



Strasbourg, 10 octobre 2008

Public
Greco RC-II (2008) 2F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur le Portugal

Adopté par le GRECO
lors de sa 39^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 6-10 octobre 2008)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle sur le Portugal lors de sa 28^e Réunion Plénière (12 mai 2006). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2005) 11F) a été rendu public par le GRECO, le 24 mai 2006, suite à l'autorisation des autorités portugaises.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités du Portugal ont soumis, le 29 novembre 2007, leur Rapport de Situation (rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations.
3. Lors de sa 26^e Réunion Plénière (5-9 décembre 2005), le GRECO a, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, chargé l'Albanie et le Luxembourg de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Edmond DUNGA au titre de l'Albanie et M. Jean-Paul FRISING au titre du Luxembourg. Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteurs pour rédiger le rapport de conformité (rapport RC). Le GRECO a effectué une première lecture partielle de ce rapport au cours de sa 38^{ème} réunion plénière (9-13 juin 2008). A la lumière de la quantité d'informations apparemment nouvelles fournies oralement par la délégation portugaise, il a décidé de reporter la poursuite de l'examen du rapport à GRECO 39 et demandé à la délégation de transmettre ces nouvelles informations par écrit au Secrétariat, pour le 20 juin 2008 au plus tard. Ces informations ont été reçues le 21 juin et prises en compte pour la préparation du présent rapport.
4. Le rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités portugaises en vue de se conformer aux recommandations du rapport d'évaluation.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé dix recommandations au Portugal. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé 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.*
7. Les autorités portugaises indiquent que dans le cadre de la lutte contre la corruption, la Police Judiciaire (PJ) utilise de plus en plus le « **Groupe permanent de liaison** » (GPL) qui rassemble la *Police Judiciaire*, la *Direction générale des impôts (DGI)* et la *Direction générale des douanes et des impôts spéciaux sur la consommation*. L'objectif le plus fréquent du recours à ce groupe est l'obtention d'informations relatives au patrimoine et aux ressources des personnes suspectées d'avoir commis des infractions de corruption et des infractions connexes. Il est aussi souligné que le Portugal a une expérience positive avec la constitution d'équipes mixtes menant les investigations et échangeant des informations dans le cadre du GPL. La coopération entre la PJ et la DGI en 2007 a concerné des enquêtes dans les domaines de la construction civile, les travaux publics, les clubs sportifs, la restauration et le commerce de véhicule, entre autres. Entre janvier et avril 2007, ce travail conjoint a permis de saisir des produits de la corruption pour un

montant de € 12,927,073 et USD 711,896. Une réunion destinée à faire le point sur le travail des équipes mixtes s'est tenue en mai 2007 et divers thèmes ont été abordés¹.

8. Afin de mieux tenir compte de l'évolution et de la complexité croissante de la criminalité économique-financière, la Direction centrale d'enquête et de lutte contre la criminalité économique et financière (DCICCEF) de la Police Judiciaire a été réorganisée en septembre 2006. Cette modification organique a mené à la création de trois sections centrales ayant pour mission l'investigation de la corruption et la criminalité économique-financière, ces sections comptant 16 inspecteurs. Les trois sections centrales se sont spécialisées dans des secteurs spécifiques. Plus récemment, une autre réforme opérée par le Gouvernement (Décret N°204) a permis de créer 3 Unités Nationales spéciales, dont une sur la lutte contre la corruption (les autres étant dédiées à la lutte contre le trafic des stupéfiants et le terrorisme).
9. Afin de renforcer les moyens humains attachés aux enquêtes, la Police Judiciaire a organisé en Novembre 2007 un concours pour l'admission de 150 nouveaux inspecteurs, dont un nombre significatif – selon les autorités – sera attaché aux enquêtes de corruption. De plus, 3 concours ont été ouverts notamment pour le recrutement d'experts au *Bureau d'expertise financière et comptable*. Le Parquet a pour sa part procédé au recrutement de 50 nouveaux magistrats du parquet et le nouveau Procureur Général a déclaré lors de sa prise de fonction que « la lutte contre la corruption constitue une des priorités du Ministère public ».
10. Selon les données fournies par la Police Judiciaire au titre de l'année 2006, 341 enquêtes ont été ouvertes en matière de corruption, 370 enquêtes ont été conclues et 114 dossiers ont été transmis au parquet pour des suites pénales.
11. Le GRECO note avec satisfaction les progrès en cours au Portugal pour renforcer les capacités de travail et d'expertise des autorités d'enquête, et l'expérience apparemment positive du pays avec les équipes d'enquête mixtes dont il serait fait plus largement usage. Le rapport d'évaluation avait indiqué (paragraphe 20) que le manque de moyens empêchait les autorités judiciaires (police et parquet) de s'intéresser plus activement au patrimoine des individus dans le cadre des enquêtes de corruption et que cela n'était pas considéré de toute façon comme une priorité. Dans ce contexte, le recrutement de nouveaux policiers et procureurs, ainsi que la réorganisation récente de la police conduisant à un renforcement de la spécialisation pour les dossiers de corruption sont à saluer. Les chiffres communiqués en matière de mesures concernant des avoirs de la corruption montrent que les autorités judiciaires s'intéressent à ces avoirs même s'il n'est toujours pas fait état de confiscations finales (comme au moment de la visite sur place). Le GRECO reconnaît dans l'ensemble les efforts importants consentis par les autorités portugaises, surtout en ce qui concerne les moyens humains qui étaient une source de préoccupation lors de l'évaluation.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante.

