

Strasbourg, 12 mai 2006

**Public**  
**Greco Eval II Rep (2005) 11F**

## **Deuxième Cycle d'Evaluation**

### **Rapport d'Evaluation sur le Portugal**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 28<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 9-12 mai 2006)

## I. INTRODUCTION

1. Le Portugal est le 33<sup>ème</sup> membre du GRECO à faire l'objet d'une évaluation dans le cadre du Deuxième Cycle d'Evaluation. Une Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a visité le Portugal du 14 au 18 novembre 2005. Cette EEG était composée de M. Pieter VERREST, Juriste-législateur, Ministère de la Justice (Pays Bas), M. Edmond DUNGA, Directeur Adjoint de l'Unité Anti-corruption (Albanie) et de M. Christian MIRABEL, Commissaire divisionnaire, Chef de la Division Nationale d'Investigations Financières et de la Brigade Centrale de Lutte contre la Corruption, Ministère de l'Intérieur (France) et fut accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe. Préalablement à la visite, l'EEG a reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation [Greco Eval II (2005) 5F] ainsi que des extraits de la législation pertinente.
2. L'EEG a eu un entretien avec le Ministre de la Justice, M. Alberto COSTA, et a rencontré des représentants des autorités suivantes : Comité des Affaires Economiques de l'Assemblée de la République ; Ministère de la Justice (*Bureau des Relations Internationales Européennes et de Coopération - GRIEC -*, *Unité de Mission de la Réforme du Système Pénal*, *Bureau de Politique Législative et Planification* ; *Direction Générale des Registres et du Notariat* ; *Registre National des Personnes Morales – RNPC -*, *Registre Commercial - RC -* et *Police Judiciaire*) ; Ministère des Affaires Intérieures (*Garde Nationale Républicaine - GNR -*, *Service des Etrangers et des Frontières - SEF -*, *Police de la Sécurité Publique – PSP -*, *Inspection Générale de l'Administration interne – IGAI -*, *Bureau des Affaires Européennes - GAE*), Ministère des Finances (*Bureau Général des Douanes et des Impôts Spéciaux sur la Consommation*, *Bureau Général des Impôts*, *Bureau Général des Affaires Européennes et des Relations Internationales*, *Inspection Générale des Finances*) ; Procureur Général de la République ; Bureau Central de l'Investigation et de l'Action Pénale (DCIAP) ; Bureau de l'Investigation et de l'Action Pénale (DIAP) ; Tribunal d'Instruction Criminelle (TIC) ; Cour des Comptes ; Centre des Etudes Judiciaires ; Bureau du Médiateur ; Bureau d'accès aux documents de l'administration (CADA) ; Bureau général de l'administration publique (DGAP) ; Institut national de l'administration publique (INA) ; Inspection Générale de l'Administration Publique (IGAP) ; Direction générale des collectivités locales (DGAL) et Inspection générale de l'Administration Territoriale (IGAT). L'EEG a également rencontré des représentants du Bureau des Auditeurs Privés des Comptes, du Bureau des Techniciens Officiels des Comptes, de CIVITAS et de l'Observatoire de la Justice.
3. Il est rappelé que le GRECO a décidé, lors de sa 10<sup>ème</sup> Réunion Plénière (juillet 2002) que, conformément à l'article 10.3 de son Statut, la procédure d'évaluation dans le cadre du Deuxième Cycle porterait sur les thèmes suivants :
  - **Thème I – Produits de la corruption** : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption, le blanchiment et le crime organisé), tels que complétés, pour les Membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173)<sup>1</sup>, par les articles 19 para. 3, 13 et 23 de la dite Convention ;
  - **Thème II – Administration publique et corruption** : Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics) ;
  - **Thème III – Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation en matière fiscale), tels que complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention STE n° 173, par les articles 14, 18 et 19 para. 2 de la dite Convention.

---

<sup>1</sup> Le Portugal a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) le 7.5.2002 en émettant certaines réserves relatives à sa compétence juridictionnelle et à l'incrimination partielle de certaines infractions prévues par la Convention. La Convention est entrée en vigueur à l'égard du Portugal le 1.9.2002.

4. Le présent rapport a été préparé sur la base des réponses au questionnaire et de l'information fournie lors de la visite sur place. Son principal objectif est d'évaluer l'effectivité des mesures adoptées par les autorités portugaises en vue de se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus. Il contient, pour chaque thème, une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées au Portugal en vue d'améliorer le niveau de conformité avec les dispositions sous examen.

## II. THEME I - PRODUITS DE LA CORRUPTION

### Confiscation

5. La confiscation est en droit portugais une sanction accessoire, mais elle peut être aussi appliquée en l'absence d'une condamnation d'une personne, pour un fait répréhensible, aux fins de la défense de l'ordre et de la moralité publiques ainsi que de la sécurité des personnes. La confiscation est obligatoire dans tous les cas de corruption et prise par décision judiciaire.
6. L'article 109 du Code pénal prévoit la confiscation d'objets qui ont servi à commettre une infraction ou qui étaient destinés à la commettre ou qui en sont le produit direct ou dérivé et qui, par leur nature ou les circonstances, mettent en péril la sécurité des personnes, la morale publique ou l'ordre public ou encore présentent un risque sérieux d'être utilisés pour commettre de nouvelles infractions, ce qui, selon les autorités portugaises, est le cas de la corruption. Sont également confisquées, en vertu de l'article 111 du Code pénal combiné avec l'article 109 : i) toutes récompenses offertes ou promesses faites aux auteurs d'infractions, pour eux-mêmes ou pour le compte d'autrui ; ii) les choses, les droits ou les avantages obtenus directement<sup>2</sup> par les auteurs de l'infraction, qui représentent un avantage patrimonial sous quelque forme que ce soit. Lorsque ces récompenses, droits, choses ou avantages ne peuvent pas être confisqués eux-mêmes, la confiscation est remplacée par le paiement à l'État de la valeur équivalente.
7. La confiscation des objets peut être ordonnée à l'égard de biens appartenant à des tiers - article 110 du Code pénal - lorsque ces tiers ont contribué à leur utilisation ou production, s'ils en ont retiré des avantages ou encore lorsque les objets ont été acquis à la suite de la commission d'une infraction et les acquéreurs connaissaient leur origine illicite.
8. La Loi n° 5/2002 du 11.1.2002 qui établit des mesures spéciales de lutte contre la criminalité organisée, économique et financière, prévoit un système de confiscation spéciale des biens issus de la commission des crimes expressément prévus par cette Loi (le cas échéant tout le patrimoine), et spécialement la criminalité organisée/grave, ainsi que pour les infractions de nature économique et financière, y compris la corruption (article 1.1), mais pas, par exemple, la corruption active et la participation financière dans une transaction (prise illégale d'intérêt). Aux fins de la confiscation spéciale, la Loi prévoit une répartition de la charge de la preuve de telle sorte que la différence entre le patrimoine effectif du prévenu et celui qui correspondrait à son revenu licite est considéré comme un avantage provenant de l'activité criminelle (article 7.1).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Les biens qui peuvent être confisqués sont ceux obtenus directement par la commission de l'infraction et ceux qui ont été négociés ou transférés à des tiers, ainsi que les produits dérivés, transformés, mélangés ou convertis, conformément aux termes des articles 110 et 111 du Code pénal et de l'article 7, paragraphes 2 et 3 de la loi n° 5/2002

<sup>3</sup> Cette présomption est applicable aux biens suivants: ceux qui lui appartiennent ou ceux qu'il possède et dont il jouit, à la date de la mise en examen ou à tout autre moment ultérieur; ceux qui ont été remis à titre gratuit ou en contrepartie dérisoire à un tiers, dans les 5 ans précédant sa mise en examen; et ceux qu'il a reçus dans les 5 ans précédant sa mise en examen, même s'il n'est pas possible de déterminer leur destination.

Cette présomption peut toujours être écartée par le prévenu s'il apporte la preuve contraire. L'article 7, paragraphes 2 et 3 de la Loi précitée, définit les termes "patrimoine du prévenu" et "avantages provenant de l'activité criminelle".

### Mesures provisoires

9. Le régime des saisies est prévu aux articles 178 et suivants du Code de procédure pénale. Peuvent être saisis les objets qui ont servi à commettre l'infraction ou qui étaient destinés à la commettre, ceux qui constituent le produit<sup>4</sup>, le revenu, le prix ou la récompense de l'infraction, tous les objets laissés par l'auteur de l'infraction au lieu où elle a été commise et tous les autres biens susceptibles de servir comme éléments de preuve (y compris, notamment, des documents et titres, lettres, colis, valeurs, télégrammes ou toute autre correspondance, biens dégradables, dangereux ou périssables). Les objets saisis sont placés sous main de justice. Les saisies sont autorisées, ordonnées et validées par l'autorité judiciaire. Au cas où elles sont effectuées par un organe de police criminelle, elles devront être soumises à la validation de l'autorité judiciaire dans un délai de 72 heures. La saisie peut porter sur des biens appartenant à des personnes morales.
10. En vue d'assurer la mise en œuvre de la confiscation spéciale prévue par la Loi n° 5/2002, les autorités judiciaires peuvent prononcer une « saisie-exécution » en liaison avec une condamnation pour l'une des infractions prévues par ladite Loi. La saisie-exécution cesse avec le paiement d'un cautionnement (ex : la valeur équivalente d'un bien pour éviter qu'il ne soit gelé ou une garantie bancaire). Si le paiement n'est pas effectué, les biens saisis sont confisqués.
11. La cellule portugaise de renseignement financier (UIF), qui relève de la Police Judiciaire, n'a pas la possibilité de bloquer une transaction financière suspecte. Toutefois, en présence d'une déclaration de soupçon, le procureur peut ordonner le blocage administratif d'une transaction suspecte. Cela a eu lieu à 4 reprises en 2005 pour un montant total de € 3.236.262.
12. Il n'y a pas d'enquêtes financières et patrimoniales spécifiques visant à identifier, localiser et geler les produits du crime lors de la détection et de l'enquête d'infractions de corruption.<sup>5</sup> L'article 180 du Code de Procédure pénale autorise le juge (le procureur pendant la phase d'enquête) à avoir accès aux registres bancaires et financiers. La Loi n° 5/2002 prévoit l'utilisation de moyens spéciaux d'enquête accrus visant à faciliter la collecte des preuves, la levée du secret bancaire et l'accès aux bases de données de l'administration fiscale pour ce qui est des crimes expressément prévus par cette Loi, y compris la corruption. Il est possible d'utiliser des moyens spéciaux d'enquête en matière de trafic d'influence (article 2.m de la Loi n° 101/2001) ainsi que pour identifier des produits d'infractions comptables commises en bande organisée ou au moyen d'infractions informatiques.
13. Il n'y a pas d'organisme spécialisé dans la gestion des avoirs saisis. Cependant, ceux-ci sont placés sous main de justice et il est fait un inventaire qui est annexé à la procédure et, lorsque ceci n'est pas possible, ils sont remis à l'huissier de justice chargé d'accompagner la procédure ou à un dépositaire (article 178 paragraphe 2 du Code de procédure pénale). La Police Judiciaire et le Service des Étrangers et des Frontières peuvent utiliser provisoirement certains biens saisis à leur profit.

---

<sup>4</sup> Les mesures énoncées ci-dessus peuvent être appliquées aux produits de la corruption, pourvu qu'ils remplissent les conditions des articles 109 à 111 du Code pénal et celles des articles 178 et suivants du Code de Procédure pénale.

<sup>5</sup> En vertu des lois n° 4/83 et 25/95, il y a une obligation pour certaines personnes de faire des déclarations de patrimoine, mais cette obligation ne s'applique qu'à un nombre restreint de personnes, notamment des élus, des gouverneurs civils et des juges de la Cour Constitutionnelle. Ces déclarations sont faites à la Cour Constitutionnelle.

## Statistiques

14. En 2003 et 2004, les autorités compétentes ont procédé à la saisie de biens pour un montant, respectivement, de 2.647.537,05 € et 3.457.232 € dans des affaires de criminalité économique et 600 € (représentant 3 cas) et 248.696 € (représentant 4 cas) dans des affaires de corruption. Lors de la visite de l'EEG, il n'y avait pas eu de décision de confiscation récente pour des infractions de corruption ou trafic d'influence. Toutefois, entre 2002 et 2005, la Police judiciaire a initié 1521 enquêtes pour des faits de corruption. En 2003, il y a eu 63 mises en examen et 55 condamnations.<sup>6</sup> Un système de collecte et d'exploitation statistique de données judiciaires, nommé 'Hermès', est en chantier et sera graduellement mis en œuvre.

