée, la coopération et le renforcement des capacités – peuvent être extrêmement efficaces pour doter les gouvernements de l'infrastructure nécessaire pour optimiser les interventions d'urgence, notamment dans le cas des victimes de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse, et en particulier des victimes transfrontalières de tels crimes. Une discussion approfondie sur l'état de préparation à l'échelle nationale dépasse la portée du présent rapport, mais il s'agit d'une question qui pourrait faire l'objet de recherches et de discussions plus poussées.

1.4. Respect et reconnaissance

Toutes les victimes ont besoin de respect et de reconnaissance. Comme l'indique un rapport publié en 2018 par les Nations Unies, [TRADUCTION] « chaque victime a besoin de respect et de reconnaissance de la part du gouvernement et des autres fournisseurs de soutien » (INVICTM, 2018). Les victimes doivent être reconnues comme des victimes et leurs souffrances doivent être reconnues (Ivanković et autres, 2017). Elles doivent être traitées avec sensibilité, respect, équité, empathie et dignité (Centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme, 2021; Ivanković et autres, 2017), ce qui est essentiel au processus de guérison (INVICTM, 2018).

Cela est particulièrement important lorsqu'il s'agit de groupes vulnérables comme les enfants ou les victimes du terrorisme. En fait, le besoin de respect et de reconnaissance est [TRADUCTION] « l'un des besoins les plus importants exprimés par les victimes du terrorisme » (Ivanković et autres, 2017). Ces victimes doivent être expressément reconnues comme victimes *du terrorisme* (Centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme, 2021). Ce qui complique les choses, c'est que ce ne sont pas tous les pays qui ont clairement défini en quoi consiste un acte de terrorisme ou qui en est victime.

1.4.1. Commémoration, monuments et groupes de soutien par les pairs

La commémoration est l'un des moyens les plus importants de reconnaître les victimes du terrorisme (INVICTM, 2018). L'organisation d'événements commémoratifs et l'érection de monuments commémoratifs des victimes blessées ou tuées sont essentielles pour leur montrer qu'elles ne sont pas oubliées (INVICTM, 2018; Ivanković et autres, 2017). Cela leur montre aussi que leur « état de victime » est reconnu et respecté, et procure un lieu physique où elles peuvent se rassembler (INVICTM, 2018; Ivanković et autres, 2017). Les familles devraient participer à la planification des commémorations et des monuments commémoratifs, car elles peuvent avoir une vision différente de ce que la commémoration ou le mémorial devrait comporter (par exemple, à savoir s'il devrait évoquer surtout le chagrin ou marquer aussi la protestation politique) (INVICTM, 2018).

Il existe différents types de mémoriaux. Il y a des mémoriaux « primaires » qui rendent hommage aux victimes de terrorisme et de violence de masse, comme les jours de commémoration, les monuments physiques et les mémoriaux spontanés qui ont tendance à s'organiser immédiatement après l'événement (Ivanković et autres, 2017). Il y a ensuite des formes secondaires de mémoriaux, comme les commissions d'enquête, les déclarations officielles du gouvernement et les groupes de soutien par les pairs (Ivanković et autres, 2017). Les deux sont importants.

Les groupes de soutien par les pairs revêtent une importance particulière, et servent l'objectif supplémentaire de fournir un soutien psychologique et émotionnel (Hoffman et Kasupski, 2007; Watkins, 2017). Non seulement les groupes de soutien par les pairs offrent respect, reconnaissance et solidarité, mais ils peuvent aussi aider à atténuer les séquelles psychologiques des victimes de violence de masse et de terreur (Hoffman et Kasupski, 2007; Watkins, 2017).

Il est encore plus complexe de répondre à ces besoins dans le cas des victimes transfrontalières. Celles-ci devraient être informées du lieu et du moment des services commémoratifs, dans une langue qu'elles peuvent comprendre (INVICTM, 2018). Cet aspect est lié au besoin d'information, qui pose un défi particulier dans le cas des victimes transfrontalières, comme nous le verrons plus loin.

1.5. Protection

Les victimes ont des besoins liés à la protection. Elles doivent être protégées contre la revictimisation et contre la victimisation secondaire.

1.5.1. Revictimisation

La perspective de revictimisation s'entend de la possibilité que le délinquant et/ou ses partisans ciblent de nouveau la victime, ou que la victime soit affectée par une nouvelle infraction (Ivanković et autres, 2017). La probabilité de revictimisation dépend des circonstances particulières de chaque cas. Par exemple, la probabilité de revictimisation sera

peut-être plus élevée si l'attaque ciblait cette directement victime ou un groupe religieux ou ethnique dont elle fait partie (Netten et van de Donk, 2018).

Dans les cas de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse, la probabilité de revictimisation dépend de circonstances semblables. Par exemple, elle pourrait dépendre des motivations derrière l'attaque et de la prépondérance d'autres personnes aux vues similaires (Netten et van de Donk, 2018). Les victimes ont-elles été ciblées parce qu'elles étaient juives? L'attaque a-t-elle été menée par un membre du groupe The Base (groupe terroriste inscrit motivé par une idéologie suprémaciste blanche)? Y a-t-il encore beaucoup de membres de The Base en liberté qui pourraient vouloir « finir le travail »? S'agissait-il plutôt d'une attaque à caractère aléatoire? Voilà le genre de facteurs pouvant entrer en ligne de compte dans l'estimation du degré de protection requis. Par exemple, si une synagogue a été ciblée par un membre d'un groupe suprémaciste blanc, la mesure de protection nécessaire pourrait consister à augmenter la sécurité à la synagogue et aux alentours. Évidemment, cela ne veut pas dire que dans le cas d'attaques aléatoires, pareilles mesures de protection sont superflues. Si des bombes explosent de façon aléatoire dans des nœuds de transport urbain, par exemple, la mesure de protection nécessaire pourrait consister à resserrer la sécurité à ces endroits.

1.5.2. Victimisation secondaire

Les victimes ont aussi besoin d'être protégées contre la victimisation secondaire. Il peut y avoir victimisation secondaire si les représentants du gouvernement ou d'autres fournisseurs de soutien ont un comportement ou une attitude qui manque de sensibilité ou qui [TRADUCTION] « blâme la victime » (Ivanković et autres, 2017). Par exemple, il peut y avoir victimisation secondaire si la victime est interrogée à répétition et de manière insensible, ou si elle doit rencontrer l'agresseur en personne au tribunal (Ivanković et autres, 2017). Des mesures de protection particulières, comme la comparution en vidéo, peuvent alors aider.

Dans les cas de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse, la victimisation secondaire peut également résulter de l'attention excessive des médias ou de leur manque de sensibilité (Ivanković et autres, 2017).

Les risques de victimisation secondaire peuvent être exacerbés dans le cas des victimes transfrontalières de ces crimes. Après une attaque terroriste, un acte de guerre ou de violence de masse, les victimes doivent faire face à l'administration d'un pays étranger qu'elles ne connaissent pas, s'y retrouver dans les dispositions de voyage et les décisions, et comprendre quel gouvernement leur fournira quel soutien. (INVICTM, 2018). Elles peuvent en outre devoir traiter avec une administration qui ne parle pas sa langue ou qui a des coutumes différentes (INVICTM, 2018). Toutes ces complications peuvent rendre une situation déjà stressante tout à fait intenable pour les victimes transfrontalières, ce qui peut contribuer à la victimisation secondaire.

1.6. Besoin de soutien, y compris d'information

Les victimes ont besoin de soutien, et souvent dans divers domaines. Elles ont besoin d'assistance pratique, de soins médicaux et de soins psychologiques spécialisés après un traumatisme (Centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme, 2021). Elles ont aussi besoin d'information (INVICTM, 2018; Centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme, 2021). Ces besoins de soutien sont immédiats et peuvent continuer d'exister à moyen et à long terme (Ivanković et autres, 2017). Dans les cas de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse – en particulier pour les victimes transfrontalières de tels crimes – ces besoins sont compliqués et exacerbés.

1.6.1. Assistance pratique

La littérature a révélé que lorsque les victimes de terrorisme et de violence de masse ont accès à un gestionnaire de cas pour les guider dans le labyrinthe de l'information, de l'aide, des procédures, et tout le reste, elles en profitent de diverses façons (INVICTM, 2018). Premièrement, elles sont aidées concrètement à obtenir du soutien. Deuxièmement, elles se sentent reconnues et respectées. Troisièmement, les conséquences d'ordre psychosocial sont plus favorables pour elles à long terme. Au contraire, si les victimes sont embourbées dans des difficultés d'ordre pratique quand elles tentent d'obtenir du soutien, il a été démontré que cela exacerbe les conséquences psychologiques du traumatisme (INVICTM,

2018). Deux pays, soit les Pays-Bas et les États-Unis, offrent actuellement les services de gestionnaires de cas (INVICTM, 2018).

Les gestionnaires de cas devraient être des intervenants à long terme, car les besoins des victimes changent et évoluent au fil du temps (INVICTM, 2018). D'ailleurs, certains besoins de soutien peuvent ne survenir que plus tard. Par exemple, une victime pourrait avoir besoin d'assistance pratique pour commencer dans un nouvel emploi après avoir été en congé de rétablissement, ou pour changer de domicile (Ivanković et autres, 2017).

Les personnes qui sont devenues victimes à l'étranger sont particulièrement vulnérables et ont besoin de soutien d'ordre pratique. Le besoin qu'elles ont d'un gestionnaire de cas sera encore plus pressant. Il leur sera incroyablement difficile de s'y retrouver dans la diversité des mesures offertes par les multiples administrations sans l'aide d'une personne-ressource.