¹ La formation, l'échange d'information en matière de délinquance fiscale, la collaboration avec la cellule de renseignement financier (responsable pour les questions de blanchiment), la production d'une brochure sur la question de la corruption, le traitement des enquêtes en cours etc.

Recommandation ii.

13. *Le GRECO a recommandé 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.*
14. Les autorités portugaises font savoir qu'elles considèrent les dispositions légales existantes en matière de dépistage, de saisie et de confiscation des produits du crime (dont la corruption et le trafic d'influence) comme « adéquates et suffisantes », et en accord avec les instruments internationaux existants. Le Code pénal et le Code de procédure pénal actuel, ainsi que la loi spéciale n°5/2002 du 11 janvier 2005 sur la lutte contre la criminalité économique et financière offrirait déjà tous les moyens nécessaires. L'introduction de la responsabilité pénale des personnes morales dans le code pénal le 15 septembre 2007 renforcerait encore le régime préventif et répressif de ces délits. Le gouvernement a toutefois admis qu'il convenait de compléter la loi n°5/2002 en ce qui concerne – uniquement – l'extension du régime de confiscation spéciale² des biens et le gouvernement, et cela a été fait par le biais de la loi 19/2008 du 21 avril 2008 ; la confiscation spéciale est dorénavant applicable aux divers délits de corruption et au trafic d'influence.
15. Les autorités portugaises indiquent aussi qu'au titre des mesures visant à accroître le niveau d'expertise des personnels, des actions de formation ont été menées tout au long de l'année 2007 (d'autres sont prévues en 2008) à destination des autorités policières et judiciaires, dans le domaine de la mise en application des dispositifs en matière de dépistage, saisie et confiscation des produits de la corruption.³

² Comme indiqué dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 8), la confiscation spéciale se traduit par 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. 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.

³ Dans le cadre de la **formation des magistrats**, le **Centre d'Études Judiciaires (CEJ)** a organisé les formations suivantes: Criminalité économique-financière et criminalité fiscale, avec un thème dédié à la corruption (6 – 7 décembre 2007); Organisation et gestion judiciaire, l'Éthique et la Déontologie (10 – 11 janvier 2008), Débat sur la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme, Débat sur la Loi 5/2002 relative à la criminalité économique-financière.

En ce qui concerne la formation menée par l'**Institut Supérieur de la Police Judiciaire et des Sciences Criminelles (ISPJCC)**, les séminaires suivants ont été tenus en 2007: la problématique du dépistage et l'investigation du délit de corruption dans la perspective des institutions de suivi, avec la participation d'inspecteurs de la DGI (26 – 28 mars 2007); la prévention et l'investigation du délit de corruption dans les sociétés démocratiques, avec la participation de magistrats du parquet (15 et 16 mai 2007); Étude sur un cas concret (15 – 16 novembre 2007); Les opérations de bourse et le marché des biens immobiliers (10 – 12 avril 2007); Notions fondamentales sur l'activité bancaire (25 – 29 juin 2007); La criminalité économique et financière transnationale et le commerce électronique (7 – 8 mai 2007).

En 2008 l'ISPJCC a organisé les séminaires suivants: Notions fondamentales de l'activité bancaire (7 – 11 janvier 2008); La criminalité économique et financière: étude de cas concrets (22 – 23 avril), Notions fondamentales du système fiscal portugais (12 – 14 mai); Crime organisé et corruption (2 – 4 juin).