## Coopération internationale

15. L'entraide judiciaire internationale, y compris en matière de saisie et de confiscation est prévue par les articles 229, 234 et 236 du Code de procédure pénale, la Loi n° 144/99 telle que modifiée en 2001 et 2003 et est soumise aux traités internationaux applicables.<sup>7</sup> L'autorité centrale chargée de recevoir et envoyer les demandes est le Parquet Général de la République. La transmission directe entre autorités judiciaires portugaises et étrangères est prévue en cas d'urgence ou dans le cadre de l'Accord de Schengen et des conventions pertinentes de l'Union européenne. La condition de réciprocité, prévue à l'article 4 n° 1 de la Loi n° 144/99 et applicable aux pays non membres de l'Union européenne, peut-être écartée pour satisfaire une demande de coopération si la demande vise à lutter contre une forme grave de criminalité, si elle contribue à améliorer la situation de l'accusé, ou à éclaircir des faits imputés à un citoyen portugais. Le nombre des demandes entrantes et sortantes est d'environ 1500 par an, dont une cinquantaine concernant des faits de blanchiment ou de corruption. Un seul cas a été évoqué lors de la visite sur place où une décision étrangère de confiscation n'a pu être exécutée car les conditions de la double incrimination des faits en cause n'étaient pas réunies. L'Unité de Renseignement Financier (UIF) fait partie du groupe Egmont.

## Blanchiment

16. Toutes les infractions de corruption et de trafic d'influence, y compris celles qui ont été commises en dehors du territoire national, constituent des infractions principales à l'infraction de blanchiment. Les institutions soumises à l'obligation de déclarer leurs soupçons sont énumérées aux articles 13 et 20 de la Loi n° 11/2004 portant régime de prévention et de répression du blanchiment des produits du crime. Les signalements sont faits au Procureur Général de la République – à l'exception des avocats qui doivent les adresser au Bâtonnier de l'Ordre des Avocats ou au Président de la Chambre des Avoués - qui les communique à l'UIF. De janvier à octobre 2005, l'UIF a reçu 243 déclarations de soupçon et 44.371 déclarations de transactions en espèces d'un montant supérieur au seuil prévu par la Loi pour émettre de telles déclarations. L'UIF a initié 237 enquêtes en 2005 et les soupçons de transaction douteuse ont été confirmés dans 131 cas. Dans la grande majorité des cas, il s'agit de fraudes fiscales et dans un seul cas, l'infraction principale est un fait de corruption. Il y a eu, en 2003, 135 enquêtes diligentées par la Police Judiciaire en matière de blanchiment et 54 en 2004. En mai 2005, il y avait 7 procès en cours pour des affaires de blanchiment.

---

<sup>6</sup> Selon la Direction Centrale de l'Investigation et de l'Action pénale (DCIAP), en novembre 2005, 68 enquêtes pour blanchiment étaient en cours et 305 autres enquêtes concernant des affaires de corruption.

<sup>7</sup> Notamment, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30), la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141), la Convention pénale sur la Corruption (STE n° 173), la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) et l'Accord de Schengen.

## b. Analyse

17. L'EEG a pu constater, lors de la visite au Portugal, que la réflexion sur les aspects financiers de la grande criminalité, de la délinquance financière et des faits de corruption avait été engagée. Il s'agit aussi bien d'une prise en compte des dommages financiers et du manque à gagner pour l'Etat, notamment en termes fiscaux, que des dangers sociaux d'une criminalité qui restera rentable si l'on ne procède pas à la confiscation des produits qu'elle procure. Ainsi, une comptabilisation a été réalisée des sommes et biens en jeu dans les affaires judiciaires.
18. Les autorités portugaises semblent disposer globalement de pouvoirs d'investigation et de saisie suffisants pour requérir des informations financières et procéder à la saisie de biens dans des affaires de corruption. La confiscation est possible sous deux formes distinctes : i) la confiscation 'ordinaire' prévue par le Code de procédure pénale, qui est toujours envisageable et qui peut être prononcée en valeur équivalente ; et ii) la confiscation 'spéciale', qui est possible sur la base de l'article 7 la Loi n°5/2002 sur les mesures spéciales de lutte contre la criminalité organisée, économique et financière. En cas de condamnation pour l'une des infractions prévues par cette Loi, la confiscation peut porter sur la différence entre la valeur du patrimoine effectif d'un suspect et celui qui correspondrait à ses revenus licites. Cette différence est alors présumée un avantage de l'activité criminelle.
19. Les autorités peuvent s'appuyer, notamment, sur le travail de quelques 309 enquêteurs, spécialisés en matière économique et financière au sein de la Police Judiciaire et encadrés par des magistrats, dont 35 enquêteurs pour la seule Brigade de lutte contre la corruption<sup>8</sup>, ainsi que, en ce qui concerne les parquets, sur les Bureaux de l'Investigation et de l'Action Pénale, au niveau central et régional (DCIAP et DIAP). L'EEG a été informée que la Police Judiciaire avait initié pas moins de 1521 enquêtes dans des affaires de corruption depuis 2002 et en avait achevé 407.<sup>9</sup> En dépit de cela, le nombre des saisies et les montants en jeu sont faibles. Par ailleurs, aucune décision de confiscation n'a été prononcée en 2005 alors qu'elle est obligatoire dans les affaires de corruption. Plusieurs raisons sont avancées à cet état de fait.
20. En premier lieu, certains interlocuteurs de l'EEG ont affirmé que, malgré les bons résultats obtenus par la Direction Centrale des Enquêtes de Corruption et de Criminalité Economique et Financière (DCICCEF), des enquêtes financières sont parfois abandonnées faute de moyens ou retardées à cause d'une communication insuffisante avec certains acteurs publics ou privés. L'accès aux données bancaires ou fiscales intervient parfois trop tardivement malgré les habilitations spécifiques prévues, notamment par la loi n° 5/2002. Le problème des secteurs *offshore* a été aussi mentionné. Toutefois, la création récente d'équipes mixtes au sein de la Police Judiciaire et la collaboration accrue du Bureau Central de l'Investigation et de l'Action Pénale (DCIAP) avec des représentants de l'administration fiscale devraient améliorer l'accès aux données fiscales. Ensuite, les enquêtes patrimoniales ne sont pas systématiquement conduites, faute également de moyens (notamment au sein des parquets) et parce qu'elles ne sont pas jugées prioritaires. Or, ces enquêtes sont nécessaires pour permettre d'établir la valeur des produits criminels ou l'ampleur de l'enrichissement illicite. C'est seulement sur la base de telles informations que la confiscation est rendue possible dans la pratique. **L'EEG recommande**

---

<sup>8</sup> Suite à une restructuration interne intervenue au sein de la Police Judiciaire et entrée en vigueur en février 2006, trois nouvelles Sections spécialisées ont été créées en remplacement de ladite Brigade de lutte contre la corruption comprenant chacune 18 inspecteurs (soit 52 au total).

<sup>9</sup> Il y avait 439 affaires en cours d'enquête lors de la visite de l'EEG dont une grande partie concernait des collectivités territoriales. Les autres secteurs concernaient notamment les forces de sécurité, les transports, la justice, l'administration fiscale, les soins de santé et le sport.

**de recourir plus systématiquement aux enquêtes patrimoniales et d'utiliser pleinement tous les moyens disponibles (juridiques, techniques et humains) et, le cas échéant, les renforcer, pour accroître l'efficacité des enquêtes financières.**

21. Par ailleurs, les dispositions applicables en matière d'identification des produits, de saisie, de gel et de confiscation<sup>10</sup> sont dispersées à travers plusieurs textes, manquent d'harmonisation et sont parfois ambiguës. Les lois spéciales, telle que la Loi n° 5/2002 précitée, énoncent des listes d'infractions pour lesquelles il est possible d'utiliser des moyens spéciaux d'enquête, de faciliter la levée du secret bancaire et de décider de la confiscation spéciale ou pour déterminer le champ d'application de la responsabilité des personnes morales. Ces listes sont différentes les unes des autres et connaissent parfois des lacunes. Ainsi, par exemple, la confiscation spéciale s'applique en cas de corruption passive mais pas pour des délits de corruption active ou le trafic d'influence or la levée du secret bancaire et l'utilisation des écoutes téléphoniques sont facilitées dans les cas prévus par la Loi n° 5/2002. Les praticiens rencontrés par l'EEG ont émis des réserves en ce qui concerne l'interprétation et l'application de la Loi n°5/2002. Au moment de la visite de l'EEG, il n'y avait eu aucun cas dans lequel cette modalité de confiscation ait été utilisée. Une évaluation de la mise en oeuvre de la Loi est prévue mais n'interviendra pas avant 2007. L'EEG partage l'opinion exprimée par certains praticiens, à savoir qu'il conviendrait de procéder à une évaluation globale des dispositions existantes en matière d'identification des produits, de saisie, de gel et de confiscation et des problèmes rencontrés au niveau de la mise en œuvre, sans plus attendre, afin de réviser les dispositions en cause et faciliter la lisibilité de l'ensemble du dispositif.
22. En outre, si la formation continue des effectifs est obligatoire en ce qui concerne la Police Judiciaire, elle est facultative pour les magistrats et fournie sur une base volontaire par le Centre des Etudes Judiciaires. Une évaluation pourrait donc constituer aussi une base pour établir des lignes directrices et, si nécessaire, organiser des formations supplémentaires à l'attention des praticiens afin de développer le recours aux saisies (aux stades les plus précoces des enquêtes, avant que les produits ne soient dissipés) et aux confiscations spéciales dans les affaires de corruption et de trafic d'influence. Au vu de ce qui précède, **l'EEG recommande de revoir les dispositions existantes en matière de dépistage, de saisie et de confiscation des produits de la corruption et du trafic d'influence et, le cas échéant, développer des lignes directrices et organiser des formations supplémentaires pour en faciliter l'application pratique.**
23. Le EEG a été informée de la mise sur pied récente d'une Unité de réforme de la justice pénale qui a trois axes de travail : l'encadrement législatif de la politique pénale, la réforme du Code pénal et celle du Code de procédure pénale. Il semble qu'une réflexion sur la cohérence et le fonctionnement du système décrit plus haut y soit envisagée. L'énoncé des priorités de la politique pénale dans une loi pourrait ainsi servir de fer de lance pour structurer davantage encore la politique pénale en matière de lutte contre la corruption et assurer la confiscation des produits criminels.
24. Il n'y a pas d'organe spécialisé dans la gestion des biens saisis. Bien que les autorités portugaises soulignent que des solutions sont trouvées au cas par cas, l'EEG est d'avis qu'un organe spécial chargé des aspects spécialisés de la saisie et de la gestion des biens et des valeurs tels que les frais connexes, la conservation et l'utilisation des biens périssables, pourrait

---

<sup>10</sup> Notamment, le Code pénal, le Code de procédure pénale, les lois de 2002 et de 2004 sur le blanchiment, la loi n° 36/94 sur les mesures pour combattre la corruption et la criminalité économique et financière, la loi n°108/2001 modifiant certaines dispositions du Code pénal sur la corruption et la loi n° 5/2002 qui établit des mesures spéciales de lutte contre la criminalité organisée, économique et financière, etc.

simplifier le travail des magistrats et favoriser dans la pratique le recours à la confiscation. L'EEG observe qu'il conviendrait de créer un organe spécifique chargé de gérer les biens saisis.