Ces victimes transfrontalières auront besoin de différentes formes d'assistance pratique liée à leur situation particulière, par exemple :

- i. Aide linguistique : Sans traducteurs, ces victimes peuvent être incapables de communiquer avec les services de soutien locaux, y compris les premiers intervenants et les forces de l'ordre.
- ii. Aide au déplacement : Ces victimes peuvent vouloir rentrer dans leur pays d'origine à la suite d'une attaque. Elles peuvent alors se heurter à des difficultés d'ordre pratique : leur passeport peut avoir été perdu ou détruit au cours de l'attaque, ou elles peuvent avoir besoin d'aide en raison des coûts supplémentaires à payer ou de la difficulté à trouver un vol.
- iii. Aide à distance : Si elles sont de retour chez elles, elles peuvent avoir besoin d'aide pour communiquer avec les autorités et les fournisseurs de soutien du pays étranger.

1.6.2. Soins médicaux spécialisés.

Toutes les victimes ont besoin de soins médicaux. Dans les cas de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse, les victimes auront souvent besoin de soins médicaux

spécialisés. Il faut leur fournir des services pratiques et rapides de santé physique qui soient de grande qualité, spécialisés et qui peuvent se poursuivre à long terme. Bon nombre de ces victimes peuvent avoir besoin de réadaptation ou de physiothérapie à long terme (Ivanković et autres, 2017).

Quand une personne devient victime à l'étranger, cela peut entraîner des complications supplémentaires et inédites. Par exemple, si elle a besoin immédiatement de soins médicaux spécialisés, il y a un risque que les normes soient moins qu'acceptables ou que les coûts soient prohibitifs dans le système médical du pays étranger où elle a été attaquée. Certains pays ont en fait un système de soins de santé à la fois public et privé qui conjugue les deux difficultés : les normes du système public peuvent être inacceptables, et les coûts du système privé peuvent être prohibitifs et non couverts par l'assurance de la personne. De plus, la personne peut avoir de la difficulté à passer des soins immédiats reçus à l'étranger aux soins de longue durée de retour chez elle.

1.6.3. Soins psychologiques spécialisés

Les victimes de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse peuvent avoir besoin de soins psychologiques spécialisés. La littérature fait état de risques élevés d'avoir un TSPT et d'autres troubles traumatiques et anxieux (Pereda, 2013; INVICTM, 2018). Selon certaines études, le taux de prévalence pourrait atteindre 44 % (Gabriel et autres, 2007). Les premiers intervenants sont également à risque (Ivanković et autres, 2017), tout comme l'ensemble de la communauté touchée (INVICTM, 2018). Par exemple, après les attentats du 11 septembre, un demi-million de personnes à Manhattan ont déclaré avoir un TSPT (Galea et autres, 2002).

Des soins psychologiques spécialisés devraient être offerts immédiatement après l'attaque et durer aussi longtemps que le patient en a besoin (INVICTM, 2018; Smith et Jankoski, 2012). Le traumatisme psychologique des victimes peut durer toute la vie et, dans certains cas, se répercuter sur les générations suivantes (INVICTM, 2018). Selon certaines recherches, les problèmes psychologiques pourraient aussi se manifester plus tard dans certains cas, lorsqu'ils sont déclenchés par d'autres événements (INVICTM, 2018; Ivanković et autres, 2017). Ils peuvent également être déclenchés ou aggravés dans une situation de

revictimisation ou de victimisation secondaire (Ivanković et autres, 2017). Cela fait ressortir le besoin de soins psychologiques spécialisés à long terme pour ces victimes.

Aux besoins en matière de soins psychologiques spécialisés se rattachent les besoins en matière de sensibilisation, d'éducation et d'information. Les victimes ne savent peut-être pas toujours que de l'aide existe (Ivanković et autres, 2017). Bon nombre d'entre elles peuvent aussi hésiter à demander de l'aide (Ivanković et autres, 2017). Il est donc important de tendre la main aux victimes – de leur faire savoir qu'un soutien psychologique spécialisé est disponible, et de décrire les divers symptômes psychologiques qu'elles peuvent ressentir à la suite d'une attaque de masse, afin qu'elles sachent les reconnaître s'ils se manifestent (Ivanković et autres, 2017). Ces mesures cadrent à la fois avec le besoin d'assistance pratique et le besoin d'information.

Quand une personne devient victime à l'étranger, cela peut entraîner des complications supplémentaires et inédites. Les complications entourant les soins médicaux pour les personnes devenant victimes à l'étranger sont les mêmes que pour les soins psychologiques. Quand une personne devient victime à l'étranger, elle peut avoir besoin d'une aide psychologique immédiate (Smith et Jankoski, 2012; Cloak et Edwards, 2004). Il se peut alors que les normes ou les coûts des services psychologiques de l'endroit soient inacceptables. De plus, la personne peut avoir de la difficulté à passer du soutien immédiat aux soins de longue durée de retour chez elle.

1.6.4. Besoin d'information

Les victimes ont un besoin immédiat d'information, et ce besoin s'intensifie dans les cas de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse. Il faut trouver le bon équilibre entre la nécessité de fournir de l'information *dès que possible* après l'attaque et celle de fournir de l'information *exacte* (Ivanković et autres, 2017). Parfois, un certain délai peut être justifié; par exemple, il serait traumatisant pour une famille d'apprendre qu'un de ses membres est décédé alors que ce n'est pas le cas (ou vice versa).

Les victimes de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse doivent être rapidement informées de la situation en cours, de l'endroit où obtenir des renseignements à jour, de l'endroit où obtenir des services de soutien et de leurs droits en tant que victimes (INVICTM, 2018). Ce dernier élément permet aux victimes de savoir quels sont leurs droits en ce qui concerne l'intervention d'urgence, le respect et la reconnaissance, la protection, le soutien, dont l'information, l'accès à la justice, et l'indemnisation et le rétablissement.

Les fonctionnaires et les autres fournisseurs de soutien peuvent donner de l'information aux victimes de différentes façons. Ils peuvent créer un site Web à cette fin, utiliser des dépliants, des brochures, les médias et la presse, y compris les médias sociaux, et créer une ligne spéciale d'aide téléphonique (INVICTM, 2018). Le site Web est considéré comme l'un des moyens les plus efficaces de donner « des renseignements clairs, facilement accessibles, exacts et à jour », surtout parce qu'un cadre général peut être établi à l'avance, après quoi un site spécial pourra être personnalisé quand survient un incident de masse (INVICTM, 2018). Les médias et les médias sociaux sont également précieux, mais il faut former les professionnels des médias pour qu'ils remplissent leur rôle correctement, compte tenu du risque démontré de victimisation secondaire quand la couverture médiatique est insensible ou excessive (INVICTM, 2018). Enfin, une ligne spéciale d'aide téléphonique peut être utile, mais elle devrait permettre d'enregistrer les appels et les renseignements, afin que les victimes ne soient pas sujettes à des interrogatoires répétés, et inclure un service de rappel, permettant aux fournisseurs de services de faire facilement un suivi en réponse aux questions des victimes (INVICTM, 2018). Toute ligne d'aide et tout site Web devrait idéalement être accessible en plusieurs langues, rester opérationnel aussi longtemps qu'il le faut et assurer la protection des renseignements personnels (INVICTM, 2018; Ivanković et autres, 2017). Le personnel de la ligne d'aide devrait recevoir du soutien, car il est lui-même susceptible d'avoir des symptômes de traumatisme indirect (INVICTM, 2018).

Le personnel de la ligne d'aide téléphonique devrait aussi assurer la coordination avec d'autres fournisseurs de soutien comme les organismes d'application de la loi. Cette coordination se fait actuellement au Royaume-Uni (INVICTM, 2018). Cela signifie que si la ligne d'aide reçoit un appel au sujet d'un membre de la famille disparu, les forces de l'ordre

peuvent immédiatement se lancer à la recherche de la personne disparue (INVICTM, 2018). Il s'agit d'une bonne pratique à l'échelle internationale (INVICTM, 2018).

Quel que soit le moyen employé, l'information donnée aux victimes doit être communiquée directement, avec honnêteté, empathie, respect, sensibilité et en toute reconnaissance de la victime (INVICTM, 2018).

Le besoin d'information est exacerbé et compliqué dans le cas des personnes qui sont victimes de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse à l'étranger. Il se peut que ces victimes ne sachent pas comment procéder si elles ne connaissent pas les coutumes et les systèmes locaux, ou n'ont aucune idée de la façon d'obtenir du soutien et de l'information des forces de l'ordre et d'autres fournisseurs de soutien locaux. Les agents consulaires ne sont peut-être pas les mieux placés pour les aider dans certaines démarches uniques, comme la recherche d'une personne disparue sur le terrain ou le triage d'urgence. Mais dans bien des cas, ils peuvent être appelés à faciliter les choses en ce qui concerne les communications et l'aide nécessaires. Aussi, ces victimes auront un besoin substantiel d'information supplémentaire et souvent compliquée. Par exemple, il faudra leur fournir de l'information sur l'administration à laquelle elles doivent s'adresser pour diverses questions. Il faudra leur donner de l'information sur leur admissibilité à certains programmes, y compris l'aide juridique. Il faudra les renseigner au sujet de possibles dispositions de voyage, des coûts associés, du transfert des dossiers médicaux, et plus encore. Bref, la nature de l'information fournie sera différente et encore plus compliquée du fait qu'il s'agit de victimes transfrontalières (INVICTM, 2018). Et cette communication complexe devra se poursuivre à long terme, le cas échéant. Des problèmes peuvent survenir plus tard, par exemple, en ce qui concerne les commémorations annuelles (dans l'un ou l'autre pays) ou les procédures criminelles (là aussi dans l'un ou l'autre pays) (INVICTM, 2018).

1.7. Accès à la justice

Les victimes ont besoin d'avoir accès à la justice. Ce besoin comprend deux aspects, soit le besoin [TRADUCTION] « que justice soit faite » et le besoin [TRADUCTION] « d'avoir confiance dans la façon dont justice est rendue » (Ivanković et autres, 2017). Le premier est caractéristique

de la justice distributive, ou axée sur les résultats, et le second de la justice procédurale (Ivanković et autres, 2017). Les deux jouent un rôle important dans la guérison et la résilience d'une victime (INVICTM, 2018). Cela suppose qu'elle ait plein accès à la procédure criminelle et puisse y participer; elle doit au moins avoir le droit d'être entendue et informée des dates et des décisions cruciales (Ivanković et autres, 2017).

