COMITE D'EXPERTS SUR LE TERRORISME (CODEXTER)

PROFILS NATIONAUX RELATIFS À LA CAPACITE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

PORTUGAL

Juin 2006

www.coe.int/gmt

POLITIQUE NATIONALE

Le Portugal attache une importance primordiale à la lutte contre le terrorisme.

Le Portugal s'occupe du terrorisme essentiellement d'un point de vue répressif, en s'appuyant sur ses institutions judiciaires, et en prenant en considération les contributions de toutes les institutions impliquées dans la prévention du terrorisme. Cette conception suggère qu'une réponse efficace au terrorisme implique un approche globale comprenant, entre autre, des politiques d'intégration et de réduction des conflits.

Le terrorisme est un problème mondial et la lutte contre ce phénomène passe nécessairement par une action globale et nécessite un niveau de coopération internationale sans précédent. Dans ce contexte, le Portugal participe activement aux activités internationales de lutte contre le terrorisme dans le cadre de l'ONU, de l'UE, de l'OTAN, de l'OSCE et d'autres organisations internationales.

CADRE JURIDIQUE

La lutte contre le terrorisme s'appuie essentiellement sur les principes d'un État démocratique et sur le respect des droits, des libertés et des garanties fondamentaux, énoncés dans la Constitution portugaise. Toutes les valeurs que les activités terroristes cherchent à détruire font ainsi l'objet d'une protection spéciale en vertu de la loi, conformément aux normes juridiques internationales les plus récentes.

Droit pénal

Le droit pénal portugais comporte un cadre général, le code pénal de 1982, modifié dernièrement en 2004. Le code fixe les principes généraux du droit pénal et de son applicabilité; à savoir, les types d'infractions, la commission d'infractions, la complicité, ainsi que les moyens de défense et les circonstances affectant la responsabilité pénale. Il fixe également les règles d'application du droit pénal dans le temps et dans l'espace.

Le code pénal est le principal instrument de l'ordre juridique portugais en matière de politique pénale, bien qu'en ce qui concerne le terrorisme et la criminalité liée au terrorisme, le code ait été partiellement révoqué par la loi 52/2003 sur le terrorisme, qui a transposé la Décision-cadre 475/JAI/2002 dans l'ordre juridique portugais. L'intérêt de cette nouvelle loi est qu'elle reconnaît la responsabilité des personnes morales et incrimine les actes «instrumentaux», ce qui étend la portée de ce texte à tout type de manifestation terroriste, où qu'elle se produise.

Cette même loi, qui a aboli l'article 300 (organisations terroristes) et l'article 301 (terrorisme) du code pénal, tend aussi à réprimer les activités des groupes, organisations et associations terroristes. Outre une disposition sur le terrorisme interne (article 4), elle contient un article qui définit expressément le délit de terrorisme international (article 5). Elle réprime également les actes individuels de terrorisme.

Au sujet de son application, la loi introduit certaines exceptions au principe de territorialité en vertu desquelles le droit pénal portugais s'applique, sauf disposition contraire d'un traité ou d'une convention internationale, aux faits commis en dehors du territoire portugais s'ils constituent des délits commis par des organisations terroristes (article 2), des délits de terrorisme (article 4), des délits commis par d'autres organisations terroristes (article 3) et des actes de terrorisme international (article 5), dès lors que l'auteur des faits est découvert sur le territoire portugais et qu'il ne peut pas être extradé ou remis à l'État membre de l'UE qui en a fait la demande en exécution d'un mandat d'arrêt européen.

Cette loi innove aussi à double titre : elle prévoit la responsabilité pénale des personnes morales ou de leur équivalent (sociétés ou simples associations de fait) à l'égard des délits qui relèvent des articles 2 et 5 s'ils sont commis en leur nom et dans l'intérêt de leurs organes ou de leurs représentants ; elle dispose que cette responsabilité n'exclut pas la responsabilité propre des individus. Cette responsabilité entraîne des peines d'amende et de dissolution. Les amendes sont calculées en nombre

de jours, entre un minimum de 100 et un maximum de 1000, leur montant quotidien allant de 5 euros à 5 000 euros. Si une amende est infligée à une entité dépourvue de la personnalité morale, le patrimoine commun de cette entité est directement responsable et, si ce patrimoine n'est pas suffisant, tous les associés ayant part à ce patrimoine sont tenus solidairement.