25. Le Portugal connaît un système de déclarations de soupçons avec une transmission indirecte à la Cellule de renseignement financier (UIF), par l'intermédiaire du Parquet général (DCIAP). L'UIF, qui est un département de la Police judiciaire, analyse les déclarations d'opérations suspectes qui lui sont envoyées. Par le biais de la mise en place d'un fonctionnaire de liaison, la Cellule peut utiliser des données de l'Administration fiscale. Lorsque des indices fondés le justifient, la Section de Recherche de l'UIF ouvre une enquête. Toutefois, ces enquêtes ont tendance à prendre plusieurs mois. Le système de déclarations de soupçons existant n'a permis de détecter que deux faits de corruption présumée en 2005 ce qui pourrait être dû selon l'EEG, entre autres, au fait que les relations entre l'UIF, les institutions soumises à l'obligation de déclaration, le ministère public, la police judiciaire, les autorités de supervision financière et organes régulateurs sont peu structurées. L'EEG note surtout que les organes impliqués dans la lutte contre le blanchiment et les institutions et professions soumises à l'obligation de déclarer des soupçons n'ont pas reçues de directives, typologies ou formations spécifiques qui leur permettraient de faire plus facilement le rapprochement entre des transactions suspectes et de possibles faits de corruption. **L'EEG recommande de renforcer la contribution du dispositif anti-blanchiment à la lutte contre la corruption, notamment en s'assurant que les organes impliqués dans la lutte contre le blanchiment et les institutions et professions soumises à l'obligation de déclarer des soupçons reçoivent des directives et des formations facilitant la détection et le signalement de faits de corruption.**

### III. THEME II - ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

#### a. Description de la situation

##### Organisation administrative

26. La notion d'administration publique recouvre les autorités au niveau de l'Etat et des collectivités territoriales (les 2 régions autonomes des Açores et de Madère, 308 municipalités et 4259 *freguesias*). Il existe par ailleurs 5 commissions de coordination et de développement régional et 18 districts. Bien que l'article 236 de la Constitution prévoie que les régions administratives sont également des collectivités territoriales, celles-ci n'ont toujours pas été créées. Il existe enfin plusieurs établissements publics et des établissements privés à participation publique. Selon l'article 267 de la Constitution, l'administration publique est structurée de manière à éviter la bureaucratisation, à rapprocher les services des populations et à assurer la participation des intéressés à sa gestion effective, notamment par l'intermédiaire d'associations publiques, d'organisations d'habitants et autres formes de représentation démocratique. La Constitution énonce aussi les droits et garanties des administrés, du régime de la fonction publique, des restrictions à l'exercice de droits et les responsabilités des agents publics. Ainsi, les agents publics doivent respecter les principes d'égalité, de proportionnalité, de justice, d'impartialité et de bonne foi. Ces principes sont développés, entre autres, dans le Code de la procédure administrative.

##### Contrôles

27. Les administrés disposent du droit à la protection juridictionnelle pour faire valoir leurs droits ou intérêts protégés par la loi (article 268.5 de la Constitution). Ils ont un droit de réclamation à l'encontre de tout acte de l'administration et peuvent former des recours administratifs gracieux

(articles 158 à 177 du Code de la procédure administrative) ou des recours contentieux devant les juridictions administratives (article 214.3 de la Constitution). Par ailleurs, il existe un système développé d'inspections des services publics, notamment, l'Inspection générale de l'administration publique (IGAP), l'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale de l'administration intérieure (IGAI), l'Inspection générale de l'administration du territoire (IGAT), etc. Enfin, la Direction générale du Budget du Ministère des Finances, l'IGF, l'IGAI, le Système national de Contrôle interne de l'Administration financière de l'Etat (SCI)<sup>11</sup> et la Cour des Comptes sont les instances clé en matière de contrôle des finances publiques. L'IGF est chargé de la coordination avec la Cour des Comptes et avec les Inspections générales sectorielles et autres organes de contrôle, nationaux et communautaires. Le système comptable des collectivités locales prévoit la création d'un système de contrôle interne que les collectivités locales devront adopter pour détecter des illégalités, y compris des actes de corruption.

28. Le médiateur (*Provedor de Justiça*) a été créé au Portugal en 1975. L'activité du médiateur est régie par les dispositions du Statut du *Provedor de Justiça* (Loi n° 9/91, telle que modifiée) et la structure organique de cette institution obéit aux dispositions du Décret-loi n° 279/93, tel que modifié (voir Rapport d'Evaluation de Premier Cycle du GRECO). L'EEG a été informée que dans certains cas concrets le médiateur a appelé l'attention des autorités publiques sur la nécessité d'introduire des mécanismes de contrôle interne efficaces et d'appliquer des mesures disciplinaires effectives afin de mieux détecter et sanctionner certaines formes de corruption administrative. Par ailleurs, il a été saisi d'affaires faisant apparaître des excès de pouvoir et autres actes illégaux susceptibles d'avoir un lien avec des actes de corruption, principalement au niveau des collectivités territoriales, de la planification d'urbanisme et des permis de construire ou du recrutement au sein de la fonction publique. Dans un certain nombre de cas, le médiateur a transmis des signalements à l'entité administrative compétente pour initier une procédure disciplinaire, telle que l'Inspection générale de l'administration du territoire (IGAT), aux autorités compétentes en matière d'infractions administratives et au parquet. En 2004, il a saisi le parquet dans deux affaires de trafic d'influence présumé.

#### Politique anti-corruption

29. Il n'y a pas de plan d'action ou de stratégie globale anti-corruption pour le secteur public dans un document unique. Toutefois, selon les autorités portugaises, la politique anti-corruption du gouvernement, qui s'applique aussi au niveau local, est illustrée surtout par l'adoption d'une législation détaillée, l'allocation de ressources importantes aux niveaux à la fois préventif et répressif pour combattre la corruption. Au niveau préventif, l'activité principale a trait à la sensibilisation et à la formation des agents publics face aux situations à risques de corruption et la promotion de codes de conduite (tel que le Guide de recommandations de la Police Judiciaire publié en 2005). L'efficacité des mesures anti-corruption est évaluée, essentiellement, par l'analyse des plaintes recensées chaque année par les entités compétentes, notamment par la Direction Centrale des Enquêtes de Corruption et de Criminalité Economique et Financière (DCICCEF) au sein de la Police Judiciaire, le signalement par les agents publics de tout acte irrégulier ou illicite sur un livre des réclamations (obligatoire dans tous les services publics) et les analyses des rapports des services d'inspection.

---

<sup>11</sup> Le Contrôle interne de l'administration financière de l'Etat (SCI), placé sous la tutelle du Gouvernement et en relation étroite avec le Ministère des Finances, vise à assurer l'exercice cohérent et articulé du contrôle financier dans l'Administration publique. Le SCI englobe les différentes inspections générales en la matière, ainsi que la Direction générale du budget (DGO) et l'Institut de gestion financière de la sécurité sociale (IGFSS).

## Transparence dans l'administration publique

30. Le droit de toute personne physique et morale à l'information est prévu par la Constitution (articles 37 et 268), le Code de la Procédure administrative (articles 61 à 64) et la Loi n° 65/93 telle qu'amendée, relative au droit d'accès aux documents administratifs (dite LADA). La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est une autorité administrative indépendante chargée de contrôler la mise en œuvre de ladite Loi en émettant un avis sur le caractère communicable ou non d'un document administratif. La loi prévoit des procédures et des délais précis pour l'octroi à toute personne de documents administratifs dont elle fait la demande. Une demande d'accès à des documents administratifs doit être satisfaite dans les 10 jours à compter de la demande lorsque la personne en question a un intérêt individuel dans une procédure. Les tribunaux peuvent émettre des injonctions à l'égard des administrations récalcitrantes, assorties d'astreintes. La Loi n° 83/95 du 31.8.1995 définit les cas et modalités de participation populaire dans les procédures administratives et le droit d'action populaire (*actio popularis*) pour la prévention et la répression des infractions liées notamment à la santé publique, l'environnement, la qualité de la vie, la protection des consommateurs, le patrimoine culturel et le domaine public.

## Emploi dans l'administration publique

31. La fonction publique portugaise est composée d'environ 300.000 fonctionnaires au niveau central et de 105.000 aux niveaux régional et local (personnel permanent), ainsi que de 60.000 autres agents publics environ, temporaires ou collaborateurs occasionnels.<sup>12</sup> Les agents publics sont soumis à un ensemble disparate de normes régissant leurs droits et obligations, mais en premier lieu au Statut Disciplinaire des Fonctionnaires et Agents de l'Administration Centrale, Régionale et Locale (Statut Disciplinaire), approuvé par le Décret-loi n° 24/84 du 16 janvier 1984. Ce Statut s'applique en principe à tous les agents publics, dans la mesure où certaines catégories d'agents ne sont pas soumis à des règles spéciales et contient plusieurs dispositions pertinentes en matière de lutte contre la corruption, assorties de sanctions<sup>13</sup>. Le Statut Disciplinaire est aussi applicable partiellement aux fonctionnaires de justice et, à titre subsidiaire, aux juges, bien que ces derniers soient régis par le Statut des Magistrats Judiciaires.
32. Le recrutement et la sélection des agents publics obéissent à des règles établies dans différents textes législatifs, notamment, le Décret-loi n° 204/98 et se font en principe par voie de concours. Cependant, les agents qui exercent des fonctions de direction sont assujettis à un régime de recrutement spécial (Loi n° 2/2004), de même que le personnel des corps spéciaux et des carrières du régime spécial, tels que la Police de la Sécurité Publique (PSP), le Service des Étrangers et des Frontières (SEF) et la Garde Nationale Républicaine (GNR). Le recrutement de la majorité des nouveaux agents publics exige qu'ils passent des épreuves d'admission qui portent, en partie, sur des questions éthiques. Par ailleurs, une des conditions exigées pour être recruté est la non interdiction ou déchéance du droit d'exercer des fonctions publiques, condition qui peut être vérifiée par l'examen du casier judiciaire. Une condamnation en matière pénale, notamment pour corruption, n'entraîne pas la révocation automatique de l'agent (les articles 66 à 68, 100 et 102 du Code pénal prévoient l'interdiction ou la suspension temporaires - de 5 ans

---

<sup>12</sup> Ces chiffres approximatifs n'incluent pas les secteurs de l'éducation et de la santé.

<sup>13</sup> Décret-loi 24/84 relatif au Statut Disciplinaire : sanction de *suspension* en cas de favoritisme ; *exclusion temporaire* en cas de violation, pour faute grave ou intentionnellement, du devoir d'impartialité dans l'exercice des fonctions ; *révocation* en cas de demande ou d'acceptation, directe ou indirecte, de dons, gratifications, intéressements ou autres avantages patrimoniaux, en cas de participation ou d'intérêt à tout contrat conclu par tout service de l'Administration.

maximum - d'exercer des fonctions publiques incompatibles avec la dignité et la confiance requises pour certains postes).

33. La Loi n° 10/2004 établit un dispositif d'évaluation et de notation des agents publics (le SIADAP), et est complétée par le Décret n° 19-A/2004, qui précise les mécanismes d'application de la Loi. Ces textes sont applicables aussi aux agents de l'administration locale et de l'administration régionale autonome sous réserve de dispositions particulières. Selon les autorités portugaises, l'intégrité des agents fait partie des compétences et comportements requis. Elle serait tout spécialement évaluée au sein des carrières du régime spécial susmentionnées.
34. Le programme de formation initiale des agents publics est de 360 heures (Décret-loi n° 54/2000) et comprend une formation sur les principes éthiques qui régissent l'administration publique. La formation professionnelle (continue), dont le régime juridique est établi par le Décret-loi n° 50/1998, dure entre 1 à 2 semaines par an et vise un accroissement de la qualification, de la dignité, de la motivation et de la professionnalisation des ressources humaines. Cette formation est dispensée par plusieurs organismes désignés nommément par la loi. L'Institut National de l'Administration (INA) propose des modules de formation sur les principes éthiques et la responsabilité sociale de l'administration. Cette tendance est poursuivie également, entre autres, par le Centre d'Études de Formation Municipale, chargé de la formation des agents de l'administration locale, par l'École Pratique de la Garde Nationale Républicaine et par le Service des Étrangers et des Frontières. Selon les autorités portugaises, les Directions Générales des divers secteurs de l'administration publique engagent des actions de formation et adressent des instructions aux services sous tutelle visant à combattre la corruption.
35. Il n'y a pas de norme générale en matière de rotation des agents publics aux fins de prévenir la corruption. Toutefois, il existe des normes spécifiques ou pratiques qui prévoient des mesures de rotation ponctuelles pour certains agents publics, notamment au sein de la Garde Nationale Républicaine, du Service des Étrangers et des Frontières et de la Police Judiciaire. Autrefois, les agents des impôts et des douanes étaient soumis à une règle prévoyant une rotation de deux ans pour les premiers et trois ans pour les seconds. Cette mesure a été abandonnée (voir para. 48).