Au-delà du besoin d'accès à la justice, la procédure criminelle répond en partie au besoin de reconnaissance et peut renseigner la victime sur ce qui est arrivé (Netten et van de Donk, 2018). Elle peut aussi constituer une catharsis et même être source d'indemnisation et de réparation supplémentaires. La catharsis et ses effets psychologiques ont trait à la capacité de la victime de regagner de l'autonomie et la maîtrise de son destin (Shnabel et Nadler, 2015). On voit ainsi que les différentes catégories de besoins sont en lien les unes avec les autres.

L'aide juridique est un élément important de l'accès à la justice, surtout quand une personne a été victime de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse (INVICTM, 2018). Il est particulièrement difficile d'offrir de l'aide juridique dans ces cas, car les coûts associés aux procédures judiciaires peuvent être énormes. Outre la complexité accrue de ces situations, dans bien des cas, les victimes d'un incident de masse peuvent se compter par centaines ou par milliers, ce qui rend le coût de l'aide juridique pour le gouvernement exorbitant (Ivanković et autres, 2017). L'aide juridique risque alors de n'être tout simplement pas offerte.

Un autre obstacle tient au fait que le terrorisme, les actes de guerre et la violence de masse sont parfois commis par des groupes terroristes étrangers, et parfois appuyés par un État étranger. De plus, s'il s'agit d'un attentat-suicide, l'auteur du crime est décédé. Ces aspects uniques font qu'il peut être difficile de savoir qui va poursuivre et qui sera poursuivi. Dans certains pays, seules les organisations terroristes et les États parrainant le terrorisme qui figurent sur une liste spéciale peuvent faire l'objet de poursuites. Selon les circonstances particulières de chaque cas, et l'état du droit dans l'administration compétente, il se peut que l'accès à la justice soit limité.

Ce qui complique encore les choses quand vient le temps d'intenter des poursuites contre des terroristes étrangers est que les États peuvent craindre les répercussions de telles poursuites en politique étrangère, surtout si cela implique des poursuites éventuelles contre les États parrains du terrorisme. (Del Villar et Glasberg, 2015). Les préoccupations entourant la politique étrangère pourraient donc limiter l'accès des victimes à la justice dans certaines circonstances; c'est une considération qu'il faut garder à l'esprit et en pareil cas, la défense des droits des victimes doit demeurer une priorité.

Il peut être encore plus difficile de répondre au besoin d'accès à la justice des personnes qui deviennent victimes de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse à l'étranger. Par exemple, elles peuvent être exclues de certains programmes de justice en raison des exigences de résidence, comme les programmes d'aide juridique. En outre, elles ne savent peut-être pas dans quel pays intenter une poursuite ou s'y joindre. Leur méconnaissance du système de justice du pays étranger peut aussi compliquer les choses, ce qui souligne encore davantage la nécessité de bien renseigner ces victimes (INVICTM, 2018).

1.8. Indemnisation et rétablissement

Toute personne peut avoir besoin de recevoir des indemnités pour atténuer les répercussions financières d'un événement dont elle a été victime. Toutes les victimes peuvent, de surcroît, avoir besoin de mesures de rétablissement pour faciliter le processus de justice réparatrice et le rétablissement global (Centre d'expertise de l'UE pour les victimes de terrorisme, 2021). Les mesures d'indemnisation et de rétablissement peuvent comprendre des paiements en argent, des remboursements, de l'aide médicale, le paiement de factures de téléphone ou de chauffage, et des paiements hypothécaires (INVICTM, 2018).

L'indemnisation et le rétablissement sont particulièrement importants dans le cas des victimes de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse. Ces événements peuvent occasionner des coûts financiers faramineux aux victimes, et elles ont besoin d'aide à cet égard. Elles ont aussi besoin de mesures de rétablissement qui faciliteront le processus de justice réparatrice et le rétablissement global (Centre d'expertise de l'UE pour les victimes du terrorisme, 2021). Au-delà de l'aide financière évidente qui aidera au rétablissement, ces

mesures constituent également une forme importante de respect et de reconnaissance (INVICTM, 2018).

Lorsqu'il s'agit d'indemniser les victimes de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse, le processus peut se compliquer. Les États peuvent hésiter à offrir de l'aide financière, craignant que cela amène le groupe terroriste étranger ou l'État parrain à rejeter toute responsabilité financière réelle ou perçue (Del Villar et Glasberg, 2015). Cependant, le rapport Emmerson publié par l'ONU en 2013 recommande clairement que les États versent des sommes en réparation, sans égard à leur responsabilité, préconisant une aide fondée sur les droits de la personne et axée sur les victimes.

Les besoins des victimes en matière d'indemnisation et de rétablissement sont exacerbés lorsque l'attaque a lieu à l'étranger (INVICTM, 2018). Ces victimes peuvent faire face à des coûts encore plus grands si elles doivent payer un vol ou assumer des dépenses imprévues d'hébergement, de nourriture, de communications internationales (comme des appels interurbains) et des factures médicales (INVICTM, 2018). Le processus est également plus compliqué. En effet, les victimes transfrontalières ne savent pas toujours à quelle administration demander des mesures d'indemnisation et de rétablissement. Si elles s'adressent au pays où l'attaque a eu lieu, ce sera aux lois et aux politiques de cet État de décider si elles seront indemnisées en tant que personnes étrangères. Dans certains cas, si la personne devient victime dans un pays dont l'économie est faible et qu'elle est indemnisée par ce pays, la somme reçue ne suffira peut-être pas à couvrir les dépenses dans son pays, où le coût de la vie est plus élevé (Albrecht et Kilching, 2007). Albrecht et Kilching (2007) félicitent le Royaume-Uni en particulier, qui tente de bonifier ces paiements pour ses ressortissants devenus victimes à l'étranger; cependant, comme d'autres auteurs, ils penchent pour une coopération accrue entre les gouvernements concernés afin que des ressources adéquates soient offertes dès le début.

1.9. Besoins individuels

Au-delà des besoins communs à différentes catégories de victimes, certains besoins seront propres à chaque personne.

En fin de compte, la prestation de services doit être axée sur la victime autant que possible, en reconnaissance du fait que les besoins individuels varient en fonction de tous les facteurs suivants (INVICTM, 2018; Centre d'expertise de l'UE pour les victimes de terrorisme, 2021; Ivanković et autres, 2017) :

- i. Caractéristiques personnelles, y compris la victimisation antérieure et les événements stressants de la vie
- ii. Problèmes de santé préexistants
- iii. Santé mentale
- iv. Réseau social
- v. Situation socioéconomique
- vi. Facteurs de stress quotidiens et habiletés d'adaptation

2. Régimes actuels dans le Groupe des cinq

Afin de proposer un plan d'intervention fédéral répondant aux besoins en évolution des Canadiens qui deviennent victimes à l'étranger, il est essentiel de cerner non seulement les besoins précis de ces victimes, mais aussi les processus et les régimes en place au Canada pouvant répondre actuellement à ces besoins. Il est également important d'analyser les processus et régimes qui existent dans les autres pays du Groupe des cinq (États-Unis, Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande).

Ce sont les régimes actuels de ces pays qui, associés aux constats tirés de la littérature, aideront à dégager les pratiques exemplaires à l'échelle internationale et à formuler des recommandations ciblées pour une politique canadienne, ce dont traitera la Deuxième partie du rapport.

L'étude des régimes en place dans le Groupe des cinq tient compte des lois et politiques de chaque État, ainsi que des expériences vécues par les victimes transfrontalières interrogées aux fins du présent rapport.

2.1. Canada

L'ensemble des lois et politiques actuelles du Canada concernant les victimes transfrontalières de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse comprend la Charte des services consulaires du Canada, le Fonds d'aide aux Canadiens victimes d'actes criminels à l'étranger et la *Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme*. (Soutien du gouvernement : Canada) Aucun de ces éléments ne porte spécialement sur les victimes transfrontalières de terrorisme, d'actes de guerre et de violence de masse, mais ils font ressortir les services et ressources actuellement offerts à ces victimes.

2.1.1. Charte des services consulaires du Canada

Le Canada applique sa Charte des services consulaires dans l'établissement des services offerts aux victimes à l'étranger, laquelle ne vise pas expressément les victimes transfrontalières du terrorisme, des actes de guerre et de la violence de masse, mais tous les Canadiens à l'étranger.

Voici les mesures que peuvent prendre les consulats en application de la Charte :

1. Aider en cas d'urgence médicale, fournir une liste de médecins et d'hôpitaux locaux
2. Donner des conseils et fournir les coordonnées de la police et des services médicaux locaux aux victimes de vol qualifié, d'agression sexuelle ou d'autres actes de violence.
3. Fournir de l'aide dans les cas de disparition de personne ou d'enlèvement d'enfant emmené dans un autre pays
4. Remplacer un passeport perdu, volé, endommagé ou expiré
5. Communiquer avec des parents ou des amis afin de demander leur aide pour envoyer aux victimes de l'argent ou des billets d'avion
6. Faire des virements de fonds si une aide financière urgente est requise et que toutes les autres options ont été épuisées
7. Communiquer avec le plus proche parent, avec l'autorisation de la victime, si elle a eu un accident ou est détenue par la police
8. Aviser la police locale au Canada de communiquer avec le plus proche parent en cas de décès

9. Fournir de l'aide aux proches pour le rapatriement au Canada de la dépouille d'une victime
10. En cas de décès à l'étranger, aider les victimes à trouver un salon funéraire ayant l'expérience des arrangements funéraires internationaux dans la région où le décès a eu lieu, et un salon funéraire au Canada
11. Demander la tenue d'une enquête transparente et rapide sur les circonstances suspectes en cas de crime présumé ou apparent ou de décès (mais les agents consulaires ne peuvent pas intervenir dans une enquête ou une affaire juridique)
12. Communiquer avec des amis ou des membres de la famille au nom de la victime, avec son autorisation
13. Fournir aux victimes une liste d'avocats locaux
14. Fournir aux victimes des sources d'information sur les lois et les règlements locaux

La Charte prévoit également que dans les urgences d'une grande ampleur, le Canada peut :

1. Déployer des équipes d'experts pour renforcer la capacité des agents canadiens dans la région touchée
2. Aider les Canadiens à se rendre dans le lieu sûr le plus proche selon le principe du recouvrement des coûts
3. Assurer la liaison avec les familles au Canada ou essayer de mettre les Canadiens en contact avec leur famille
4. Fournir rapidement des renseignements et des mises à jour sur Internet et sur les médias sociaux, ainsi que par téléphone, texto et courriel.