Toujours au sujet des délits terroristes et des délits apparentés, la loi 11/2004 sur la prévention et la répression du blanchiment des capitaux a été publiée récemment. Elle prévoit des peines qui répriment le blanchiment des avoirs d'origine illicite. Cette loi établit également des mécanismes de surveillance pour prévenir les autres délits, dont le terrorisme.

La loi 11/2002 sur le régime des sanctions en cas de manquement aux réglementations communautaires définit les sanctions applicables aux organes chargés de l'application de ces réglementations, y compris celles qui concernent le gel des avoirs liés de quelque manière au terrorisme.

Règles de procédure

Le code pénal de 1987 définit les règles de procédure et les instruments fondamentaux qui permettent d'établir l'existence d'un délit et d'en identifier les auteurs. Des exceptions sont prévues cependant au sujet des délits de terrorisme.

L'autorisation judiciaire habituellement requise pour effectuer une perquisition ne l'est plus dès lors qu'il existe des éléments de preuve dûment fondés que l'activité envisagée met en danger la vie ou l'intégrité physique d'une personne. Les techniques spéciales d'enquête sont prévues à la fois dans le code pénal (interception des communications téléphoniques et autres méthodes de communication) et dans une législation distincte applicable aux délits terroristes, notamment les interceptions de tout ce qui peut être lié à ce type de délit (loi 5/2002 sur le régime spécial de l'obtention de la preuve et la levée du secret professionnel dans le cas des crimes graves ; agents infiltrés et loi 101/2001 sur le régime juridique des interventions secrètes concernant la prévention et les enquêtes pénales et les livraisons contrôlées ; loi 104/2001 portant mise à jour de la loi sur la coopération internationale en matière pénale.

De plus, d'autres instruments contiennent des dispositions préventives et répressives dirigées contre les délits terroristes :

- loi 144/99 sur la coopération internationale en matière pénale ;
- loi 93/99 sur la protection des témoins dans les procédures pénales ;
- décret-loi 190/2003 portant réglementation de la protection des témoins ;
- loi 10/2002 sur les mécanismes de détection du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme.

La loi 52/2003 réprime en tant que faits de terrorisme tous les faits qui tendent à faciliter, directement ou indirectement, tout fait commis à des fins terroristes. Elle cherche donc à mettre en évidence toutes les relations possibles entre les délits instrumentaux et les faits de terrorisme au sens strict, moyennant la centralisation des renseignements pénaux.

Au sujet de la protection des cibles éventuelles d'actions terroristes, les préparatifs du championnat de football européen Euro 2004 ont été l'occasion de recenser les lieux et les installations stratégiques, de définir des stratégies de protection et de définir et d'appliquer des procédures de sécurité. Ils ont permis aussi de tester les dispositifs de coordination et les moyens de communication entre tous les corps et tous les services qui participent à la prévention des menaces terroristes.

Depuis la participation du Portugal à plusieurs forums internationaux, dans le cadre de l'UE et du GAFI, les évaluations de la menace sont devenues plus fréquentes et se sont diversifiées. De plus, l'expérience acquise en matière de coordination par l'ensemble des corps et services de renseignement et de sécurité a permis de faire la synthèse des études sur l'évaluation de la menace et, plus récemment, on est passé de l'évaluation de la menace à l'évaluation du risque.

Au sujet de la prévention des ventes d'armes aux terroristes, il est important de signaler que le Portugal est membre de plusieurs organisations internationales chargées de lutter contre la prolifération et l'usage des armes à des fins criminelles.

L'État portugais respecte donc ses engagements internationaux pris dans différents cadres, dont le Groupe des fournisseurs nucléaires (NSG), le Régime de contrôle des technologies propres aux missiles (MTCR), le groupe Ausralia (Armes chimiques et bactériologiques) et l'arrangement de Wassenaar (biens à double usage autres que ceux couverts par les groupes précédents) et se conforme au droit de l'UE, à savoir le Règlement du Conseil (CE) nº 1334/2000 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations de biens et technologies à double usage.

Il importe également de mentionner, au sujet de la réduction des effets de la délinquance, la législation sur la protection de la population établie par le décret-loi 423/2003 sur le régime juridique de protection des victimes des délits violents.