En ce qui concerne la formation offerte aux fonctionnaires de l'Administration Publique en générale, les formations menées en 2008 par l'**Institut National de l'Administration (INA)** portent entre autres sur: le Statut disciplinaire de l'Administration Publique et la démarche procédurale correspondante; La responsabilité civile, disciplinaire, criminelle et financière dans l'Administration Publique; Le droit disciplinaire dans l'Administration Publique, l'Éthique et la Déontologie du Service Publique.

16. Le GRECO prend note des informations fournies. Même si les autorités portugaises semblaient à priori satisfaites des mesures en place en matière de gel, saisie et confiscation, elles ont fait amender la loi n°5/2002 en vue de permettre l'application de la confiscation spéciale à un plus grand nombre d'infractions de corruption, y compris le trafic d'influence (ce qui répondrait effectivement à une insuffisance identifiée lors de la visite d'évaluation). Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO constate que les actions de formation communiquées abordent certes divers aspects de la délinquance économique et financière et de la corruption, mais le lien est souvent très distant avec les mesures de saisie et de confiscation ; tout au plus, un ou deux séminaires ponctuels semblent avoir concerné ce thème, ce que le GRECO juge insuffisant. Il n'est pas non plus fait état d'autres mesures, comme des lignes directrices en la matière, domaine qui devra lui aussi réexaminé. Il est donc difficile pour l'heure de considérer que cette partie de la recommandation a été véritablement traitée.
17. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

18. *Le GRECO a recommandé 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.*
19. Les autorités portugaises indiquent que par la loi 25/2008 (entrée en vigueur le 5 juin 2008), le parlement a étendu et renforcé le dispositif préventif de la loi anti-blanchiment N° 11/2004 qui organise notamment le mécanisme de signalement des transactions suspectes (par les entités du secteur financier et non financier). L'amendement transpose en droit interne les directives n°2005/60CE et n° 2006/70 CE ; au-delà de l'extension du dispositif anti-blanchiment à la lutte contre le financement du terrorisme, il introduit d'une part l'application de mesures de diligence accrue à la catégorie dite des « personnes politiquement exposées » (PPE), et d'autre part l'obligation de fournir des formations aux entités assujetties en matière de détection des possibles cas de blanchiment (et de financement du terrorisme). Les autorités portugaises rappellent que les entités de contrôle (*Banco de Portugal, Instituto de Seguros de Portugal*) participent non seulement aux efforts de formations pour les secteur concernés, mais qu'elles adressent fréquemment aussi des directives pour dépister et signaler les divers délits de blanchiment et ceux de corruption qui constituent des infractions sous-jacentes du blanchiment. Les autorités indiquent enfin, dans leurs informations complémentaires, que la nouvelle loi mènera sûrement à de nouvelles initiatives en matière de formation des personnels des entités assujetties.
20. Le GRECO prend note de la nouvelle législation anti-blanchiment du Portugal et notamment de l'extension des mesures de diligence accrue à la catégorie des « personnes politiquement exposées » (PPE). Il s'agit là effectivement de l'une des mesures importantes qui permettent à un dispositif préventif anti-blanchiment de contribuer plus efficacement à la lutte contre la corruption. Une autre mesure tout aussi importante est constituée des lignes directrices, typologies du blanchiment et actions de sensibilisation / formation qui permettent aux entités chargées de détecter les transactions liées à du blanchiment de mieux cerner les modes opératoires du blanchiment, y compris en lien avec la corruption, et donc de signaler des cas. Comme le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle l'avait relevé, « les organes impliqués dans la lutte contre le blanchiment et les institutions et professions soumises à l'obligation de déclarer des

souçons 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.» Or, pour l'heure, le Portugal ne fait pas état de nouvelles initiatives concrètes en la matière et semble se reposer exclusivement sur le fait que les entités assujetties elles-mêmes sont à présent tenues de former et informer leurs personnels. Le GRECO considère que compte tenu des besoins exprimés par ces secteurs et du fait que les entités assujetties ne sont pas forcément aussi familiarisées avec les typologies de la corruption que les autorités, ces dernières ainsi que les organes de surveillance devraient avoir une approche plus volontariste en la matière.

21. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

22. *Le GRECO a recommandé 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.*
23. Les autorités portugaises soulignent que la *Direction centrale d'enquête et de lutte contre la criminalité économique et financière* (DCICCEF) de la Police Judiciaire (PJ) réalise chaque année une analyse statistique des enquêtes relatives aux délits de corruption et infractions connexes. La DCICCEF a également élaboré une étude statistique et comparative plus globale pour la période 2002 – 2006, ainsi qu'une analyse pour la période 2005 – 2006 des enquêtes de corruption au niveau des collectivités locales. Ces deux études font actuellement l'objet d'une mise à jour. Une analyse stratégique ayant pour thème "La méthode générale du contrôle de la criminalité" - et qui examinera, entre autres sujets, la prévention des délits de corruption - est en cours de préparation. En vertu de la loi cadre 17/2006 sur la politique criminelle, le Procureur Général de la République devra présenter à l'avenir, tous les deux ans, un rapport d'activité général sur la mise en œuvre de la politique criminelle. La loi 19/2008 (du 21 avril 2008) sur le renforcement des mesures contre la corruption prévoit que ce rapport devra contenir une partie spécifique dédiée aux infractions de corruption (avec des données statistiques, une cartographie géographique des affaires, une analyse de leur traitement, des propositions de mesure découlant de ce travail d'analyse etc.
24. Les autorités portugaises font savoir aussi que des actions de sensibilisation à destination de l'administration et du public ont été menées en mettant l'accent sur les aspects éthiques et déontologiques : a) élaboration en janvier 2007 d'un "**Guide explicatif sur la corruption et les infractions connexes**" à l'initiative du Ministère de la Justice et de la PJ : ce guide procède à une sensibilisation sur le phénomène de la corruption et présente, par le biais de cas concrets, les infractions principales et connexes en la matière. Il précise aussi le cadre légal correspondant et encourage les fonctionnaires de l'Administration publique à communiquer aux autorités les soupçons de corruption. Ce *Guide* est distribué à tout le secteur public y compris les municipalités ; b) organisation d'une exposition itinérante à l'initiative de l'*Inspection générale des finances*, de la *Direction générale des impôts* et de la *Police judiciaire* ayant pour thème « **Contre la corruption : intégrité et transparence** ». L'exposition s'est tenue jusqu'au 9 décembre 2007 dans les villes de Lisbonne, Porto, Braga, Faro, Évora, Setubal et Coimbra, sa finalité étant de sensibiliser les citoyens aux conséquences néfastes de la corruption.

25. Un certain nombre de mesures ont été prises concernant le niveau local, parmi lesquelles : a) la municipalité de Lisbonne a créé une commission pour la promotion des bonnes pratiques contre la corruption (elle assure notamment un suivi dans les domaines sensibles tels que l'urbanisme et les marchés publics) ; b) l'Inspection Générale de l'Administration Locale (IGAL) a mis en place en juillet 2007 un site internet permettant aux citoyens de signaler les éventuelles infractions commises par des organes de la municipalité et des sociétés et autres entités qui en dépendent ; c) la même IGAL a émis une circulaire n°1/2007 (du 9 janvier 2007) enjoignant aux équipes d'inspection de signaler immédiatement aux organes d'enquête pénale toute infraction ou soupçon de corruption ; d) partant du constat que l'administration locale est particulièrement exposée à la corruption, la police judiciaire joue un rôle préventif croissant, par exemple en suivant de près les grands chantiers d'aménagement du territoire (notamment les marchés publics passés) et le respect des Plans Directeurs Municipaux⁴. Selon les autorités, cela a permis d'initier un plus grand nombre d'enquêtes pour corruption touchant le niveau local (celles-ci sont passées de 64 en 2002 à 159 en 2007).
26. Le GRECO prend note des efforts consentis en matière de travail d'analyse au niveau de la police judiciaire et bientôt du parquet. Le GRECO aurait apprécié des assurances que ces travaux incluront – au-delà de l'étude des seuls cas traités - des informations plus larges relatives aux secteurs vulnérables, ce qui faisait défaut au moment de la visite sur place. Le GRECO note que le Guide explicatif sur la corruption de janvier 2007 constitue un outil nécessaire de sensibilisation de l'ensemble du secteur public au problème de la corruption et que l'exposition itinérante qui s'est achevée en décembre 2007 a touché également le niveau local. En parallèle, un certain nombre d'initiatives ont déjà été prises pour renforcer la prévention et les contrôles à l'égard du niveau municipal. Le GRECO espère que celles-ci inspireront d'autres mesures similaires, par exemple au niveau des autres grandes municipalités ou d'autres secteurs administratifs. Enfin, le GRECO relève que cet accroissement de l'attention portée au niveau local semble se traduire par la mise à jour d'un plus grand nombre de cas possibles de corruption ; même s'il est peut-être trop tôt pour connaître l'issue de ces affaires, cela semble concrétiser les efforts des autorités.
27. Le GRECO conclut que dans l'ensemble, la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation v.