Bon nombre des besoins recensés dans la littérature ne sont pas couverts par la Charte. Cette question sera analysée en profondeur dans la Deuxième partie. Quelques lacunes ressortent tout particulièrement et méritent d'être mentionnées ici.

Premièrement, une liste de médecins et d'hôpitaux locaux est fournie en réponse aux urgences médicales mais la Charte reste silencieuse au sujet des traumatismes psychologiques et des urgences en santé mentale. Aucune mention n'est faite non plus de l'aide à apporter concernant les documents locaux, ni de la transition entre les services

d'urgence médicale et les soins de longue durée. Deuxièmement, le service de rapatriement en avion des victimes est limité. La Charte mentionne que les agents consulaires *peuvent* aider les Canadiens à se rendre dans le lieu sûr le plus proche selon le principe du recouvrement des coûts. Cela signifie qu'ils ne sont pas tenus d'aider les victimes à rentrer chez elles, et que les victimes devront payer pour tout voyage organisé de façon discrétionnaire. Enfin, aucun des services énumérés dans la Charte ne constitue une obligation pour le gouvernement; il est uniquement question de services que les agents consulaires *ont la capacité ou l'autorisation* de fournir, et de ceux qu'ils ne peuvent pas fournir.

2.1.2. Fonds d'aide aux Canadiens victimes d'actes criminels à l'étranger

Depuis le 1^{er} avril 2007, le Fonds d'aide aux Canadiens victimes d'actes criminels à l'étranger offre une certaine indemnisation aux victimes canadiennes à l'étranger. Ce Fonds n'est pas spécialement rattaché aux actes terroristes, de guerre ou de violence de masse. Il s'adresse plutôt aux citoyens canadiens qui sont victimes de certains crimes graves avec violence² dans des « situations de contrainte excessive lorsqu'aucune autre source d'aide financière n'est disponible ». (Lignes directrices relatives à l'aide financière pour les Canadiens victimes d'actes criminels à l'étranger, 2017).

Le Fonds d'aide aux victimes peut aider à couvrir les dépenses suivantes (Aide financière pour les Canadiens victimes d'actes criminels à l'étranger) :

1. Frais de déplacement pour que la victime retourne dans le pays où le crime a été commis afin de témoigner à l'audience préliminaire, au procès ou à ce qui en tient lieu.
2. Frais de déplacement pour qu'une personne de confiance accompagne un Canadien victime d'un crime à l'étranger, immédiatement après le crime
3. Frais pour le retour au Canada d'un citoyen canadien victime d'un crime

² Les crimes graves avec violence sont l'homicide, l'agression sexuelle, les voies de fait graves et d'autres infractions graves contre la personne perpétrées avec violence, y compris contre les enfants (ce qui comprend les voies de fait causant des lésions corporelles, les agressions armées, les enlèvements, les prises d'otage, la traite de personnes et le mariage forcé).

De plus, le Fonds d'aide aux victimes peut aider à couvrir les dépenses suivantes jusqu'à concurrence de 10 000 \$ (par membre de la famille) (Aide financière pour les Canadiens victimes d'actes criminels à l'étranger; terrorisme à l'étranger, 2021) :

1. Frais médicaux et hospitaliers résultant de l'acte criminel
2. Dépenses pour remplacer des documents officiels volés
3. Au retour au Canada, aide financière pour des services de counseling professionnel
4. Frais funéraires si le crime a entraîné le décès de la victime (dont les coûts du salon funéraire et de l'inhumation, mais non les dépenses pour les fleurs, la réception, etc.)
5. Dépenses engagées directement après avoir été victime d'un crime violent

Les demandes d'aide financière ne sont généralement examinées que si elles sont présentées dans les deux ans suivant l'acte criminel (Lignes directrices relatives à l'aide financière pour les Canadiens victimes d'actes criminels à l'étranger, 2017).

Les victimes ne sont pas admissibles à l'aide financière si elles résident à l'extérieur du Canada depuis plus de deux ans quand l'acte criminel est commis, sauf si elle peuvent prouver qu'elles 1) sont inscrites à un programme d'études, 2) qu'elles détiennent un permis de travail temporaire valide ou 3) qu'elles maintiennent une résidence au Canada et ont l'intention de revenir au Canada dans les six mois suivant la perpétration du crime (Lignes directrices relatives à l'aide financière pour les Canadiens victimes d'actes criminels à l'étranger, 2017).

Il faut souligner que le Fonds d'aide aux victimes est limité à la fois dans les éléments qu'il couvre et dans ses critères d'admissibilité. Par exemple, il ne s'applique qu'aux victimes d'un acte criminel survenu depuis le 1^{er} avril 2007, ce qui exclut toutes les victimes de crimes antérieurs, dont les attaques du 11 septembre.

ÉTUDE DE CAS MAUREEN BASNICKI

Le mari de Maureen Basnicki, Ken Basnicki, a été assassiné lors des attaques du 11 septembre alors qu'il était en voyage d'affaires à New York. M^{me} Basnicki a souffert au cours des années qui ont suivi d'un SSPT qui n'a été diagnostiqué que des années plus tard. Elle a dû cesser de travailler; au moment du décès de son mari, elle était agente de bord. Elle a lutté pendant près de 20 ans pour se faire rembourser les services de counseling qu'elle a payés depuis les attaques. Elle a été sans cesse ballotée entre les services américains et canadiens, sans recevoir de soins complets de l'un ou l'autre pays. Après les attaques, elle a embauché des avocats pour la représenter dans le cadre d'un programme d'indemnisation du gouvernement américain mais contrairement aux citoyens américains qui ont obtenu des services juridiques bénévoles à cet égard, elle a dû les payer de sa poche. De plus, elle a dû payer pour une entente écrite coûteuse qui interdisait au Canada d'imposer cette indemnité. En comparaison, les citoyens américains qui ont été victimes des attentats du 11 septembre ont bénéficié d'allègements fiscaux pendant deux ans. De plus, il existe aux États-Unis un organisme qui se consacre aux victimes à l'étranger, tandis que le Canada n'a que le Fonds d'aide. M^{me} Basnicki n'est pas admissible à l'aide de ce Fonds puisque l'attaque a eu lieu avant 2007. Elle continue de défendre ses intérêts, ceux de sa famille et d'autres victimes de crimes violents. Elle demeure motivée par son besoin de soutenir sa famille et aussi par sa conviction qu'il faut répondre aux besoins des victimes et reconnaître leurs droits. Elle souligne que la Charte canadienne des droits des victimes n'inclut pas les victimes à l'étranger.

2.1.3. *Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme*

La *Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme* (LJVAT) adoptée en 2012 permet maintenant aux victimes de terrorisme de poursuivre les entités terroristes inscrites et les États qui soutiennent le terrorisme en dommages-intérêts devant les tribunaux canadiens. Même si la LJVAT n'a pas été expressément conçue pour les Canadiens victimes d'acte criminel à l'étranger, elle s'applique à eux sans restriction. Les victimes peuvent demander des dommages-intérêts pour un acte terroriste commis n'importe où dans le monde depuis le 1^{er} janvier 1985. Une victime peut intenter des poursuites si elle est citoyenne canadienne

ou résidente permanente du Canada, ou si elle peut prouver qu'elle a un lien réel et substantiel avec le Canada.

La principale limite de la LJVAT découle du fait que seules les entités et les États *inscrits sur la liste* peuvent être poursuivis en vertu de ses dispositions. À l'heure actuelle, seuls l'Iran et la Syrie sont inscrits sur la liste des États qui soutiennent le terrorisme au Canada. Cela empêche les victimes canadiennes de poursuivre certains acteurs importants devant les tribunaux canadiens. Par exemple, les victimes du 11 septembre ont poursuivi l'Arabie saoudite devant les tribunaux américains, mais cela ne serait pas possible au Canada aux termes de la LJVAT, du moins tant que l'Arabie saoudite ne sera pas ajoutée à la liste des États qui soutiennent le terrorisme.

2.2. États-Unis

Lorsqu'un citoyen américain est victime du terrorisme à l'étranger, de multiples organismes gouvernementaux américains interviennent : le Bureau of Consular Affairs du département d'État, la Victim Services Division (VSD) du FBI, le Bureau du procureur des États-Unis, l'Office of Justice for Victims of Overseas Terrorism (OJVOT) du département de la Justice, et l'Office for Victims of Crime (OVC) du département de la Justice. Chacun a son rôle et ses domaines d'aide particuliers.

2.2.1. Département d'État

Le Bureau of Consular Affairs du département d'État aide les citoyens américains qui deviennent victimes d'acte criminel alors qu'ils résident, travaillent ou voyagent à l'étranger. Il fournit une intervention d'urgence immédiate en cas d'attaque, du soutien dans le cadre de procès à l'étranger et de l'aide pour les questions diplomatiques à long terme.