#### Conflits d'intérêts, incompatibilités, activités accessoires et pantouflage

36. L'article 269 de la Constitution énonce le principe suivant lequel les employés de l'administration sont, dans l'exercice de leurs fonctions « exclusivement » au service de l'intérêt public. Les exceptions en matière d'incompatibilités ou activités accessoires sont régies par la loi. L'article 12 du Décret-loi n° 184/89, complété par le Décret-loi n° 427/89, établit les incompatibilités générales visant à assurer l'indépendance et la transparence des fonctions de ses agents. Par ailleurs, le Décret-loi n° 413/93 établit, entre autres, des règles en matière de cumul de fonctions publiques et privées. Le cumul de charges ou de postes dans l'administration publique obéit au principe de l'exclusivité et ne peut être motivé que par l'intérêt public. Le cumul de fonctions publiques et privées peut être autorisé par l'administration dans les conditions suivantes: l'autre activité n'est pas légalement incompatible; les horaires d'exercice des activités concernées ne coïncident pas; l'impartialité de l'agent n'est pas affectée; l'intérêt public et les droits et intérêts légalement protégés des citoyens ne sont pas affectés. D'autres textes établissent des régimes spécifiques en matière d'incompatibilités<sup>14</sup> ainsi qu'en matière de sensibilisation, de prévention et

---

<sup>14</sup> La loi n° 2/2004 établit des normes spécifiques en matière de cumul de fonctions pour le personnel dirigeant des services et organismes publics, aux niveaux central et local. La loi n° 64/93 établit le régime général des incompatibilités et empêchements des titulaires de charges politiques et de hautes charges publiques. L'article 28 du Décret-loi n° 440/99 énonce des incompatibilités pour les conseillers et le personnel de la Cour des Comptes. La Loi 12/96 énonce des

de sanction des cas de conflits d'intérêts. Les articles 44 et suivants du Code de procédure administrative prévoient également un régime général en matière de prévention des conflits d'intérêts et incompatibilités. Un cumul interdit ou non autorisé, un cas d'incompatibilité ou de conflit d'intérêt est passible, notamment, de sanctions disciplinaires.<sup>15</sup> Lors de la visite sur place, l'EEG a été informée, à titre d'exemple, que 4 à 5% du personnel sous la tutelle du Ministère de l'intérieur exerçaient des activités accessoires à côté de leurs fonctions officielles. Le contrôle des situations éventuelles d'incompatibilités, d'activités accessoires ou de conflits d'intérêt pour les agents publics n'est pas systématique. Toutefois, la question des conflits d'intérêts et le contrôle des situations éventuelles d'incompatibilité et des activités accessoires étaient présentés comme l'un des axes d'action prioritaires de l'Assemblée de la République lors de la visite de l'EEG.

37. Il n'y a pas de normes générales en matière de migration abusive du secteur public vers le secteur privé concernant tous les agents publics.<sup>16</sup> Toutefois, pour les forces de sécurité par exemple, il existe des mesures qui empêchent pendant une certaine période de temps l'exercice de fonctions au sein d'entreprises privées de sécurité. Par ailleurs, les agents publics ont des obligations légales de confidentialité et de préservation du secret professionnel qui sont valables même après la cessation de leurs fonctions.

#### Codes de conduite / d'éthique

38. Les agents publics sont soumis à un ensemble disparate de normes éthiques, issues notamment de la Constitution, du Code pénal, du Statut Disciplinaire, des autres lois et décrets pertinents et de normes déontologiques spécifiques. En 1997, le Secrétariat à la Modernisation Administrative a distribué à tous les agents une « Charte Éthique de l'Administration Publique » énonçant « Dix Principes Éthiques de l'Administration Publique », disponible sur Internet. Par ailleurs, certaines professions ont leur propre code de conduite. Tel est le cas des forces de sécurité qui disposent du « Code Déontologique du Service de Police » dont l'article 6 porte sur les principes d'intégrité et de dignité des agents. Mais il convient surtout de mentionner que la Direction Centrale des Enquêtes de Corruption et de Criminalité Economique et Financière (DCICCEF) a publié en 2005 un Guide de recommandations de la Police Judiciaire à l'attention de tous les agents publics qui est également disponible sur Internet. Ce guide identifie des situations à risques de corruption et énonce des recommandations aux agents publiques sur le comportement qui est attendu d'eux.<sup>17</sup> Le contrôle de l'application des normes déontologiques est confié aux supérieurs hiérarchiques

---

incompatibilités notamment pour les présidents, vice-présidents et membres de la direction d'un institut public, d'une fondation publique ou d'un établissement public. Le Décret-loi n° 80/2001 énonce des empêchements relatifs aux agents de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale (article 26). Le Décret-loi n° 102/2000 concerne les agents de l'Inspection Générale du Travail (article 22). Le Décret Réglementaire n° 36/2002 concerne les inspecteurs du Département des Affaires du Fonds Social Européen (article 8).

<sup>15</sup> Le Décret-loi 413/93 relatif au régime des incompatibilités prévoit notamment : *l'exclusion temporaire* en cas d'exercice d'activités privées concurrentes ou semblables aux fonctions publiques ou en conflit avec celles-ci ; *l'exclusion temporaire ou la suspension* lorsque les agents publics fournissent à des tiers des services qui doivent être soumis à leur appréciation ou décision ou à celle d'organes placés sous leur autorité ou influence directe ; la *suspension* en cas d'existence d'un conflit d'intérêt dans des actes ou contrats dans lesquels interviennent des organes placés sous leur autorité ou influence directe. Par ailleurs, le Décret-loi 24/84 relatif au Statut Disciplinaire prévoit : la *suspension* en cas de favoritisme ; *l'exclusion temporaire* en cas de violation du devoir d'impartialité ; la *révocation* en cas de demande ou d'acceptation, directe ou indirecte, des dons, des gratifications, des intéressements ou autres avantages patrimoniaux, en cas de prise illégale ou de conflit d'intérêt à l'égard de tout contrat conclu par tout service de l'Administration.

<sup>16</sup> A l'exception de l'article 5 de la Loi n° 28/95 (régime juridique des incompatibilités et des empêchements) qui s'applique aux titulaires des organes de souveraineté ou de charges politiques.

<sup>17</sup> Les exemples les plus significatifs des situations à risques relevés dans ce guide concernent l'inexistence de documents justificatifs des dépenses, l'inobservation des procédures légales des marchés publics, les adjudications sans appel d'offres, la violation des règles relatives au recrutement des fonctionnaires, le cumul de fonctions non permis par la loi, etc.

des agents et aux inspections générales. La violation de ces normes est généralement passible de sanctions disciplinaires, allant du blâme écrit à la mise à la retraite d'office et la révocation.

### Cadeaux

39. Selon les autorités portugaises, il est considéré que les agents publics qui acceptent un cadeau enfreignent leur obligation d'impartialité. Par ailleurs, le Statut disciplinaire prévoit la révocation des agents publics qui, « au titre du poste qu'ils occupent, demandent ou acceptent, directement ou indirectement, des dons, des gratifications, des intéressements ou autres avantages patrimoniaux, même s'ils ne sont pas destinés à accélérer ou retarder la réalisation d'un acte quelconque ». En outre, le Code pénal, qui assortit de sanctions pénales la corruption active et passive (articles 372 à 374), interdit l'acceptation de tout avantage indu. Enfin, le Guide des recommandations de la Police Judiciaire réitère les obligations précédentes tout en ajoutant qu'elles ne s'appliquent pas aux petits cadeaux<sup>18</sup> et aux cadeaux conventionnels d'hospitalité.

### Signalement de la corruption

40. Aux termes de l'article 242.1.b) du Code de procédure pénale (et l'article 46 du Décret-loi n° 511/99), les fonctionnaires sont tenus de notifier toute infraction dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Selon les autorités portugaises, cette obligation s'étend à tous les agents publics et se fait au parquet, sans pour autant préciser s'il s'agit d'une notification directe ou par l'intermédiaire de l'administration dont l'agent relève. Le non respect de cette obligation est passible d'une amende disciplinaire (Article 23 du Statut Disciplinaire).<sup>19</sup> Les agents publics qui font des signalements peuvent bénéficier des mesures de protection applicables aux témoins en matière de procédure pénale (leur identité est gardée secrète jusqu'à l'engagement des poursuites pénales). Il n'y a pas d'autres mesures spécifiques en vue de protéger les agents qui effectuent de tels signalements.

### Procédures disciplinaires

41. Les procédures disciplinaires relèvent de la responsabilité des organes disciplinaires prévus par la loi (généralement le supérieur hiérarchique). Les enquêtes disciplinaires ne sont pas confiées à un organe spécialisé. Toutefois, au sein des services relevant du Ministère de l'Administration Interne l'instruction des enquêtes disciplinaires est confiée à l'Inspection Générale de l'Administration Interne notamment pour les violations les plus graves de la légalité ou des droits individuels. Au sein du Service des Etrangers et des Frontières, la plupart de procédures disciplinaires sont instruites par son Cabinet d'inspection. En règle générale, la procédure disciplinaire est indépendante de la procédure pénale. Cependant, dans certains cas, la procédure disciplinaire peut être suspendue jusqu'à ce que la procédure pénale engagée pour les mêmes faits soit terminée. Si des indices de nature pénale sont relevés au cours d'une procédure disciplinaire, ils doivent être signalés aux autorités judiciaires compétentes. Malgré l'indépendance des procédures, la mise en examen dans une affaire pénale entraîne la suspension des fonctions et d'une partie du salaire jusqu'à la décision finale de condamnation ou de relaxe/acquittement. Lorsque un agent public est condamné, le greffe du tribunal ayant jugé

---

<sup>18</sup> Par exemple des objets de faible valeur tels que des stylos ordinaires.

<sup>19</sup> Aux termes de l'article 46.1 du Statut Disciplinaire, tout individu qui aurait connaissance d'une infraction disciplinaire d'un agent public doit la signaler à un supérieur hiérarchique de l'agent en cause. Cette obligation est réitérée à l'article 46.2 en ce qui concerne les infractions disciplinaires dont les agents auraient connaissance sous peine d'engager leur responsabilité disciplinaire. Selon l'article 47 du Statut Disciplinaire, les dirigeants des administrations qui reçoivent de tels signalements doivent dresser aussitôt un procès-verbal.

l'affaire doit remettre une copie du jugement au Ministère Public, afin que celui-ci la transmette à l'organe de l'administration compétent. Ce dernier ordonne l'exécution immédiate des décisions pénales qui imposent ou qui produisent des effets disciplinaires, sous réserve de la sanction qui pourrait être appliquée à l'issue de la procédure disciplinaire. A l'exception des sanctions appliquées à l'encontre des agents de la Police de Sécurité Publique qui sont traitées au sein du Département Déontologie et Discipline de la Direction Nationale (ou pour le Service des Etrangers et de frontières au sein du Cabinet d'Inspection), il n'y a pas de registre centralisé des informations concernant la violation des normes disciplinaires et les sanctions appliquées. Toutefois, tous les agents publics ont un dossier administratif qui est joint à la procédure disciplinaire dès la phase de l'instruction.

## **b. Analyse**

42. L'EEG a pu noter, lors de la visite, que les autorités portugaises, notamment le Ministère de la Justice et la Police judiciaire, ont plutôt une bonne perception des caractéristiques de la corruption au sein de l'administration publique. Certains secteurs paraissent plus vulnérables à ce phénomène que d'autres, principalement les collectivités territoriales, les marchés publics, les forces de sécurité, l'octroi de subventions, de licences et de permis, la justice, l'administration fiscale, les soins de santé et le sport. Certains services ou institutions (Police Judiciaire, Inspection Générale des Finances, Inspection Générale de l'Administration du Territoire, Cour des Comptes, Médiateur) contribuent dans le cadre de leurs contrôles à détecter des infractions ou abus qui peuvent avoir un lien avec des délits de corruption, de trafic d'influence ou de favoritisme. Néanmoins, certains autres organes de contrôle ou corps d'inspection n'ont pas de plans de contrôles préalables et, globalement, il n'y a pas de formations ou de lignes directrices spécifiques sur des typologies d'infractions (à l'exception des situations mentionnées dans le Guide des recommandations de la Police Judiciaire). Enfin, la coordination entre les différents dispositifs de contrôle paraît insuffisante, en particulier lorsque des signalements de corruption ou autres infractions sont effectués ou pourraient être effectués en même temps, aux autorités répressives, administratives, disciplinaires et de juridiction financière. De l'avis même des autorités portugaises et notamment, du Comité économique de l'Assemblée, le renforcement de la coordination entre les différents dispositifs de contrôle et la prise en compte à tous les niveaux des caractéristiques de la corruption et de la nécessité de contribuer à sa détection sont des éléments décisifs pour accroître l'efficacité de la lutte contre la corruption. L'EEG partage donc le souhait exprimé par les autorités portugaises, de renforcer la coordination entre les différents types de contrôle existants, qui gagneraient ainsi en efficacité dans leur contribution à la lutte contre la corruption.
43. Plus généralement, selon l'EEG, les services chargés de la réforme de l'administration et de la modernisation de la fonction publique ne prennent pas suffisamment en compte les risques de corruption et les enjeux déontologiques. Certains interlocuteurs ont fait remarquer qu'à l'exception de la Police Judiciaire, il n'y a pas d'analyses régulières et satisfaisantes des risques de corruption, ni de gestion intégrée des enjeux déontologiques, et par conséquent, pas de stratégie globale structurée de prévention au sein de l'administration.<sup>20</sup> Par ailleurs, les dispositifs anti-corruption existants et les mesures de prévention seraient moins élaborés et efficaces au niveau local ainsi qu'à celui de certains organismes publics. Selon l'EEG, l'approche des autorités à l'égard de la lutte contre la corruption peut s'avérer inadaptée à l'évolution de