CADRE INSTITUTIONNEL

Dans la mesure où le Portugal considère le terrorisme sous l'angle du droit pénal, il est logique qu'il donne la prééminence aux institutions judiciaires dans la lutte contre ce phénomène. Conformément à l'organisation judiciaire en place et compte tenu du rôle attribué au *Ministério Público* (ministère public), les enquêtes sur le terrorisme sont centralisées au Département central des enquêtes pénales et de l'action pénale.

La même logique de centralisation et de spécialisation s'applique dans les services de police. La police judiciaire et son département central de lutte contre la délinquance ont compétence exclusive pour enquêter sur les délits de terrorisme et les délits apparentés - décret-loi 275 A/2000 et loi 21/2000 sur l'organisation de la police judiciaire.

Une cellule de renseignement financier (CRF) a été créée en 2002 dans les services de la police judiciaire pour optimiser la lutte contre la délinquance, y compris le terrorisme et son financement, conformément aux recommandations du GAFI (décret-loi 304/2002). Ce groupe est chargé de recevoir, d'analyser et de transmettre à l'autorité judiciaire compétente tout renseignement sur des opérations suspectes, de dépister le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de travailler avec les autres entités qui ont la capacité de surveiller les flux financiers et autres opérations financières, c'est-à-dire les autorités de surveillance du secteur financier, la direction générale des douanes et des prélèvements spéciaux sur la consommation/l'administration portugaise des douanes, la direction générale des impôts, la commission de surveillance du marché des valeurs et plusieurs institutions bancaires en place au Portugal. Dans ce contexte, le groupe s'efforce de sensibiliser davantage les différentes entités concernées aux spécificités du financement du terrorisme et à ses mécanismes.

Il s'efforce d'intégrer tous les renseignements récents obtenus au niveau international, soit sur des dossiers concrets soit sur des tendances, aux typologies établies chaque année par le GAFI sur le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

La surveillance des frontières entre les points de passage autorisé relève du Servico de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) - Service des étrangers et des frontières du ministère de l'Intérieur, et de la Direcção-Geral de Autoridade Marítima (DGAM)/ Direction générale de l'autorité maritime/ministère de la Défense dans le cas des frontières maritimes.

Pour les frontières terrestres, plusieurs accords de coopération avec le Royaume d'Espagne sont en vigueur. Grâce à ces accords, des bureaux communs situés le long de la frontière commune travaillent ensemble en permanence. Ils permettent notamment d'entreprendre des opérations de poursuite et/ou de surveillance ainsi que des échanges de renseignements. Il est important de préciser que ces accords ont avant tout pour objet de prévenir la délinquance transfrontalière et qu'ils sont le principal instrument de la lutte contre l'immigration clandestine. Toutefois, ils jouent un rôle également important à d'autres égards, notamment dans la lutte contre le terrorisme.

La surveillance des frontières là où les douanes ne sont pas physiquement représentées relève de la responsabilité de la GNR/BF (Garde républicaine nationale/Brigade fiscale).

La responsabilité de la sécurité aéroportuaire incombe à une structure créée spécialement à cet effet au niveau national et au niveau local (dans chaque aéroport international), avec la participation des organismes suivants : Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC)/Institut national de l'aviation civile ; Polícia de Segurança Pública (PSP)/Police de la sécurité publique, Guarda Nacional Republicana (GNR)/Garde républicaine nationale ; Administração Aeroportuária/Administration des aéroports et des ports et Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)/Service des étrangers et des frontières.

La sécurité des ports maritimes relève du code ISPS, entré en vigueur le 1er juillet 2004 ; une législation expresse est en voie d'élaboration. Le Service des étrangers et des frontières (SEF) dispose des moyens de déceler les faux et les documents falsifiés à tous les postes frontières.

En matière de prévention et pour assurer la surveillance des institutions qui participent à la lutte contre le terrorisme, le Premier ministre, par une décision de février 2003, a créé le groupe de coordination antiterroriste. Outre la police judiciaire, ce groupe réunit le Service des renseignements de sécurité, le Service de renseignement stratégique et de défense, le Service des étrangers et des frontières, la Garde républicaine nationale et la Direction générale de l'autorité maritime.