Ce bureau reconnaît explicitement les atteintes physiques, émotionnelles et financières que peuvent subir les victimes à l'étranger, notamment parce qu'elles ne sont pas dans leur environnement familial (Help for U.S. Citizen Victims of Crime). Son site Web indique que le personnel de service peut offrir l'aide suivante (Help for U.S. Citizen Victims of Crime) :

1. Remplacer un passeport perdu ou volé
2. Communiquer avec la famille, des amis ou l'employeur, avec la permission écrite de la victime, conformément au *Privacy Act* de 1974
3. Fournir de l'information facilitant l'accès aux soins médicaux appropriés
4. Répondre aux besoins urgents découlant du crime
5. Expliquer les options d'aide financière, comme l'aide disponible pour retourner aux États-Unis.
6. Fournir de l'information sur les personnes-ressources ou organismes locaux avec qui discuter des lois pertinentes du pays hôte et de l'application de ces lois
7. Communiquer de l'information sur l'état du dossier d'une victime dans le système local de justice pénale, le cas échéant
8. Mettre les victimes en relation avec les ressources offertes à l'étranger et aux États-Unis aux victimes d'actes criminels, quand elles existent
9. Fournir une liste des avocats locaux anglophones

2.2.2. Victim Services Division (VSD) du Federal Bureau of Investigation

Le Federal Bureau of Investigation (FBI) aide les victimes américaines à l'étranger. Il contribue à l'intervention d'urgence suivant immédiatement l'attaque, et assure son soutien dans le cadre d'enquêtes et d'éventuels procès aux É.-U. ou à l'étranger, s'il ouvre une enquête criminelle (U.S. Victims of Terrorism Abroad Task Force). À court terme, l'aide de la DSV consiste à 1) expliquer le processus à la famille, 2) rencontrer les victimes, 3) coordonner les évacuations médicales, 4) coordonner les autopsies et l'obtention des certificats de décès (au besoin), 5) organiser les services d'intervention en cas de crise, s'il y a lieu, 6) faciliter les entrevues d'enquête avec les membres de la famille (Specialized Assistance, 2008). Cette aide immédiate peut durer « d'une à quatre semaines » (Specialized Assistance, 2008).

À moyen terme, c'est-à-dire de quatre à 24 semaines, l'aide de la DSV consiste à : 1) recenser les autres ressources offertes aux victimes au niveau fédéral, local ou par l'État, 2) faire les interventions appropriées auprès des employeurs et des créanciers, 3) fournir des mises à jour sur l'état des dossiers, 4) organiser des séances d'information avec des agents d'enquête (Specialized Assistance, 2008).

À long terme, ce qui peut se calculer en mois ou en années, l'aide de la DSV consiste à 1) répondre aux demandes de renseignements des victimes et des familles, 2) tenir à jour les coordonnées des victimes, 3) fournir des mises à jour sur l'évolution du dossier, 4) aider à prendre les dispositions de voyage pour assister aux procès. (Specialized Assistance, 2008).

2.2.3. Bureau du procureur des États-Unis

Le Bureau du procureur des États-Unis aide les victimes de crimes commis à l'étranger et aux États-Unis en ce qui concerne les affaires juridiques menées en sol américain. Plus précisément, quand le département de la Justice dépose des accusations contre un présumé terroriste devant la Cour fédérale des États-Unis, le Bureau du procureur des États-Unis chargé de la poursuite doit également fournir aux victimes les services en lien avec la poursuite (Office of the United States Attorneys, 2016). Le Bureau veille à ce que les victimes soient informées de leurs droits et que ceux-ci soient respectés. Il offre généralement les services suivants (Office of the United States Attorneys, 2016) :

1. Information concernant les procédures judiciaires et l'état du dossier
2. Aiguillage vers des services de counseling, des services médicaux et d'autres services sociaux
3. Accompagnement au tribunal
4. Services spéciaux pour les enfants victimes, les personnes âgées et les victimes handicapées
5. Aide pour faire les demandes d'indemnisation des victimes d'actes criminels
6. Aide pour remplir les déclarations des victimes
7. Soutien aux victimes tout au long des procédures judiciaires
8. Aide pour les questions de dédommagement

2.2.4. Office of Justice for Victims of Overseas Terrorism du département de la Justice

L'Office of Justice for Victims of Overseas Terrorism (OVT) du département de la Justice aide les victimes d'acte criminel à l'étranger à s'y retrouver dans les systèmes de justice pénale

étrangers et les questions de justice à long terme (U.S. Victims of Terrorism Abroad Task Force).

Ce bureau fait des représentations pour que les victimes soient informées des procédures criminelles à l'étranger et y participent (Our activities, 2018). Il fournit également un soutien financier à ces victimes pour qu'elles participent à la procédure criminelle à l'étranger, du moins quand l'administration étrangère permet aux victimes américaines d'y assister. Cette aide financière provient du Criminal Justice Participation Assistance Fund (CJPAF). Pour certaines attaques à l'étranger, l'OVT peut avoir un site Web spécial protégé par mot de passe, afin de faciliter la participation des victimes et la communication d'information (Our Activities, 2018). Enfin, il existe à l'OVT un groupe de travail sur les victimes de terrorisme à l'étranger qui coordonne et améliore la réponse du gouvernement américain au terrorisme à l'étranger (Our Activities, 2018). Le travail de l'OVT fait partie des « bonnes pratiques » reconnues à l'échelle internationale (INVICTM, 2018).

ÉTUDE DE CAS SARRI SINGER

Sarri Singer est une citoyenne américaine qui a été victime du terrorisme à l'étranger. Ses besoins les plus importants étaient des besoins médicaux à long terme. Elle a eu une intervention chirurgicale et fait des années de physiothérapie après l'attaque. Par suite de l'attentat, elle a fondé un organisme sans but lucratif appelé *Strength to Strength* qui permet à des victimes du terrorisme de partout dans le monde d'échanger sur leur expérience, afin de favoriser la guérison à long terme. De façon générale, M^{me} Singer estime que la structure de l'ITVERP est excellente et que le service va même au-delà de ce que prévoient ses politiques. Ses seuls commentaires négatifs sont qu'il était parfois fastidieux de traiter avec la bureaucratie; qu'il fallait parfois des mois pour obtenir un remboursement; et que, comme il n'y a pas beaucoup de sensibilisation, beaucoup de victimes ignorent l'existence du programme. Elle a évoqué son sentiment d'impuissance face aux questions juridiques et sa frustration de voir que les terroristes sont rarement traduits en justice ou tenus responsables. Son besoin d'assister à la procédure judiciaire et de sentir que justice est rendue est un élément très important de son processus d'adaptation. Elle veut des renseignements précis sur les terroristes dans son cas, mais se heurte à de nombreux obstacles diplomatiques. M^{me} Singer s'est dite frustrée du fait que les divers bureaux gouvernementaux soient mal organisés pour offrir un bon soutien à long terme aux victimes. C'est pourquoi son organisme veut combler ce vide pour les victimes de terrorisme.

2.2.5. Office for Victims of Crime du département de la Justice

L'Office for Victims of Crime (OVC) du département de la Justice administre un important programme de remboursement des dépenses des victimes de terrorisme et de violence de masse appelé l'International Terrorism Victim Expense Reimbursement Program (ITVERP).

L'ITVERP prévoit le [TRADUCTION] « remboursement des dépenses admissibles de citoyens américains et d'employés du gouvernement des États-Unis admissibles qui ont subi des blessures physiques ou émotionnelles directement liées à un acte de terrorisme international alors qu'ils étaient à l'extérieur des États-Unis » (International Terrorism Victim Expense Reimbursement Program (ITVERP): Overview). La National Security Division du département de la Justice est chargée de déterminer si un acte est considéré comme un incident terroriste aux fins du programme (International Terrorism Victim Expense Reimbursement Program (ITVERP): Who Is Eligible?).

L'admissibilité repose essentiellement sur trois exigences principales. Premièrement, l'incident terroriste doit s'être produit à l'étranger. Deuxièmement, la victime doit avoir la citoyenneté américaine ou un emploi dans l'administration américaine. Troisièmement, les dépenses réclamées doivent être directement liées à l'incident terroriste (International Terrorism Victim Expense Reimbursement Program (ITVERP): Overview). Si la victime est décédée, mineure, incapable ou invalide, un tuteur légal ou un membre de la famille (conjoint, enfant, parent, frère ou sœur, ou autre personne à la discrétion du directeur de l'OVC) peut demander le remboursement au nom de la victime (International Terrorism Victim Expense Reimbursement Program (ITVERP): Who Is Eligible?).

Le délai de présentation d'une demande est généralement de trois ans à compter de la date de l'incident. Toutefois, des exceptions peuvent être accordées s'il y a « de bonnes raisons » de le faire (International Terrorism Victim Expense Reimbursement Program (ITVERP): How To Apply).

Le programme ne couvre que certaines dépenses, et jusqu'à certaines limites (International Terrorism Victim Expense Reimbursement Program (ITVERP): What Is Covered?) :

1. Frais médicaux (soins médicaux, remplacement d'appareils médicaux, physiothérapie, ergothérapie, counseling, mise à niveau des compétences professionnelles ou formation pour un changement de carrière, adaptation du lieu de travail, du véhicule et de la maison) – jusqu'à 50 000 \$
2. Frais de counseling en santé mentale – jusqu'à 5 000 \$ pour une période maximale de 12 mois
3. Perte, réparation ou remplacement de biens – jusqu'à 10 000 \$
4. Frais de funérailles et d'inhumation – jusqu'à 25 000 \$
5. Frais divers (y compris l'hébergement temporaire jusqu'à 30 jours, le transport local, les frais de téléphone, les déplacements d'urgence de deux membres de la famille à destination du pays étranger) – jusqu'à 15 000 \$

ÉTUDE DE CAS Helen Wilson

Helen Wilson est une citoyenne américaine qui a été victime des attentats terroristes survenus en France le 13 novembre 2015. Elle vivait en France à l'époque. Comme elle résidait en France depuis longtemps, elle a surtout traité avec les services de soutien français. Elle a été pleinement indemnisée et soutenue par le gouvernement français. Elle s'est sentie très bien soutenue par le régime en place en France et pouvait se tourner vers de nombreux points de liaison. Son expérience avec les services américains a été moins remarquable. Cinq agents du FBI sont venus la voir à l'hôpital tous les jours pendant une semaine pour l'interroger. Le département d'État lui a offert de rentrer aux États-Unis en avion si elle voulait quitter la France. Toutefois, cette offre n'était pas pertinente dans son cas puisqu'elle était résidente française et voulait rester en France. Elle a expliqué qu'elle avait rappelé quelques années plus tard au sujet du prêt qu'ils lui avaient offert pour rembourser ses frais, mais qu'on le lui avait refusé à ce moment-là; on lui avait dit que les choses semblaient bien aller pour elle puisqu'elle avait déjà reçu de l'argent du gouvernement français. Dans l'ensemble, M^{me} Wilson s'est sentie délaissée par le gouvernement des États-Unis et accueillie par le gouvernement français.