---

<sup>20</sup> Les autorités portugaises ont toutefois indiqué, après la visite d'évaluation de l'EEG, que l'analyse du phénomène de la corruption effectuée par la Police Judiciaire sur les années 2002 à 2005 permet d'avoir une connaissance réelle de la situation des enquêtes pénales en matière de corruption, notamment pour les organes de l'Administration publique en charge de la prévention pénale dans ce domaine.

l'environnement de la fonction publique, aux exigences accrues d'efficacité et de performance, si elle n'est assortie d'une démarche préventive, coordonnée et orientée vers la gestion quotidienne des services publics et de l'éthique organisationnelle. **L'EEG recommande de procéder à des analyses plus régulières des risques de corruption et de mettre en place une gestion intégrée des enjeux déontologiques en vue d'étendre à tout le secteur public les mesures de prévention de la corruption, y compris au niveau local, et contrôler leur mise en œuvre.**

44. La complexité de la législation et la lenteur des procédures administratives sont également perçues comme autant de facteurs favorisant les risques de corruption. C'est pourquoi les réformes successives ont visé à accroître la simplification administrative et l'utilisation des nouvelles technologies de l'information. La rénovation de l'appareil de l'Etat depuis les années 80 et la refonte du Code de procédure administrative ont contribué également à renforcer la transparence dans les processus décisionnels et le fonctionnement de l'administration publique. La Loi de 1993 sur l'accès aux documents administratifs et l'action de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ont mis fin au régime d'*arcana praxis* selon lequel le secret d'office était la règle et constituent un moyen important pour les citoyens de connaître l'action de l'administration. En dépit de cela, le droit d'accès des citoyens est rendu parfois inopérant en pratique. Parmi les raisons évoquées avec différents interlocuteurs lors de la visite on peut signaler notamment : i) la lenteur excessive de certains services pour fournir les informations demandées (ex : marchés publics, construction) ; et ii) les délais (parfois longs) des procédures, en particulier lorsque la CADA est tenue d'émettre un avis préalable, et pouvant s'étendre jusqu'à plus de deux mois. Les autorités portugaises ont toutefois indiqué que les procédures d'accès à l'information ne sont pas généralement lentes et que l'avis préalable de la CADA se justifie dans certains cas plus délicats, comme l'accès aux documents nominatifs de tiers. C'est pourquoi, *l'EEG observe que les autorités portugaises devraient mettre en œuvre une politique plus proactive d'accès aux documents officiels et revoir les contraintes procédurales existantes relatives aux délais (parfois longs) dans l'optique de faciliter l'exercice effectif du droit d'accès des personnes aux documents officiels.*
45. Les règles statutaires et déontologiques relatives à l'emploi dans le secteur public figurent dans un ensemble assez disparate de textes. Cette dispersion des normes ne facilite pas la connaissance de l'ensemble des droits et obligations applicables et l'information des agents du secteur public (y compris, par exemple les agents du secteur de l'éducation, des soins de santé ou d'organismes et établissements publics et les agents non-statutaires).
46. En matière de recrutement, les postes dans la fonction publique sont en principe pourvus par concours et en vertu de procédures assorties de garanties appropriées (article 5 du Décret-loi n°204/98). Il n'y a toutefois pas d'autorité indépendante responsable globalement du recrutement des agents publics mais des jurys qui répondent aux exigences fixées par l'article 12 du Décret-loi n°184/89 précité. Toute décision relative au concours et au recrutement est notamment susceptible de faire l'objet d'un recours hiérarchique. L'article 26.4/c du Statut Disciplinaire assortit la « participation (frauduleuse) à l'offre ou à la négociation d'un emploi public » d'une peine disciplinaire de révocation. En dépit de cela, l'EEG a été informée que le recrutement à la fonction publique, y compris au niveau local, est un secteur vulnérable à la corruption, et qu'il ne serait pas toujours transparent. Par conséquent, *l'EEG observe que les autorités portugaises devraient renforcer la transparence des procédures de recrutement existantes, y compris au niveau local, ainsi que le contrôle du respect desdites procédures.*
47. En l'absence d'éléments d'information suffisants, l'EEG n'est pas en mesure de porter un jugement sur la pertinence des procédures d'évaluation des performances et de l'intégrité des

agents. Certains interlocuteurs ont émis des réserves sur la pertinence du contrôle de l'intégrité des agents publics, de même que des antécédents judiciaires et disciplinaires des agents, en particulier au niveau local.

48. S'agissant de la rotation, l'EEG a été informée qu'elle est de mise et obligatoire dans certains secteurs considérés comme vulnérables tels que l'administration financière de l'Etat, la Police de la Sécurité Publique et la police de circulation routière, mais qu'elle avait été abandonnée par exemple dans les secteurs fiscal et douanier. La rotation permet de limiter des risques et effets de la corruption résultant de l'exercice pendant des périodes étendues des mêmes fonctions dans des secteurs exposés à ce phénomène. *L'EEG observe que les autorités portugaises devraient envisager d'introduire ou réintroduire le principe de la rotation, du moins dans les secteurs de l'administration pouvant être considérés comme plus vulnérables à la corruption.*
49. La question de la prévention des conflits d'intérêts était un des sujets d'actualité débattu lors de la visite et les autorités semblaient déterminées à y apporter une meilleure solution juridique et pratique. En effet, les normes relatives aux conflits d'intérêts, incompatibilités et activités accessoires sont traitées dans divers textes éparés<sup>21</sup>. Par ailleurs, il n'y avait pas, lors de la visite de l'EEG, une définition satisfaisante du conflit d'intérêt, pas plus qu'un aperçu et un contrôle approprié des situations de cumul de fonctions et d'exercice d'activités accessoires. En outre, en dehors des titulaires de fonctions politiques ainsi que des directeurs généraux et directeurs adjoints qui constituent les fonctionnaires de premier rang (le mécanisme étant facultatif pour les élus locaux), il n'y a pas d'obligation de déclaration de patrimoine et d'intérêts. Enfin, la migration abusive d'agents publics vers le secteur privé (pantouflage) n'est pas réglementée de façon satisfaisante et il n'y a pas de mécanismes de contrôle appropriés. Au vu de ce qui précède, **l'EEG recommande de mettre en place des règles appropriées pour tous les agents publics en matière de conflits d'intérêts et de migration abusive vers le secteur privé, ainsi que des mécanismes permettant d'en assurer le contrôle et la mise en œuvre effective.**
50. Le Portugal s'est doté dès 1997 d'une Charte Ethique de l'Administration Publique à l'attention des fonctionnaires. Les différents corps et services au Portugal sont également dotés de statuts ou de règlements de discipline respectifs et dans certains cas particuliers de codes éthiques. Toutefois, l'EEG n'a pas pu déterminer précisément l'ampleur et la portée de ces différents textes, de sorte que certaines professions ou secteurs vulnérables pourraient encore être dispensés de normes adéquates (ex : santé, sport ou éducation). L'EEG a également été informée de la préparation d'un projet de charte éthique en cours dans le secteur douanier. En outre, si pour la Police de la Sécurité Publique et la Garde Nationale Républicaine une Résolution du Conseil des Ministres impose la distribution du Code Déontologique à tous les agents au moment de leur prise de fonctions, tel n'est pas le cas dans les autres services. En général, les règles éthiques existantes sont dispersées dans plusieurs textes, sont parfois dépourvues de sanctions et restent méconnues des agents, y compris le Guide de Recommandations publié par la Police Judiciaire qui est pourtant l'un des documents récents les plus détaillés dans ce domaine.<sup>22</sup> De plus, elles sont souvent trop générales et n'englobent pas suffisamment les

---

<sup>21</sup> Alors que les articles 13 et 81 des Statuts des Magistrats Judiciaires et du Ministère Public interdisent aux magistrats d'exercer une autre fonction publique ou privée, les articles 11 et 82 de ces statuts disposent que les magistrats en exercice peuvent occuper les charges de Président de la République, de membre du Gouvernement ou du Conseil d'Etat.

<sup>22</sup> Ce Guide identifie certaines situations à risque de corruption et a vocation à s'appliquer à tous les agents publics. Toutefois, ce texte n'a pas reçu tout le soutien escompté, en termes de sensibilisation et de formation des agents. Ainsi, il est resté méconnu de certains services et son impact semble être assez limité, notamment au niveau local. Il a reçu un accueil mitigé de la part de quelques institutions qui ont souligné que le Guide n'a qu'une portée déclaratoire et non obligatoire, dépourvu qu'il est de sanctions. Enfin, de l'avis de l'EEG, ce texte est encore trop général et abstrait, notamment en ce qui concerne les cadeaux, les conflits d'intérêt et la migration abusive vers le secteur privé.

aspects préventifs et les risques de la corruption (à l'instar, par exemple, de la Recommandation R (2000) 10 du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite pour les agents publics).

51. En ce qui concerne plus particulièrement les cadeaux, l'EEG constate que même si le Statut Disciplinaire prévoit que tout agent qui accepte un cadeau peut être révoqué, le Guide des Recommandations de la Police Judiciaire autorise les petits cadeaux et les cadeaux d'hospitalité conventionnelle, sans pour autant préciser les comportements attendus de la part des agents lorsqu'ils reçoivent des cadeaux et les conflits potentiels dans des situations concrètes. Les autorités portugaises ont signalé toutefois que les agents publics ne doivent pas accepter des cadeaux et que c'est l'interprétation qui est faite des dispositions du Code pénal en pratique. Selon l'EEG et à la suite des entretiens qu'elle a eu avec des agents de différents secteurs de l'administration, la question des cadeaux et des réactions attendues des agents n'est pas suffisamment claire dans la pratique administrative et cela pourrait être précisé notamment dans le cadre de formations supplémentaires.<sup>23</sup>
52. Enfin, si la formation professionnelle est obligatoire pour les fonctionnaires, les formations dispensées sur les aspects déontologiques ne couvrent pas l'ensemble des personnels des administrations et risquent d'être souvent très théoriques en matière de risques de corruption.
53. Au vu des paragraphes précédents, **l'EEG recommande de compléter les codes de conduite existants afin qu'ils comprennent des références explicites aux enjeux déontologiques et aux risques de corruption (tels que la question des cadeaux) pour tous les agents publics et que lesdits codes prévoient des sanctions appropriées en cas de non respect. Les programmes de formation sur ces thèmes devraient être adaptés, en utilisant des exemples pratiques de situations de conflits potentiels et fournis à l'attention de tous les agents publics (statutaires ou autres).**
54. Le droit portugais prévoit des mécanismes de protection des collaborateurs de justice et des témoins ainsi qu'une obligation pour les agents publics de signaler des soupçons d'infractions. Toutefois, selon l'EEG la protection appropriée des « donneurs d'alerte » qui dénoncent de bonne foi des soupçons de corruption n'est pas satisfaisante à l'encontre de mesures éventuelles de rétorsion. En dépit de cela, il y aurait, selon les autorités portugaises, une augmentation significative des plaintes des citoyens qui utiliseraient de plus en plus les livres des réclamations mis à leur disposition, de même que des signalements de soupçons de corruption émanant d'agents publics. Toutefois, ces signalements ne seraient pas toujours suivis d'effets aux niveaux pénal et disciplinaire. Selon les autorités portugaises tous les soupçons de corruption relatifs à des agents publics sont suivis d'effets lorsqu'ils sont motivés ou prouvés. Le problème, en pratique, se situerait davantage au niveau du traitement de ces signalements et de l'efficacité des procédures (notamment en matière d'instruction de l'enquête disciplinaire et d'articulation entre procédures disciplinaire, administrative, financière et pénale). **L'EEG recommande d'établir une protection appropriée des donneurs d'alerte et de réexaminer les modes de traitement des cas de soupçons de corruption au sein de l'administration publique, en vue d'assurer l'engagement rapide de procédures appropriées.**
55. L'EEG n'est pas en mesure, faute d'informations suffisantes, de déterminer l'ampleur du recours aux procédures/mesures disciplinaires contre les agents publics et leur efficacité. Il est rappelé qu'il n'y a pas de registre centralisé sur les procédures disciplinaires et les sanctions respectives. Selon les autorités portugaises, il existe un contrôle des procédures disciplinaires dans le cadre du système national d'audits internes qui est effectué notamment par des inspections générales.