Cette structure a pour mission de coordonner le fonctionnement des différents services en utilisant

les renseignements que chaque participant est en mesure de procurer, et d'orienter l'activité de recherche, surtout en ce qui concerne le terrorisme.

COOPÉRATION INTERNATIONALE

Le Portugal met à profit ses contacts multilatéraux et bilatéraux avec les pays tiers pour sensibiliser systématiquement à la nécessité de resserrer la coopération internationale dans la lutte contre le terrorisme.

Cette question a été à l'ordre du jour de plusieurs visites bilatérales et il convient de mentionner l'adoption, en décembre 2002, au niveau multilatéral sous la présidence portugaise de l'OSCE, de la Charte pour la prévention du terrorisme et la lutte contre ce phénomène. Ce document, qui avait été proposé par le Portugal, forme la base politique des initiatives et des activités de l'OSCE dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Concrètement, l'OSCE a les moyens de jouer un rôle accru sur le plan de la lutte contre le financement du terrorisme, l'application des conventions de l'ONU, la réforme législative, l'échange de renseignements à travers un réseau de contacts, la lutte contre les trafics, la sécurité aux frontières, etc.

À travers ces contacts, depuis les événements du 11 septembre, le Portugal ne cesse de préconiser la signature, la ratification et l'application des conventions internationales sur le terrorisme et de souligner la valeur ajoutée qui s'attachera à la convention globale lorsqu'elle aura été adoptée. Il met à profit ses relations spéciales avec les pays lusophones, notamment dans le cadre plus institutionnel de la Communauté des pays de langue portugaise, pour œuvrer dans ce sens. La déclaration de la Communauté des pays de langue portugaise sur la lutte contre le terrorisme international, en date du 31 octobre 2001, illustre cet engagement.

Suivant l'article 8 de la Constitution portugaise, les règles et principes du droit international général font partie intégrante du droit portugais. Les règles énoncées dans les conventions internationales qui ont été dûment ratifiées ou approuvées s'appliquent en droit national à compter de leur publication officielle aussi longtemps qu'elles restent internationalement contraignantes à l'égard de l'État portugais. Les règles établies par les organes compétents des organisations internationales auxquelles le Portugal appartient s'appliquent directement en droit national, pour autant que le traité constitutif pertinent le prévoit. Les règles énoncées dans les traités de l'Union européenne et les règles établies par ses institutions dans l'exercice de leur compétence s'appliquent dans l'ordre juridique interne dans les termes précis définis par le droit de l'Union, dans le respect des principes fondamentaux de l'État démocratique.

En ce qui concerne les accords multilatéraux, le Portugal est signataire de plusieurs instruments juridiques concernant la prévention et la répression du terrorisme.

Dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, le Portugal a ratifié 12 conventions et protocoles contre le terrorisme et signé, lors du Sommet du Millénaire, la récente Convention internationale sur la répression des actes de terrorisme nucléaire. Le Portugal est donc lié par les instruments juridiques internationaux qui servent de référence à la communauté internationale dans sa lutte contre le terrorisme.

En mai 2005, le Portugal a signé la récente Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme. Il est aussi signataire des autres instruments juridiques pertinents du Conseil de l'Europe contre le terrorisme.

Le Portugal a signé plusieurs accords bilatéraux sur la coopération judiciaire en matière pénale ou sur la coopération policière, notamment dans le domaine du terrorisme.

La loi 144/99 du 31 août s'applique à la coopération en matière pénale - loi sur la coopération judiciaire internationale en matière pénale; le régime du mandat d'arrêt européen (loi 65/2003 du 23 août) est en vigueur également. Il est applicable seulement entre les pays de l'Union européenne. La loi 144/99 est applicable à l'extradition, à la transmission des procédures répressives, à l'exécution des jugements pénaux, au transfert des personnes condamnées à une peine ou mesure comportant la privation de liberté, à la surveillance des personnes condamnées avec sursis ou mises en liberté conditionnelle et à l'entraide judiciaire en matière pénale. Le mandat d'arrêt européen est un important outil de coopération entre les pays de l'Union européenne et s'applique aux faits de terrorisme.