2.3. Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, c'est le Foreign Office qui est principalement responsable des ressortissants britanniques victimes à l'étranger d'actes de terreur et de violence de masse. Plus précisément, le Foreign, Commonwealth & Development Office (FCDO) détermine quels services peuvent être fournis, et le Victims of Overseas Terrorism Compensation Scheme offre une indemnisation financière dans certaines circonstances.

2.3.1. Foreign, Commonwealth & Development Office

Lorsque des ressortissants britanniques deviennent victimes à l'étranger dans une « situation de crise », le Foreign, Commonwealth & Development Office (FCDO) prévoit un certain nombre de services précis pouvant être fournis, au cas par cas (Support for British nationals abroad 2020). Le FCDO précise toutefois que [TRADUCTION] « le gouvernement hôte est responsable de la sécurité de ses citoyens et des visiteurs ou résidents étrangers en situation de crise » et que le gouvernement britannique [TRADUCTION] « n'enverra pas son personnel dans une situation où [...] la sécurité pourrait être gravement menacée » (Support for British nationals abroad 2020).

Le FCDO précise notamment qu'il peut (Support for British nationals abroad 2020) :

1. Collaborer avec les autorités locales – y compris les hôpitaux et la police – pour établir les faits de l'incident et si des ressortissants britanniques ont été touchés
2. Collaborer avec les autorités locales pour communiquer de l'information claire sur l'intervention de ces dernières à la suite de l'incident et orienter les victimes vers les sources d'aide pertinentes.
3. Dans certains cas, collaborer avec les compagnies aériennes, les aéroports et les agences de voyage pour faire connaître leurs conseils et leurs services
4. Fournir de l'information par l'entremise de la radio locale, des babillards communautaires, des réseaux de coordonnateurs d'urgence ou d'un bureau à l'aéroport, car les téléphones cellulaires et Internet peuvent ne plus fonctionner pendant une crise.

5. Déployer du personnel pour soutenir les victimes et envoyer du renfort dans les ambassades au besoin; ces équipes peuvent comprendre des spécialistes de la Croix-Rouge britannique et des équipes d'identification des victimes de la police britannique.
6. Établir une ligne d'aide au téléphone ou par texto et des formulaires Web en ligne permettant de communiquer avec lui au sujet des ressortissants britanniques qui ont besoin d'aide en situation de crise
7. Soutenir les familles de tout ressortissant britannique tué ou grièvement blessé dans un incident, par exemple, donner de l'information pour aider à prendre les dispositions nécessaires au rapatriement ou à l'évacuation médicale à destination du R.-U.
8. Fournir aux membres de la famille des victimes de l'information locale ou du soutien pour se rendre sur place, ce qui, exceptionnellement, peut comprendre d'aller les rencontrer à l'aéroport, d'organiser des réunions avec les autorités locales et d'y assister.
9. Dans des cas exceptionnels, organiser un départ assisté; le CFDO aide alors à trouver un moyen de transport ou fournit un moyen de transport en complément des options existantes, afin de faciliter le départ d'un pays ou d'un lieu donné
10. Offrir des sièges à prix raisonnable sur les vols nolisés, qui seront payés plus tard
11. Dans des cas exceptionnels, utiliser des avions ou des navires militaires pour évacuer les ressortissants britanniques, lorsque toutes les autres options de transport ont été épuisées ou n'existent pas
12. En cas d'évacuation, assurer le transport vers un lieu sûr, habituellement un tiers pays sûr et non le Royaume-Uni
13. Travailler en étroite collaboration avec d'autres pays pour tirer le meilleur parti des vols nolisés et du transport militaire, le cas échéant

D'autres mesures d'assistance exceptionnelles (MAE) existent en cas d'attaque terroriste à l'étranger (Support for British nationals abroad, 2020). Les détails concernant cette aide et sa disponibilité varient au cas par cas; elle n'est offerte qu'en dernier recours (Support for British nationals abroad, 2020). En général, les MAE permettent au FCDO d'aller au-delà de l'aide normalement fournie. Cela peut comprendre l'évacuation médicale, le rapatriement et le

paiement de frais médicaux immédiats. Les MAE ne couvrent que les incidents considérés comme des actes terroristes par le gouvernement du R.-U. (Exceptional Assistance Measures for British nationals affected by terrorist incidents abroad, 2016).

Le FCDO traite de l'importance de la transition vers les soins de longue durée une fois la victime revenue au R.-U. et travaille avec des organismes de soutien dans les aéroports britanniques pour fournir aux victimes [TRADUCTION] « le plus de renseignements pertinents possible » à leur retour sur les ressources de soutien affectif et pratique à long terme (Support for British nationals abroad, 2020). Il dit également collaborer en ce sens avec d'autres ministères et des organismes externes (Support for British nationals abroad, 2020).

2.3.2. Victims of Overseas Terrorism Compensation Scheme

Le Victims of Overseas Terrorism Compensation Scheme est un programme permettant à certaines personnes de demander une indemnisation si elles deviennent des victimes de terrorisme à l'étranger (Compensation for victims of terrorist attacks abroad). L'admissibilité est limitée : il faut être citoyen britannique, suisse ou d'un pays de l'UE ou de l'EEE, ou membre des forces armées britanniques; il faut en outre avoir vécu au R.-U. les trois années ayant immédiatement précédé l'attaque terroriste (Compensation for victims of terrorist attacks abroad). Ce programme n'est offert que pour les attaques terroristes survenues depuis le 27 novembre 2012 (Compensation for victims of terrorist attacks abroad).

Le délai de présentation d'une demande au Victims of Overseas Terrorism Compensation Scheme est de deux ans sauf « circonstances exceptionnelles » ou si le demandeur était âgé de moins de 18 ans au moment de l'attaque, auquel cas le délai peut être prolongé (Victims of Overseas Terrorism Compensation Scheme, 2014). Il est également clair que l'indemnisation doit être considérée comme un dernier recours et ne peut être accordée qu'en l'absence de prestations de sécurité sociale, de paiements d'assurance et de dommages-intérêts ou d'indemnités (Victims of Overseas Terrorism Compensation Scheme, 2014).

Ce programme comprend trois types de paiements (Victims of Overseas Terrorism Compensation Scheme, 2014) :

1. Indemnités pour blessure – si la blessure figure dans la liste établie, et jusqu'à concurrence de trois blessures
2. Indemnité pour perte de revenus – si la personne est totalement incapable d'exercer un travail rémunéré ou dans une mesure très limitée (quelques heures par semaine), avec preuve de rémunération passée, bons antécédents de travail et perte de revenus de plus de 28 semaines
3. Indemnité pour dépenses spéciales – lesquelles peuvent comprendre les dommages aux biens ou au matériel nécessaires à l'assistance physique, les coûts liés à un traitement relevant des services de santé de l'État, du matériel spécial, la modification de la maison et le coût des soins

Chacun de ces trois volets du programme comporte ses propres exclusions, et la valeur des indemnités n'est indiquée pour aucune catégorie du fait que le programme est très adaptable et que les circonstances varient d'un demandeur à l'autre. La seule somme indiquée concerne les frais funéraires, pour lesquels le programme offre une indemnité de base de 2 500 £ à laquelle peut s'ajouter un somme pouvant aller jusqu'à 2 500 £ si des circonstances particulières font que l'indemnité de base ne couvrira pas les frais funéraires (Victims of Overseas Terrorism Compensation Scheme, 2014). L'indemnité totale pour les frais funéraires ne peut dépasser 5 000 £ (Victims of Overseas Terrorism Compensation Scheme, 2014). Les blessures médicales sont incluses, et le programme prévoit à ce titre des paiements pour soins en santé mentale. On explique que la personne peut devoir fournir des renseignements d'ordre médical ou autres pour les soins en santé mentale mais ces soins seront couverts, y compris les frais de transport pour aller aux rendez-vous et en revenir (Victims of Overseas Terrorism Compensation Scheme, 2014). L'élément le plus remarquable du programme est l'indemnité pour perte de revenu, qui est unique relativement à la plupart des régimes d'indemnisation des victimes de terrorisme.

ÉTUDE DE CAS Victime britannique de terrorisme à l'étranger

La victime interrogée a demandé à garder l'anonymat. Il y a eu une attaque terroriste à l'étranger. La victime a été rapatriée en avion moins d'un jour après l'attaque, avec l'aide du gouvernement britannique. Malgré cela, elle a trouvé que l'aide était longue à venir, d'autant plus qu'elle avait généralement l'impression d'être laissée dans l'ignorance. Même si des agents consulaires se sont rendus chez elle pour lui parler, il s'est écoulé plusieurs heures entre l'attaque et cette visite et tout ce temps, elle ignorait ce qui se passait. Elle a aussi été traumatisée par les médias à son logement, censé être sécurisé mais qui ne l'était pas. Il y a eu peu ou pas de suivi à son retour chez elle. C'est seulement des années après l'attaque qu'on lui a offert des services de thérapie. La victime a trouvé la thérapeute vers qui on l'avait dirigée « horrible » et « [mal outillée pour traiter] un traumatisme lié au terrorisme ». Elle n'a pas encore reçu d'indemnisation du gouvernement du britannique. Par conséquent, elle doit tout payer de sa poche. La victime considère que le manque général de soutien est lié à un manque de compassion et à une application stricte des règles bureaucratiques. Il lui a semblé que les représentants du gouvernement se souciaient uniquement des personnes blessées ou tuées. Elle s'est sentie mise en doute, comme si elle devait justifier le fait qu'elle était une victime. Elle a exprimé sa frustration d'avoir manqué d'information, d'écoute et de soins.