---

<sup>23</sup> A titre d'exemple, on assisterait à des offres de cadeaux fréquents de l'industrie pharmaceutique à des agents publics.

Toutefois, selon l'EEG, un contrôle plus systématique de l'adéquation et de la proportionnalité des sanctions imposées dans les cas de corruption ou abus voisins pourrait être effectué. *L'EEG observe que les autorités devraient examiner si les procédures disciplinaires actuelles permettent la réalisation d'enquêtes efficaces et l'imposition de sanctions appropriées dans des cas de corruption ou autres abus (par exemple, acceptation de cadeaux, non signalement d'infractions ou conflits d'intérêt).*

#### **IV. THEME III - PERSONNES MORALES ET CORRUPTION**

##### Définition des personnes morales

56. Le droit portugais prévoit plusieurs types de personnes morales jouissant de la personnalité juridique de droit public ou de droit privé. En ce qui concerne les personnes morales de droit privé, le Code civil prévoit les associations<sup>24</sup> (article 167 s. du Code civil), les fondations (article 185 s. du Code civil) et les sociétés civiles (article 980 s. du Code civil). Le Code des sociétés commerciales prévoit les sociétés en nom collectif, les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés anonymes, les sociétés en commandite (simple ou par actions) et les entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée. Il existe en outre, notamment, des coopératives qui sont régies par le Code coopératif (Loi n° 51/96) et des groupements d'intérêts économiques (GIE). En ce qui concerne les personnes morales de droit public, outre l'Etat et les collectivités territoriales, il y a des associations publiques, des ordres professionnels, des instituts et fondations publiques, des services et établissements publics personnalisés (par exemple les hôpitaux publics) et enfin des entreprises publiques nationales ou municipales. Il y avait plus de 2.646.000 entités recensées au Fichier Central des Personnes Morales (FCPC) au 31 octobre 2005, parmi lesquelles 853.514 personnes morales dont, en particulier, 4656 personnes morales de droit public, 27.488 sociétés anonymes, 502.962 sociétés à responsabilité limitée (soit 86% des sociétés commerciales) et 32.342 sociétés dites « irrégulières ».<sup>25</sup>

##### Constitution et Enregistrement

57. Les conditions de constitution des personnes morales diffèrent selon leur forme et sont précisées dans les normes régissant chacune de ces catégories. Toutes les sociétés commerciales sont tenues, avant de commencer leur activité, de demander un « certificat d'admissibilité » au Registre National des Personnes Morales (RNPC), qui se trouve à la Direction générale des registres et du notariat du Ministère de la Justice et qui a pour mission d'organiser et de gérer le Fichier Central des Personnes Morales (FCPC), ainsi que de vérifier si les dénominations n'ont pas déjà été attribuées (article 1<sup>er</sup> du Décret-loi 129/98). L'approbation des raisons sociales et des dénominations est attestée par le « certificat d'admissibilité ». Ce certificat est valable 90 jours à compter de sa date de délivrance. En même temps, le RNPC attribue à chaque entité inscrite au FCPC un numéro d'identification, sur la base d'une « carte d'identification fiscale » établie par les services fiscaux. Ensuite, les associés doivent passer devant un notaire qui rédige un « acte » pour la constitution de la société avant l'expiration du délai de validité du « certificat d'admission ». La nouvelle société doit alors être enregistrée au Greffe du registre du commerce où est situé son siège social. Il y a plus de 300 Greffes, un au moins (parfois plus d'un) par commune. 20 seulement sont informatisés. Depuis juillet 2005, le notaire et le Greffe du registre

<sup>24</sup> Les partis politiques, les associations d'étudiants, les associations de parents et de familles, les associations de défense des consommateurs, les associations catholiques, les institutions privées de solidarité sociale, les associations de femmes, les associations de salariés (syndicats) et les associations sportives sont régies par des lois spéciales.

<sup>25</sup> Selon les autorités portugaises, ces dernières sont des sociétés opérationnelles qui n'ont pas été établies par un acte notarié mais qui se sont vues conférer un numéro d'identification fiscal.

du commerce local doivent vérifier la conformité de l'objet social à l'ordre public. L'enregistrement définitif se fait sur présentation au Greffe du registre du commerce local du « certificat d'admissibilité » et des actes authentiques du notaire. Enfin, le Greffe du registre commercial local communique au RNPC toutes les informations dont il dispose aux fins de mise à jour éventuelle des informations déjà enregistrées provisoirement lors de la délivrance du certificat d'admissibilité.<sup>26</sup> Les statuts de la nouvelle société sont publiés au Journal Officiel. L'acquisition de la personnalité juridique est conditionnée par la réalisation de chacune des étapes décrites ci-dessus, qui ne comprennent pas la vérification des antécédents judiciaires et commerciaux des parties prenantes à la constitution de la société.

58. Les associations et les fondations sont soumises à un régime très similaire. Elles sont inscrites au RNPC mais elles ne doivent être enregistrées au greffe du registre du commerce de leur siège que si elles sont déclarées d'utilité publique.

#### Interdictions professionnelles

59. Il n'y a pas une disposition particulière prévoyant l'exclusion automatique des personnes reconnues coupables d'infractions pénales, notamment de corruption ou trafic d'influence, de positions de dirigeants au sein des personnes morales. Toutefois, certains dispositifs légaux permettent de prendre en considération le comportement illicite des dirigeants des personnes morales, lorsqu'il y a une incidence pour leur activité. Le Décret-loi 28-84 prévoit la peine accessoire d'interdiction de gérer pour une personne condamnée pour corruption privée (active ou passive) ou corruption active internationale<sup>27</sup>. L'article 47 de la Loi n°11/2004 prévoit également une peine accessoire d'interdiction de gérer en cas de condamnation pour violation de ladite Loi anti-blanchiment. L'article 100 du Code pénal prévoit des peines accessoires d'interdiction d'exercice (de 1 à 5 ans avec prolongation possible de 3 ans) pour les personnes condamnées en raison d'infractions liées à l'exercice abusif de leur profession, commerce ou industrie. Enfin, les articles 65 à 68 du Code pénal prévoient des peines accessoires du même type pour des fonctionnaires publics qui auraient pu se rendre coupables d'actes de corruption.<sup>28</sup> La violation de toutes ces peines accessoires est sanctionnée par l'article 348 du Code pénal relatif au délit dit de « désobéissance à une décision de justice ». La peine encourue est d'un an d'emprisonnement.<sup>29</sup>

#### Responsabilité des personnes morales

60. Le principe de la responsabilité civile des personnes morales réside essentiellement dans l'article 165 du Code civil qui prévoit que les personnes morales répondent civilement des actes ou omissions de leurs représentants, agents ou mandataires, de même que les commettants répondent des actes et omissions des préposés. Cette responsabilité donne lieu généralement au paiement de dommages et intérêts et non pas, en principe à d'autres mesures ou sanctions. Cette responsabilité s'étend aux entités publiques en vertu des articles 22 et 271 de la Constitution et du Décret-loi n° 48 051, du 21.11.1967. Le mécanisme d'imputation de la

---

<sup>26</sup> Les informations contenues dans la base de données du RNPC sur les sociétés commerciales incluent les éléments suivants: raison sociale ou dénomination ; numéro d'identification d'une personne morale ; forme juridique ; capital ; identification de l'activité économique ; greffe du registre du commerce où elle est immatriculée

<sup>27</sup> Ceci fait principalement suite à la ratification par le Portugal de la Convention de l'OCDE sur la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

<sup>28</sup> En outre, l'article 52 du Code pénal prévoit la possibilité d'imposer des interdictions professionnelles, y compris lorsque des condamnations à des peines avec sursis sont prononcées.

<sup>29</sup> Les autorités portugaises ont informé le GRECO de l'adoption en Conseil des Ministres de nouvelles dispositions législatives en matière d'interdictions professionnelles qui ont été portées devant le parlement pour adoption.

responsabilité civile des personnes morales pour des actes de corruption, trafic d'influence et blanchiment dans les différents cas de figure dépend en partie de la jurisprudence or il n'y a pas encore eu de jugements engageant la responsabilité civile des personnes morales pour ce type d'infractions. Une partie de la doctrine, faisant une interprétation rigoureuse de l'article 483 du Code civil, soutient néanmoins l'existence d'une responsabilité directe des personnes morales pour les faits illicites de leurs dirigeants, pour peu qu'ils aient agi en cette qualité. Cette théorie ne s'appliquerait pas à l'État ni aux autres personnes morales publiques, en vertu des dispositions de l'article 501 du Code civil.

61. En matière de responsabilité administrative des personnes morales, le droit pénal prévoit des infractions administratives (*contra-ordenações*) qui sont sanctionnées par une amende dépourvue de tout caractère pénal (*coima* et non *multa*). Les personnes morales répondent des *contra-ordenações* commises par leurs organes représentatifs pendant l'exercice de leurs fonctions. La corruption et le trafic d'influence ne constituent pas toutefois des infractions administratives.
62. Le système pénal portugais n'admet qu'exceptionnellement la responsabilité pénale des personnes morales. Il n'est possible d'engager la responsabilité pénale de personnes morales, de sociétés ou de simples associations de fait, que pour les infractions prévues spécifiquement par la loi. Tel est notamment le cas en vertu du Décret-loi n° 28/84 tel qu'amendé par les lois n° 13/2001 et 108/2001, pour : la corruption active avec préjudice porté au commerce international (article 41 – A) et la corruption passive et active dans le secteur privé (articles 41-B et 41- C), lorsque les infractions sont commises par leurs organes ou leurs représentants, en leur nom et dans l'intérêt collectif. Lors de la visite de l'EEG, il n'y avait donc pas encore de mécanisme de responsabilité pénale ou administrative des personnes morales pour toute infraction de corruption active et pour trafic d'influence. La responsabilité des personnes morales peut être engagée pour blanchiment en vertu des articles 36 et 37 de la Loi n° 11/2004, mais uniquement pour certaines personnes morales au titre de l'article 36 (les institutions financières et personnes morales soumises à des obligations prudentielles spécifiques en vertu de l'article 20). Pour les autres personnes morales, au titre de l'article 37, la Loi ne précise pas la nature de cette responsabilité et de la sanction applicable.<sup>30</sup> Dans les cas où il y a une responsabilité pénale des personnes morales pour certaines des infractions visées ci-dessus, le droit portugais ne prévoit pas de disposition spécifique dans le cas où l'infraction de corruption aurait été commise en raison de l'absence de surveillance des dirigeants et pas non plus de casier judiciaire des personnes morales condamnées au pénal. Les situations dans lesquelles les changements institutionnels (ex. création d'une nouvelle société, reprise) pourraient empêcher l'application des sanctions ordonnées ne sont pas non plus prévues par la législation interne. Toutefois, la jurisprudence tendrait à considérer que les changements institutionnels n'éteignent pas la responsabilité des personnes morales.

#### Sanctions et mesures applicables aux personnes morales

63. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, le principe de la responsabilité pénale des personnes morales n'est applicable que pour certaines infractions. Dans les cas prévus par le Décret-loi 28/84

---

<sup>30</sup> Deux propositions de loi et de modification du Code pénal complétant le régime et élargissant la portée de la responsabilité des personnes morales pour des infractions pénales ont été approuvées en Conseil des Ministres en 2004 mais elles n'ont pu aboutir devant le Parlement en raison des changements gouvernementaux successifs. La Résolution du Conseil des Ministres 138/2005 du 29 de juillet 2005 charge une « Unité de mission pour la réforme de la justice pénale », entre autres, d'étudier le régime juridique de la responsabilité, éventuellement pénale, des personnes morales. Les autorités portugaises ont précisé, après la visite, que cette Unité de Mission avait approuvé en mars 2006 le projet de réforme du Code pénal qui prévoit la responsabilité des personnes morales pour des faits de corruption active et de trafic d'influence.