Assistance technique

Conformément au Protocole d'accord entre le Portugal et l'ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime), une assistance technique est fournie aux pays lusophones (Angola, Mozambique, Sao Tome et Principe, Cap-Vert et Timor-Leste) dans le cadre de l'aide à la ratification et à l'application des instruments juridiques des Nations Unies, c'est-à-dire la Convention contre la criminalité organisée transnationale et ses différents protocoles additionnels, la Convention contre la corruption, les

12 conventions contre le terrorisme, y compris les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, notamment la résolution 1373 (2001). Certains de ces États ont trouvé, dans l'expérience portugaise, un exemple à suivre pour rédiger leurs rapports destinés à l'ONU et, sur le plan interne, pour définir les mesures applicables dans la lutte contre le terrorisme international.

Il est important de relever que cette assistance technique a comporté la traduction en portugais de ces instruments juridiques. Dans ce contexte, une deuxième réunion avec les représentants de ces pays s'est tenue à Lisbonne du 2 au 5 novembre 2004, avec la participation de l'ONUDC. À cette occasion, la situation intérieure des pays susmentionnés a été examinée sous l'angle du suivi de l'assistance technique pour l'application de ces instruments juridiques des Nations Unies.

Quant à l'assistance aux autres États fournie par la Banque du Portugal, elle s'est limitée à des interventions isolées, notamment en réponse à des demandes de consultation émanant d'ambassades, par exemple celles de la Corée du Sud et de la République Tchèque au sujet des règles et des procédures juridiques applicables au gel des comptes bancaires.

En ce qui concerne la Direction générale des affaires européennes et des relations internationales du ministère des Finances et de l'Administration publique, une réunion commune avec les représentants du Gouvernement roumain a été organisée dans le cadre du programme TAIEX de l'UE (sur le cadre juridique des mesures nationales de lutte contre le financement du terrorisme).

Au sujet de l'assistance technique apportée par la Banque du Portugal pour prévenir le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, la Banque du Portugal a organisé en 2004 des ateliers et des séminaires à Lisbonne, à l'intention du personnel technique des banques centrales de l'Angola, du Cap-Vert, du Mozambique et de Sao Tome et Principe, à l'intention des membres de l'Autorité bancaire et des paiements de Timor-Leste et également à l'intention de la direction nationale de la BCEAO en Guinée-Bissau.

La Banque du Portugal a nommé un expert comme membre de l'équipe d'évaluation du GAFI. Cette équipe a procédé à la deuxième évaluation mutuelle du mécanisme brésilien de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme qui a eu lieu à la fin de 2003 et au début de 2004.

Dans le cadre d'EUROMED, le Portugal a soutenu l'inclusion des pays du Maghreb dans les programmes d'assistance technique de l'UE pour la lutte contre toutes les formes de terrorisme.

Le Portugal est également, dans le cadre de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune de l'UE (PESC), fournisseur d'assistance technique pour la lutte contre le terrorisme. Divers experts nationaux ont été mis à disposition pour participer à des projets d'assistance technique menés par l'UE dans les domaines de la radicalisation et du recrutement, des faux papiers, de la sécurité maritime et de la sécurité dans les aéroports.

Conventions pertinentes du Conseil de l'Europe - Portugal	Signée	Ratifiée
Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE 90)	27/01/1977	14/12/1981
Protocole portant amendement à la convention (STE 190)	15/05/2003	-
Convention européenne d'extradition (STE 24)	27/04/1977	25/01/1990
Premier protocole additionnel (STE 86)	27/04/1977	25/01/1990
Deuxième protocole additionnel (STE 98)	27/04/1978	25/01/1990
Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE 30)	10/05/1979	27/09/1994
Premier protocole additionnel (STE 99)	12/08/1980	27/01/1995
Deuxième protocole additionnel (STE 182)	08/11/2001	-
Convention européenne sur la transmission des procédures répressives (STE 73)	10/05/1979	-
Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes (STE 116)	06/03/1997	13/08/2001
Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE 141)	08/11/1990	19/10/1998
Convention sur la cybercriminalité (STE 185)	23/11/2001	-
Protocole additionnel relatifs à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE 189)	17/03/2003	-
Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STE 196)	16/05/2005	-
Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime est au financement du terrorisme (STE 198)	16/05/2005	-

Task force contre le terrorisme © Conseil de l'Europe, juin 2006