2.4. Australie

En Australie, les services et le soutien offerts aux victimes de terrorisme à l'étranger sont prévus dans la charte des services consulaires et par l'Australian Victim of Terrorism Overseas Payment. La charte des services consulaires précise les services qui peuvent être fournis aux victimes australiennes à l'étranger; l'Australian Victim of Terrorism Overseas Payment porte sur l'indemnisation. Des services supplémentaires peuvent être fournis si le gouvernement australien lance une intervention d'urgence.

2.4.1. Charte des services consulaires et intervention d'urgence

L'Australie applique sa charte des services consulaires dans la détermination des services offerts aux victimes à l'étranger. Ces victimes comprennent les citoyens australiens et les citoyens canadiens se trouvant à des endroits précisés dans l'Accord sur le partage de services

consulaires entre le Canada et l’Australie. La charte précise que les agents consulaires australiens peuvent faire ce qui suit :

1. Fournir un soutien consulaire d’urgence
2. Fournir une liste des hôpitaux locaux où des médecins parlent anglais
3. Communiquer avec des parents ou des amis, avec le consentement de la victime
4. Aider la victime à accéder à des services de soutien et de counseling locaux, quand ils existent
5. Transférer la victime au service de counseling australien

Dans les cas de terrorisme où de nombreux Australiens sont tués, blessés ou en danger immédiat, le gouvernement australien peut lancer une intervention d’urgence. Une approche pangouvernementale peut alors être adoptée, et divers ministères peuvent assumer leur rôle conformément au plan d’intervention du gouvernement australien en cas d’incidents causant de nombreuses pertes à l’étranger ou au plan du gouvernement australien pour l’accueil de citoyens australiens et de ressortissants étrangers approuvés qui sont évacués de l’étranger, ou les deux, selon le cas.

Les services supplémentaires qui peuvent entrer en jeu dans une intervention d’urgence sont les suivants :

1. Déploiement d’équipes d’experts pour soutenir les Australiens touchés
2. Liaison avec les familles des Australiens tués ou blessés
3. Collaboration avec les autorités locales pour soutenir les Australiens touchés
4. Aide aux Australiens qui essaient de quitter la région et les mettre en contact avec leur famille
5. Mises à jour concernant la crise
6. Conseils concernant les options possibles pour quitter une zone dangereuse
7. Mesures d’évacuation, dans des circonstances exceptionnelles



ÉTUDE DE CAS LES ATTENTATS À LA BOMBE À BALI

Vers 23 h le 12 octobre 2002, trois bombes ont explosé à Kuta, sur l'île de Bali. Ces explosions ont fait 202 morts, dont 88 Australiens, et des centaines de blessés. L'Australian Defence Force a été immédiatement mobilisée. Dix-sept heures après l'explosion des

bombes, la Royal Australian Air Force a commencé à évacuer les Australiens blessés. La police fédérale australienne a organisé une équipe qui est allée à Bali aider les forces de l'ordre locales, également dans les heures suivant l'attaque. L'aide de l'Australie a joué un rôle déterminant dans l'identification des victimes et leur retour à leur famille. Le soutien australien aux enquêtes a également joué un rôle déterminant dans la capture des auteurs. C'est à la suite des attentats à la bombe de Bali de 2002 que le gouvernement australien a élaboré son plan d'intervention en cas d'incidents causant de nombreuses pertes à l'étranger, afin d'avoir des orientations claires pour réagir à des événements semblables à l'avenir.

Photo : Membres de l'AFP devant les ruines du Sari Club. Source : National Museum Australia.

2.4.2. Paiement d'une victime australienne du terrorisme à l'étranger

L'Australian Victim of Terrorism Overseas Payment est un paiement unique destiné aux victimes ou aux proches parents des victimes d'actes terroristes (désignés par le premier ministre) qui étaient des résidents australiens le jour où l'acte déclaré terroriste a eu lieu à l'étranger et qui vivaient en permanence en Australie. (Australian Victim of Terrorism Overseas Payment). Le demandeur doit présenter sa demande dans les deux ans suivant la déclaration du premier ministre au sujet de l'acte terroriste, et dans le cas des membres de la famille d'une victime décédée, le délai est d'un an après le décès de la victime principale. La victime peut recevoir jusqu'à 75 000 \$, selon sa situation et selon qu'elle est considérée comme une victime principale ou secondaire. Le paiement d'indemnités aux victimes est fonction de différents facteurs, dont les répercussions de la blessure sur la vie de la victime,

sa responsabilité dans la prise de mesures raisonnables pour éviter cette blessure, et le fait qu'elle a reçu ou non de l'aide financière d'un pays étranger (Australian Victim of Terrorism Overseas Payment). Les rubriques exactes servant à calculer la somme versée ne sont pas publiques.

2.5. Nouvelle-Zélande

Le Ministry of Foreign Affairs and Trade (MFAT) a la responsabilité première de répondre aux besoins des Néo-Zélandais qui deviennent victimes à l'étranger. Le site Web Safe Travel du MFAT décrit tous les services offerts aux victimes à l'étranger dans diverses circonstances, y compris les actes criminels, le décès d'un proche, les difficultés financières, la maladie et les blessures, la disparition de personnes et les passeports perdus, volés ou endommagés. Il n'y a pas de catégorie particulière pour les victimes de terrorisme, mais bon nombre des circonstances susmentionnées pourraient s'appliquer. Dans les circonstances susmentionnées, les représentants de la Nouvelle-Zélande peuvent apporter l'aide suivante :

1. Conseiller la victime concernant la déclaration du crime à la police locale
2. Trouver des soins médicaux appropriés, y compris fournir une liste de professionnels de la santé anglophones
3. Trouver des services appropriés de counseling
4. Fournir une liste d'avocats anglophones
5. Essayer de retrouver des personnes disparues à l'étranger
6. Aider à remplacer un passeport perdu ou volé, ou délivrer un titre de voyage d'urgence aux Néo-Zélandais qui doivent retourner dans leur pays de résidence dans les trois jours suivants
7. Aider à communiquer avec les membres de la famille
8. Aider à communiquer avec les assureurs
9. Aider à organiser l'évacuation médicale, aux frais de la victime (ou de son assureur)
10. Aider la famille ou les amis à transférer de l'argent à la victime si celle-ci a de la difficulté à communiquer directement avec eux
11. Transférer des fonds par l'entremise du Ministère ou d'une ambassade, s'il n'y a pas d'autre option, moyennant des frais
12. Discuter d'autres façons de résoudre les problèmes financiers

Le New Zealand Victim Support est un organisme indépendant qui offre aussi des services en situation de crise ou en cas de terrorisme ou de violence de masse. Cet organisme offre du soutien avec l'aide de bénévoles de première ligne qui aident directement les victimes à la maison, au poste de police, sur les lieux de l'incident, au tribunal et dans la collectivité – en Nouvelle-Zélande. En ce sens, seulement certains de leurs services concernent les personnes qui deviennent victimes à l'étranger (New Zealand Victim Support: How We Can Help). Leur soutien prend les formes suivantes :

1. Premiers soins émotionnels et assistance pratique au moment de la crise
2. Subventions pour le remboursement des coûts après certains crimes graves, en particulier un homicide, un décès résultant d'un acte criminel et la violence sexuelle
3. Aiguillage vers des services de counseling et autres, et paiement des frais de counseling dans certains cas de crimes graves (voir les subventions susmentionnées)
4. Aide pour traiter avec le système de justice pénale, qu'il s'agisse par exemple de présence en cour, de justice réparatrice, de libération conditionnelle, de préparer les déclarations des victimes et d'organisation des déplacements et de l'hébergement, au besoin.
5. Aide pour composer avec le deuil, la perte, le traumatisme et le choc
6. Suivi du bien-être et de la sécurité après une crise, et soutien émotionnel et pratique supplémentaire au besoin.
7. Soutien spécialisé à la suite d'un homicide
8. Aide et soutien pendant l'enquête du coroner
9. Représentation auprès d'autres organismes

L'assistance pratique au moment de la crise s'applique aux victimes d'actes criminels en Nouvelle-Zélande, mais non à celles qui en sont victimes à l'étranger. Les subventions offertes par l'entremise de cet organisme sont versées dans le cadre du Victim Financial Assistance Scheme (VAS); cependant, ce programme est lui aussi réservé aux victimes de crimes graves commis en Nouvelle-Zélande; les victimes de crimes commis à l'étranger n'y ont donc pas accès (New Zealand Victim Support: Financial Assistance). Le reste des services offerts par le New Zealand Victim Support pourrait s'étendre aux victimes de violence de masse et de

terreur, y compris celles qui en sont victimes à l'étranger. Cet organisme a de nombreux dépliants utiles et peut mettre les victimes en contact avec des services de counseling, de soutien et des services répondant à d'autres besoins à leur retour en Nouvelle-Zélande (New Zealand Victim Support: Useful Information). Il met également les victimes en contact avec divers autres organismes pouvant les aider. Il convient toutefois de mentionner que même les services qui couvrent les crimes commis à l'étranger ne sont accessibles qu'aux Néo-Zélandais qui se trouvent physiquement en Nouvelle-Zélande.