(corruption privée et corruption active internationale), ce texte prévoit des peines principales (réprimande, amende et dissolution) et des peines accessoires (notamment d'interdictions temporaires, privation d'aides, de subventions, etc.). Dans les cas prévus par le Décret-loi 28/84 les amendes sont fixées par le Tribunal en fonction de la situation économique et financière de la personne morale. Le Tribunal condamne en jours-amendes – entre 20 et 200 jours-amendes en fonction de la gravité de l'infraction. Chaque jour correspond à un montant qui peut varier entre 5€ et 5.000€ (article 7.4 du Décret-loi 28/84).<sup>31</sup> En outre, en ce qui concerne les infractions de blanchiment, les sanctions applicables au regard de la Loi 11/2004 relèvent du régime général des amendes et contraventions (article 34) sous réserve des sanctions spécifiques prévues aux articles 43 à 49. La sanction (le paiement d'amendes) prévue à l'article 49 de ladite Loi vise à garantir le paiement des amendes et dépenses de la procédure, solidairement avec la personne physique même si la personne morale n'a commis aucune infraction mais ne précise pas de montant maximum. Toutefois, selon les autorités portugaises, pour les personnes morales du secteur réglementé l'amende peut aller jusqu'à 2.500.000€. Les sanctions accessoires prévues dans cette Loi sont applicables uniquement aux personnes physiques (article 47).<sup>32</sup> Toutefois, les autorités portugaises ont souligné que la publicité de la décision définitive aux frais de l'auteur de l'infraction peut être appliquée aux personnes morales à titre de sanction accessoire.

### Obligations comptables

64. Conformément à l'article 115.1 du Code de l'impôt sur le revenu des personnes morales (CIPM), les sociétés commerciales ou civiles à forme commerciale, les coopératives, les entreprises publiques et les autres entités qui exercent, à titre principal, une activité commerciale, industrielle ou agricole qui opèrent au Portugal doivent avoir une comptabilité régulière permettant le contrôle du résultat imposable. Pour les entités dont le siège social ou la direction effective sont situés sur le territoire portugais, qui n'exercent pas, à titre principal, une activité commerciale, industrielle ou agricole et qui n'ont pas une comptabilité régulière il y a un régime simplifié de comptabilité prévu à l'article 116 du CIPM, selon lequel lesdites entités doivent avoir un registre des revenus et des charges. Cependant, si ces entités obtiennent à titre accessoire des revenus provenant de ces activités, elles doivent organiser la comptabilité correspondante, en vue de permettre le contrôle du bénéfice constaté. Le Code de commerce impose des livres de comptabilité obligatoires pour tous les commerçants, personnes physiques et morales (article 31). Il y a également une obligation légale de conserver les documents comptables pour une durée de 10 ans.
65. Le droit portugais assortit de sanctions pénales les infractions fiscales et comptables, commises au moyen de fausses factures, notamment : l'escroquerie fiscale, la fraude fiscale (3 ans d'emprisonnement ou 360 jours-amendes maximum), la fraude grave (1 à 5 ans d'emprisonnement pour les personnes physiques et 240 à 1.200 jours-amendes pour les personnes morales), la falsification, l'altération et la modification de documents d'ordre fiscal importants (amende allant de 500 à 25.000 €), les omissions ou inexactitudes relevées dans les renseignements devant figurer dans les déclarations ou dans d'autres documents d'ordre fiscal importants (amende de 250 à 15.000 €). Par ailleurs, le Code pénal (articles 256, 257 et 259) assortit de sanctions pénales l'infraction de falsification de documents et le fait d'endommager ou

---

<sup>31</sup> Les autorités portugaises ont indiqué, après la visite que, selon les statistiques disponibles, 23 personnes morales ont été condamnées pour des délits économiques en 2004, mais il n'a pu être établi si parmi ces cas il y a eu une condamnation pour corruption privée ou corruption active portant atteinte au commerce international.

<sup>32</sup> Les propositions de loi en vue de compléter le régime de la responsabilité des personnes morales pour des infractions pénales prévoyaient également d'harmoniser et de compléter le régime des sanctions. L'Unité de mission pour la réforme de la justice pénale traite également de cette question.

de soustraire des documents et des notations techniques. En outre, le Régime général des Infractions Fiscales assortit de contraventions : le refus de remettre, produire ou présenter les documents en matière douanière (100 à 10.000 €), le refus de remettre, produire ou présenter les écritures et les documents d'ordre fiscal importants, dans le cadre fiscal (amende de 250 à 50000 €) et l'absence de comptabilité ou de livres d'ordre fiscal importants (amende de 150 à 15.000 €).

#### Déductibilité fiscale

66. Les lois fiscales nationales interdisent la déduction fiscale des paiements de facilitation, des dépenses liées aux pots de vin ou autres dépenses liées à des infractions de corruption. Selon les articles 23.2 du Code de l'impôt sur le revenu des personnes morales (CIPM) et 33.7 du Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (CIR), « ... les frais illicites, notamment ceux entraînés par des comportements portant atteinte à la législation pénale portugaise, même s'ils ont été observés hors de leur ressort territorial, ne sont pas déductibles ou considérés comme des coûts (...) ». De plus, la déduction fiscale présuppose la justification des dépenses et des coûts effectués. Or, « les frais qui ne sont pas dûment justifiés et les dépenses présentant un caractère confidentiel » ne sont pas comptabilisées pour la détermination du revenu imposable (article 42.1,g du CIPM et articles 32 et 128.1 du CIR). Sans préjudice d'une telle possibilité, conformément au régime fiscal en vigueur, ces dépenses présentant un caractère confidentiel ou qui ne sont pas justifiées font l'objet d'une imposition distincte, par l'application du taux majoré de 50%. Dans le cas des personnes morales, ce taux peut même être porté à 70% dans les situations où ces dépenses sont effectuées par des contribuables totalement ou partiellement exonérés, ou qui n'exercent pas à titre principal une activité de nature commerciale, industrielle ou agricole (article 81.1 et 81.2 du CIPM et article 73.11 du CIR).

#### Autorités fiscales

67. Les autorités fiscales peuvent jouer un rôle important pour éviter que des personnes morales ne servent d'écrans pour dissimuler des infractions de corruption. En vertu de l'article 242.1.b) du Code de procédure pénale, les autorités fiscales doivent informer les autorités de poursuite de toute infraction, y compris de corruption, qu'ils viendraient à connaître à la suite d'une inspection fiscale. Outre cette obligation générale de signalement, l'article 31 de la Loi n° 11/2004 leur impose, en matière de lutte contre le blanchiment, une obligation de déclaration des soupçons d'une activité illégale au Procureur de la République. Les autorités fiscales ne disposent pas de lignes directrices spécifiques ou de formations pour la détection d'actes de corruption. Ainsi qu'il a été déjà rappelé plus haut (sous le thème II), pour les délits prévus par la Loi n° 5/2002 du 11.1.2002 (corruption passive et blanchiment), l'obligation de secret des fonctionnaires de l'administration fiscale cesse, y compris au cours des phases d'enquête, d'instruction et de jugement de ces infractions. Par ailleurs, il y a une collaboration opérationnelle entre l'administration fiscale et la Police Judiciaire, notamment par le biais du Groupe Permanent de Liaison au sein de l'Unité d'Information Financière de la Police judiciaire.

#### Rôle des experts-comptables et commissaires aux comptes

68. Le rôle des experts comptables et des commissaires aux comptes est défini par la loi et leurs statuts respectifs. L'article 522 du Code des Sociétés impose aux entreprises le recours à un expert-comptable si le chiffre d'affaires est supérieur à 150.000 euros. Un commissaire aux comptes est obligatoire dans les sociétés anonymes dont le bilan est supérieur à 1,5 million d'euros ou 50 salariés ou à 3 millions d'euros de chiffre d'affaires. Son rôle est de contrôler la comptabilité afin de certifier la sincérité des comptes. Les commissaires aux comptes

interviennent pour contrôler les comptes des instituts publics<sup>33</sup> et une proposition de Décret-loi avait été présentée au gouvernement, lors de la visite de l'EEG pour soumettre aux commissaires aux comptes également le contrôle des comptes des collectivités territoriales. Cette proposition tendant à modifier le statut des commissaires aux comptes prévoirait également la création d'un mandat non renouvelable de 7 ans pour les auditeurs de sociétés cotées en bourse afin d'assurer leur indépendance vis-à-vis des dirigeants des entreprises contrôlées.

69. Les commissaires aux comptes et les experts comptables doivent porter à la connaissance du ministère public les faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et qui font présumer la commission de « crimes publics », y compris la corruption et les délits assimilés (respectivement articles 158 du Décret-loi n° 487/99 et 58 du Décret-loi n° 452/99). Ces deux professions réglementées ne peuvent toutefois faire de tels signalements au ministère public, que par le biais de leur ordre respectif. Selon les représentants de ces ordres, rencontrés par l'EEG lors de sa visite, la quasi-totalité de ces signalements est transmise immédiatement au Parquet. L'ordre des experts-comptables transmettrait au moins une quinzaine de signalements par semaine - soit près de 750 par an - et celui des commissaires aux comptes une cinquantaine par an sur les deux dernières années. La plupart de leurs révélations concernerait essentiellement des fraudes fiscales ou sociales, ainsi que des infractions à la facturation, mais presque jamais des faits de corruption. Par ailleurs, la Loi n°11/2004 du 27.3.2004 relative à la prévention et répression du blanchiment impose aux commissaires aux comptes, aux experts comptables et aux conseillers fiscaux de déclarer au parquet tout soupçon de blanchiment. En cas de non respect de cette obligation de déclaration, les professionnels concernés sont passibles d'amendes ou sanctions administratives complémentaires (art. 34 de ladite Loi). Lors de la visite de l'EEG, il n'y avait pas eu de signalements de corruption (comme infraction principale au délit de blanchiment) sur la base de ce texte. Il n'y a pas de lignes directrices ou de formations pour les commissaires aux comptes et experts-comptables en matière de détection et de signalement d'actes de corruption.

#### **b. Analyse**

70. Selon l'EEG, le Portugal dispose d'atouts importants pour lutter contre l'utilisation de personnes morales en vue de dissimuler des infractions de corruption. Des améliorations peuvent toutefois être apportées au dispositif existant.
71. Selon l'EEG, le dispositif en matière de constitution et d'enregistrement des personnes morales n'est pas tout à fait satisfaisant. Certes, toutes les sociétés, associations et fondations du Portugal (y compris Madère et les Açores) sont immatriculées au Registre National des Personnes Morales (RNPC) et dans l'un des 308 registres commerciaux municipaux associés, mais ces registres sont partiellement informatisés et l'information concernant une personne morale et physique déterminée n'est pas facilement accessible à travers tout le pays. De fait, la Police Judiciaire utilise une base de données informatisée privée et payante, accessible plus facilement et comprenant en outre, une information complémentaire sur l'activité réelle des sociétés. De plus, les entités inscrites au Fichier du RNPC ne font l'objet d'aucune vérification quand aux antécédents judiciaires (en matière pénale et commerciale) des associés, sociétaires et dirigeants.<sup>34</sup> Par après, au cours de la vie de ces entités, il n'y a pas non plus de vérifications

---

<sup>33</sup> Les autorités portugaises ont informé le GRECO qu'en vertu du code pénal, les commissaires aux comptes sont considérés comme des agents publics lorsqu'ils contrôlent des instituts publics.

<sup>34</sup> Les autorités portugaises ont précisé qu'il n'est pas demandé d'extrait du casier judiciaire dans ces situations car ce sont des données sensibles qui ne peuvent être collectées et traitées qu'en vertu d'une loi. Il faudrait donc donner une base de licéité à un tel traitement conformément aux principes de la protection des données. Par ailleurs, les interdictions de gérer au

des antécédents judiciaires de ces personnes morales. Les autorités portugaises ont précisé qu'un projet de loi était en cours de préparation autorisant la collecte et la centralisation de manière informatisée au niveau du RNPC de toutes les informations pertinentes sur les entreprises, permettant ainsi d'avoir une meilleure vue d'ensemble, à l'échelle du pays, en ce qui concerne ces entités et leurs dirigeants. Des contrôles plus proactifs pourraient aussi intervenir en ce qui concerne les sociétés dites irrégulières qui sont enregistrées au Fichier au RNPC et pour lutter contre les sociétés boîtes aux lettres qui pourraient servir d'écrans pour dissimuler des infractions de corruption. L'EEG a été informé du fait que la nouvelle loi en préparation permettra un renforcement du contrôle des sociétés, y compris des dites sociétés irrégulières.

72. Il existe des dispositions qui permettent aux juges d'imposer une sanction accessoire d'interdiction de gérer aux personnes condamnées pour certaines infractions pénales. Ces dispositions s'appliquent à la corruption privée, la corruption active internationale et à certaines infractions à la législation anti-blanchiment. L'article 100 du Code pénal permet, en outre, d'interdire au condamné l'exercice de son activité s'il a commis une infraction impliquant un abus grave de la profession, du commerce ou de l'industrie qu'il exerce ou une violation grossière des devoirs y rattachés. Il n'était pas clairement établi, lors de la visite de l'EEG, qu'une personne, y compris un agent public, condamnée pour corruption ne pourrait pas avoir la qualité de fondateur d'une société et/ou être inscrite au Registre du commerce. Les autorités portugaises ont indiqué à ce sujet que l'application de l'ensemble des dispositions en vigueur peut conduire en pratique à ce résultat. Néanmoins, elles ont reconnu qu'il conviendrait de mieux faire connaître lesdites dispositions. Au vu de ce qui précède, **l'EEG recommande a) de mieux faire connaître le dispositif existant en matière d'interdictions professionnelles ; b) de renforcer le contrôle des personnes morales de droit privé – y compris lesdites sociétés irrégulières - et de leurs dirigeants pendant et après leur enregistrement, notamment, en ce qui concerne leurs antécédents judiciaires ; et c) d'accorder priorité à l'adoption et la mise en œuvre effective du projet de loi relatif à la modernisation du Registre du commerce.**
73. Selon l'EEG le régime de responsabilité des personnes morales pour des infractions pénales commises par leurs représentants comporte des faiblesses : i) la responsabilité civile des personnes morales donne lieu au paiement de dommages et intérêts et non pas, en principe, à d'autres mesures ou sanctions ; ii) la responsabilité pénale des personnes morales peut être engagée pour certains types d'infractions, notamment la corruption privée et la corruption active internationale, mais ne couvre pas toutes les infractions de corruption active, trafic d'influence et blanchiment ; iii) il n'y a pas de dispositions spécifiques dans le cas où l'infraction de corruption aurait été commise en raison de l'absence de surveillance des dirigeants ou en cas de changements institutionnels regardant la personne morale visant à empêcher l'application des sanctions ; iv) les sanctions théoriquement applicables, y compris les sanctions accessoires, pour la mise en œuvre de la responsabilité pénale existante ne sont pas harmonisées et ne paraissent pas efficaces (voir paragraphes 61 et 62); v) l'absence de toute condamnation en la matière depuis 1984 ne permet pas de connaître les orientations éventuelles de la jurisprudence dans ces domaines ; enfin, v) il n'y a pas encore de casier judiciaire des personnes morales condamnées. L'EEG a été informée lors de la visite, de l'intention des autorités portugaises de légiférer activement afin de se conformer pleinement aux exigences de la Convention pénale sur la corruption dans ces domaines.<sup>35</sup> L'EEG est d'avis que les développements législatifs devront être accompagnés de formations appropriées en la matière à l'attention de tous les praticiens. Au

---

niveau commercial (faillites) figurent au Registre d'état civil mais celui-ci n'est pas encore informatisé et ces informations ne sont donc pas aisément accessibles.

<sup>35</sup> Les autorités portugaises ont informé le GRECO que ladite proposition de loi a été adoptée en Conseil des Ministres le 27 avril 2006 et que le projet de loi est devant le Parlement pour examen.

vu de ce qui précède, l'EEG recommande d'établir un régime adéquat de responsabilité des personnes morales pour des infractions de corruption active, trafic d'influence et blanchiment, ainsi que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, conformément à la Convention pénale sur la corruption ; de dispenser des formations appropriées pour la mise en œuvre effective de cette responsabilité et l'application des sanctions ; et d'envisager la création d'un fichier des personnes morales ayant fait l'objet de sanctions pour des infractions pénales.

74. Les régimes existants en matière d'obligations comptables, de non-déductibilité fiscale des pots-de-vin, ainsi que la collaboration entre les autorités répressives et les autorités fiscales paraissent globalement satisfaisants. Toutefois, il semble que les signalements des autorités fiscales en matière de lutte contre la corruption ne soient pas très nombreux. Les agents du fisc n'ont reçu ni directives, ni formations en matière de détection et de signalement de soupçons de corruption. L'EEG est d'avis que les autorités portugaises pourraient s'inspirer dans ce domaine, par exemple, du Manuel de sensibilisation à la corruption à l'attention des contrôleurs des impôts de l'OCDE. Par conséquent, **l'EEG recommande d'introduire des formations à l'attention des inspecteurs des impôts en matière de détection des infractions de corruption.**
75. En dépit de leur obligation de notifier au parquet les infractions pénales que les experts comptables et les commissaires aux comptes viendraient à connaître dans l'exercice de leurs fonctions et des nombreux signalements existant concernant certaines de ces infractions, il n'y a pas eu ou très peu de signalements d'infractions de corruption. La Justice a même détecté quelques cas de manquement à cette obligation.<sup>36</sup> De l'avis de l'EEG, les experts comptables et commissaires aux comptes pourraient renforcer leur contribution à la lutte contre la corruption d'autant que, selon une proposition qu'ils ont soumise au gouvernement à cet effet, les commissaires aux comptes pourraient être amenés à l'avenir à vérifier aussi les comptes des collectivités territoriales. L'Ordre des commissaires aux comptes souhaitait lancer en 2006 une action de formation auprès de ses membres pour les sensibiliser et les inciter à dénoncer des cas de corruption. *L'EEG observe que les autorités devraient étudier, en concertation avec les organisations professionnelles des comptables et commissaires aux comptes, les mesures qu'il convient de prendre pour améliorer le signalement de soupçons de corruption aux autorités (par exemple des directives et formations relatives à la détection et au signalement de faits de corruption).*

## V. CONCLUSIONS

76. Le dispositif portugais de lutte contre la délinquance financière et la corruption, ainsi que le recouvrement des produits de ce type d'infractions prend forme à travers la conception d'un cadre législatif détaillé, des pouvoirs de saisie et de confiscation étendus, ainsi que par la création de services spécialisés, notamment au sein de la police judiciaire. Ce dispositif globalement satisfaisant est constitué néanmoins de textes spéciaux et épars – notamment en matière de secret bancaire, de recours aux moyens spéciaux d'enquête, de gestion des biens saisis et de confiscation et de responsabilité des personnes morales - qui auraient besoin d'être harmonisés pour assurer une meilleure cohérence d'ensemble, et faciliter, par une meilleure lisibilité, le travail des acteurs judiciaires (juges, procureurs, enquêteurs). Par ailleurs, ces derniers manquent de moyens matériels, financiers et humains et parfois de formations pour

---

<sup>36</sup> L'Ordre des commissaires aux comptes a précisé que la Justice avait détecté deux cas de non signalement dont les dossiers lui avait été communiqués afin d'infliger aux professionnels concernés une sanction disciplinaire. L'Ordre n'avait pu donner aucune suite à ces dossiers en raison de problèmes de prescription (le délai étant d'un an). Les nouveaux projets de statuts prévoient toutefois de modifier les dispositions en matière de prescription pour l'exercice de mesures disciplinaires.

procéder à des enquêtes financières et patrimoniales plus efficaces. Les travaux de l'Unité de mission pour la réforme pénale établie au sein du Ministère de la Justice, et l'impulsion du Parlement à travers le projet d'encadrement législatif de la politique pénale nationale peuvent contribuer à structurer davantage la politique pénale en matière de corruption et de recouvrement des produits criminels.

77. Le Portugal s'est doté dès 1997 d'une Charte Ethique de l'Administration Publique à l'attention des fonctionnaires. En 2005, la Direction Centrale des Enquêtes de Corruption et de Criminalité Economique et Financière (DCICCEF) a publié un Guide de recommandations de la Police Judiciaire à l'attention de tous les agents publics. Par ailleurs, le pays dispose d'un système développé d'inspections. Pour autant, la lutte contre la corruption au sein de l'administration requiert une stratégie globale de prévention plus structurée, fondée sur des analyses régulières et une gestion intégrée des risques de corruption et des enjeux déontologiques. Ces enjeux doivent être tout particulièrement rappelés dans le contexte actuel d'évolution de l'environnement de la fonction publique et d'exigences accrues en termes d'efficacité et de performance. Des améliorations devraient être apportées au cadre réglementaire existant, notamment, en matière de conflits d'intérêt, y compris par rapport à la migration abusive d'agents publics vers le secteur privé, de protection des donneurs d'alerte et de transparence.
78. Enfin, pour empêcher que des personnes morales ne soient utilisées pour commettre ou dissimuler des faits de corruption, il est impératif de mettre en place un mécanisme adapté de contrôle et de responsabilité des personnes morales et de mieux faire connaître le dispositif relatif aux interdictions professionnelles. Une action des autorités publiques et une collaboration active de la part des professionnels du secteur privé, comme les comptables et commissaires aux comptes, mais aussi les entrepreneurs privés, contribueront à promouvoir davantage des pratiques éthiques dans les affaires.
79. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Portugal :
  - i. **de recourir plus systématiquement aux enquêtes patrimoniales et d'utiliser pleinement tous les moyens disponibles (juridiques, techniques et humains) et, le cas échéant, les renforcer, pour accroître l'efficacité des enquêtes financières (paragraphe 20) ;**
  - ii. **de revoir les dispositions existantes en matière de dépistage, de saisie et de confiscation des produits de la corruption et du trafic d'influence et, le cas échéant, développer des lignes directrices et organiser des formations supplémentaires pour en faciliter l'application pratique (paragraphe 22) ;**
  - iii. **de renforcer la contribution du dispositif anti-blanchiment à la lutte contre la corruption, notamment en s'assurant que les organes impliqués dans la lutte contre le blanchiment et les institutions et professions soumises à l'obligation de déclarer des soupçons reçoivent des directives et des formations facilitant la détection et le signalement de faits de corruption (paragraphe 25) ;**
  - iv. **de procéder à des analyses plus régulières des risques de corruption et de mettre en place une gestion intégrée des enjeux déontologiques en vue d'étendre à tout le secteur public les mesures de prévention de la corruption, y compris au niveau local, et contrôler leur mise en œuvre (paragraphe 43) ;**

- v. **de mettre en place des règles appropriées pour tous les agents publics en matière de conflits d'intérêts et de migration abusive vers le secteur privé, ainsi que des mécanismes permettant d'en assurer le contrôle et la mise en œuvre effective (paragraphe 49) ;**
  - vi. **de compléter les codes de conduite existants afin qu'ils comprennent des références explicites aux enjeux déontologiques et aux risques de corruption (tels que la question des cadeaux) pour tous les agents publics et que lesdits codes prévoient des sanctions appropriées en cas de non respect. Les programmes de formation sur ces thèmes devraient être adaptés, en utilisant des exemples pratiques de situations de conflits potentiels et fournis à l'attention de tous les agents publics (statutaires ou autres) (paragraphe 53) ;**
  - vii. **d'établir une protection appropriée des donneurs d'alerte et de réexaminer les modes de traitement des cas de soupçons de corruption au sein de l'administration publique, en vue d'assurer l'engagement rapide de procédures appropriées (paragraphe 54) ;**
  - viii. **a) de mieux faire connaître le dispositif existant en matière d'interdictions professionnelles ; b) de renforcer le contrôle des personnes morales de droit privé – y compris lesdites sociétés irrégulières - et de leurs dirigeants pendant et après leur enregistrement, notamment, en ce qui concerne leurs antécédents judiciaires ; et c) d'accorder priorité à l'adoption et la mise en œuvre effective du projet de loi relatif à la modernisation du Registre du commerce (paragraphe 72) ;**
  - ix. **d'établir un régime adéquat de responsabilité des personnes morales pour des infractions de corruption active, trafic d'influence et blanchiment, ainsi que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, conformément à la Convention pénale sur la corruption ; de dispenser des formations appropriées pour la mise en œuvre effective de cette responsabilité et l'application des sanctions ; et d'envisager la création d'un fichier des personnes morales ayant fait l'objet de sanctions pour des infractions pénales (paragraphe 73) ;**
  - x. **d'introduire des formations à l'attention des inspecteurs des impôts en matière de détection des infractions de corruption (paragraphe 74).**
80. En outre, le GRECO invite les autorités portugaises à tenir compte des *observations* faites dans la partie analytique du présent rapport (paragraphe 24, 44, 46, 48, 55 et 75).
81. En conclusion et conformément à la Règle 30.2 du Règlement, le GRECO invite les autorités portugaises à présenter pour le 30 novembre 2007 un rapport sur la mise en œuvre des recommandations qui précèdent.