De même, le MFAT signale que l'Accident Compensation Corporation (ACC), qui est l'assureur obligatoire de tous les Néo-Zélandais, peut couvrir les Néo-Zélandais ayant subi des blessures à l'étranger. Toutefois, cette couverture n'est pas clairement définie, et le MFAT précise en outre que l'ACC ne peut couvrir aucun traitement reçu à l'étranger.

Bibliographie

1. Adini, B. et K. Peleg, 2013. « On Constant Alert: Lessons To Be Learned From Israel Emergency Response To Mass-Casualty Terrorism Incidents. », *Health Affairs*, vol. 32, n° 12, p. 2179-2185.
2. Albrecht, H. et M. Kilchling, 2007. « Victims of Terrorism Policies: Should Victims of Terrorism be Treated Differently? », *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 13, p. 13–31.
3. Australian Victim of Terrorism Overseas Payment, *Gouvernement de l’Australie*. [<https://www.servicessaustralia.gov.au/individuals/services/centrelink/australian-victim-terrorism-overseas-payment>]
4. Cloak, N. et P. Edwards, 2004. Psychological first aid: Emergency care for terrorism and disaster survivors, *Current Psychiatry*, vol. 3, n° 5, p. 12-23.
5. Compensation for victims of terrorist attacks abroad, *Gouvernement du Royaume-Uni*. [<https://www.gov.uk/compensation-victim-terrorist-attack>]
6. Consular Services Charter: Assisting Australians overseas, *Gouvernement de l’Australie*. [<https://www.smartraveller.gov.au/consular-services/consular-services-charter>]
7. Coughlin, C., 2020. « New IRA links confirm Hezbollah’s growing terror threat in Europe », *The National News*, 24 septembre 2020, mise à jour le 4 octobre 2020.
8. Crises, *Gouvernement de l’Australie*. [<https://www.smartraveller.gov.au/consular-services/crises>]
9. Del Villar, E. et D. Glasberg, 2015. Victims of Terrorism and the Right to Redress: Challenges and Contradictions in the 2012 Emmerson Report, *Humanity & Society*, vol. 39, no 3, p. 321–338.
10. Centre d’expertise de l’UE pour les victimes du terrorisme, 2021. *EU Handbook on Victims of Terrorism*, Commission européenne.
11. Aide financière pour les Canadiens victimes d’actes criminels à l’étranger. *Ministère de la Justice*. [<https://www.justice.gc.ca/fra/fin-fund/jp-cj/fond-fund/etranger-abroad.html>]
12. Gabriel, R., L. Ferrando, E. Sainz Corto, C. Mingote, E. Garcia-Camba, A. Fernandez Liria et S. Galea, 2007. Psychopathological consequences after a terrorist attack: An epidemiological study among victims, the general population, and police officers, *European Psychiatry*.

13. Galea, S., J. Boscarino, H. Resnick et D. Vlahov, 2002. Mental health in New York City after the September 11 terrorist attacks: Results from two population surveys.
14. Soutien gouvernemental : Canada. *Portail de soutien aux victimes du terrorisme des Nations Unies*. [<https://www.un.org/victimsofterrorism/fr/node/593>]
15. Help for U.S. Citizen Victims of Crime. *Département d'État des États-Unis – Bureau of Consular Affairs*. [<https://travel.state.gov/content/travel/en/international-travel/emergencies/crime.html>]
16. Historic 9/11 Pro Bono Effort, *Casey Gerry*. [<https://caseygerry.com/case-results/historic-911-pro-bono-effort/>]
17. Hoffman, B. et A. Kasupski, 2007. *The Victims of Terrorism: An Assessment of Their Influence and Growing Role in Policy, Legislation, and the Private Sector*, Santa Monica, Californie : RAND Corporation.
18. International Network Supporting Victims of Terrorism and Mass Violence (INVICTM), 2018. *Supporting Victims of Terrorism: Report of the INVICTM Symposium in Stockholm*, Nations Unies.
19. Ivanković, A., L. Altan et A. Verelst, 2017. How can the EU and the Member States better help victims of terrorism?, *Union européenne*.
20. *Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme*. L.C., 2012, ch. 1, art. 2. [<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/j-2.5/TexteCompleet.html>]
21. Karam, J., 2020. "Hezbollah has explosives stored across Europe, says US official", *The National News*, 17 septembre 2020.
22. Lindsay, M., 2020. Libanese Hezbollah Select Worldwide Activities Interactive Map and Timeline, *Washington Institute*.
23. Maizland, L. et Z. Laub, 2020. The Taliban in Afghanistan. *Council on Foreign Relations*.
24. Netten, J. et M. van de Donk, 2018. Enhancing the resilience of victims after terrorist attacks, *Ran Centre of Excellence*.
25. International Terrorism Victim Expense Reimbursement Program (ITVERP): How To Apply, *Office for Victims of Crime*. [<https://ovc.ojp.gov/program/international-terrorism-victim-expense-reimbursement-program-itverp/apply>]
26. International Terrorism Victim Expense Reimbursement Program (ITVERP): Overview, *Office for Victims of Crime*. [<https://ovc.ojp.gov/program/international-terrorism-victim-expense-reimbursement-program-itverp/overview>]

27. International Terrorism Victim Expense Reimbursement Program (ITVERP): What Is Covered?, *Office for Victims of Crime*. [<https://ovc.ojp.gov/program/international-terrorism-victim-expense-reimbursement-program-itverp/covered>]
28. International Terrorism Victim Expense Reimbursement Program (ITVERP): Who Is Eligible?, *Office for Victims of Crime*. [<https://ovc.ojp.gov/program/international-terrorism-victim-expense-reimbursement-program-itverp/eligibility>]
29. Pereda, N., 2013. Systematic review of the psychological consequences of terrorism among child victims, *International Review of Victimology*, vol. 19, n° 2, p. 181-199.
30. Shnabel, N. et A. Nadler, 2015. The Role of Agency and Morality in Reconciliation Processes : The Perspective of the Needs-Based Model, *Current Directions in Psychological Science*, vol. 24, n° 6.
31. Smith, J. et J. Jankoski, 2012. Chapter 26: Disaster Behavioural Health: Counselors Responding to Terrorism, dans : Levers, L. (éd.), *Trauma Counselling : Theories and Interventions*, Springer.
32. Conseil de sécurité des Nations Unies, 2020. Lettre datée du 20 janvier 2020 du président du Comité du Conseil de sécurité adressée au Président du Conseil de sécurité conformément aux résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'État islamique en Irak et au Levant (Da'esh), Al-Qaïda et les individus, groupes, entreprises et entités associés.
33. Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (CCT) du Conseil de sécurité des Nations Unies, 2020. États membres préoccupés par la menace croissante et de plus en plus transnationale du terrorisme d'extrême-droite.
34. U.S. Victims of Terrorism Abroad Task Force, *Département de l'Agriculture des États-Unis*. [<https://www.justice.gov/vtatf>]
35. Victims of crime, *Gouvernement de la Nouvelle-Zélande* [<https://www.safetravel.govt.nz/victims-crime>]
36. Watkins, J., 2017. Peer-support groups for cross-border victims of terrorism: Lessons learnt in the UK after the 9/11 and Paris attacks, *Temida*, vol. 20, n° 1, p.65-76.
37. 2005. Australia's emergency response to the Bali bombings, *The Australian Journal of Emergency Management*, vol. 20, no 4,

38. 2008. Specialized Assistance for U.S. Crime Victims Overseas, *Federal Bureau of Investigation*.
[https://archives.fbi.gov/archives/news/stories/2008/june/vicassist_062308]
39. 2014. Victims of Overseas Terrorism Compensation Scheme : a guide, *Gouvernement du Royaume-Uni*. [<https://www.gov.uk/guidance/victims-of-overseas-terrorism-compensation-scheme-a-guide>]
40. 2016. Charte des services consulaires du Canada, *Gouvernement du Canada*.
[<https://voyage.gc.ca/assistance/info-d-urgence/consulaire/charte-des-services-consulaires-du-canada>]
41. 2016. Exceptional Assistance Measures for British nationals affected by terrorist incidents abroad, *Gouvernement du Royaume-Uni*.
[<https://www.gov.uk/guidance/exceptional-assistance-measures-for-british-victims-of-terrorist-incident-abroad>]
42. 2016. Offices of the United States Attorneys, *Département de la Justice des États-Unis*.
[<https://www.justice.gov/vta/office-attorneys>]
43. 2016. The National Memorial to British Victims of Overseas Terrorism: A Summary of consultation responses and the Government's response, *Department for Culture, Media & Sport*.
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/536426/NMBVOT_FINAL_SUMMARY_PUB_7_JULY__1_.pdf]
44. 2017. Lignes directrices relatives à l'aide financière pour les Canadiens victimes d'actes criminels à l'étranger, *Ministère de la Justice*. [https://www.justice.gc.ca/fra/fina-fund/jp-cj/fond-fund/ligne_etr-guide_abr.html]
45. 2018. Our Activities, *Département de la Justice des États-Unis*.
[<https://www.justice.gov/nsd-ovt/our-activities>]
46. 2019. New Zealand Victim Support: Your Rights, *New Zealand Victim Support*.
[<https://www.victimsupport.org.nz/get-help/your-rights/>]
47. 2019. New Zealand Victim Support: Financial Assistance, *New Zealand Victim Support*.
[<https://www.victimsupport.org.nz/get-help/financial-assistance/>]
48. 2019. New Zealand Victim Support: Useful Information, *New Zealand Victim Support*.
[<https://www.victimsupport.org.nz/get-help/useful-info-and-resources/>]

49. 2020. Bali Bombings, *National Museum Australia*. [<https://www.nma.gov.au/defining-moments/resources/bali-bombings>]
50. 2020. Support for British nationals abroad: A guide, *Gouvernement du Royaume-Uni*. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/961671/Guide_Support_for_British_nationals_abroad_Feb_2021.pdf]
51. 2021. Terrorisme à l'étranger, *Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes*. [<https://terrorvictimresponse.ca/fr/terrorism-abroad/>]