28. *Le GRECO a recommandé 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.*
29. Les autorités portugaises rappellent que le texte de base en matière de conflits d'intérêts et de migration abusive vers le secteur privé est la Loi n° 64/93, du 26 août 1993. Celle-ci a connu divers amendements dont le dernier date de mars 2007. La loi prévoit en particulier :
- que les titulaires de charges politiques et les cadres publics (accomplissant des fonctions de direction, gestion, coordination ou contrôle dans l'Administration centrale, locale et régionale et dans les instituts publics) sont soumis à un régime d'incompatibilité de fonctions et ne peuvent exercer d'autres fonctions professionnelles, rémunérées ou non (à l'exception des activités de recherche ou d'enseignement) et ne peuvent appartenir aux

⁴ Ces PDM déterminent notamment les zones constructibles et celles qui ne le sont pas.

organes décisionnels d'une personne morale à but lucratif ; la sanction pour la non-conformité à cette exigence pouvant être la destitution (prononcée par un tribunal administratif) ;

- que les entreprises dans lesquelles ces mêmes personnes (y compris par le biais de leur conjoint, ascendants ou descendants les plus proches), détiennent un pourcentage supérieur à 10% du capital social, ne peuvent participer à des concours pour la fourniture de biens ou services à l'État ou à des personnes morales publiques ; les mêmes personnes qui dans les 3 ans avant le début de leur prise de fonctions détenaient un pourcentage supérieur à 10% du capital social d'une entreprise ou faisaient partie d'un organe décisionnel d'une société, ne peuvent intervenir dans les concours de fourniture de biens et prestation de services ayant pour candidat ces entreprises ;
 - l'existence au niveau du Parlement d'un **livre d'enregistrement des intérêts** dans lequel les députés et les membres du Gouvernement font inscrire toutes les activités pouvant mener à des incompatibilités ou empêchements et tous les actes pouvant procurer des profits financiers, ou être à l'origine de conflits d'intérêts, ce registre étant public. En outre, les titulaires de charges politiques doivent déposer au Tribunal Constitutionnel, dans les 60 jours qui suivent le début de leurs fonctions, une déclaration d'inexistence d'incompatibilités et empêchements – mention des fonctions et activités professionnelles exercées par l'intéressé -, le Tribunal Constitutionnel contrôlant ce système de déclarations ;
 - pour ce qui est du **pantouflage** (article 5 de la loi telle qu'amendée en 1995), les « titulaires des organes de souveraineté et les titulaires de charges politiques » ne peuvent pas exercer de fonctions dans les entreprises privées qui ont été directement ou indirectement soumises à leur tutelle pour une période de 3 ans à partir de la cessation de fonctions, si durant leur mandat ces entreprises ont été l'objet d'opérations de privatisation ou ont bénéficié d'aides financières de nature contractuelle ; la violation de cette mesure est punie par l'interdiction d'exercer des fonctions publiques durant 3 années. Les autorités portugaises soulignent que si les mesures se limitent à ces catégories de décideurs publics, c'est parce que le phénomène des mouvements vers le secteur privé n'a été observé qu'en ce qui les concerne ; en effet, les agents publics des niveaux inférieurs et intermédiaires font généralement toute leur carrière au service de l'Etat.
30. Un autre texte important (lui aussi déjà pris en considération par l'EEG dans la rédaction du rapport d'évaluation) est la loi 25/95 dite *Loi de contrôle de la richesse des titulaires des charges politiques*, du 18 août 1995, qui instaure un régime de **déclaration de patrimoine** pour les titulaires de charges politiques⁵, géré par le Tribunal Constitutionnel (TC) : les personnes visées doivent déposer au TC une déclaration (des profits, du patrimoine et des fonctions dans une entreprise) dans les premiers 60 jours après le début des fonctions. Ils doivent également déposer une déclaration actualisée dans les 60 jours après la cessation de leurs fonctions (pour les élus), les titulaires qui ont des fonctions exécutives ayant l'obligation de renouveler annuellement cette déclaration. En cas de non déclaration, le TC invite l'intéressé à déposer sa déclaration dans les 30 jours suivants la notification, sous peine de destitution (perte de mandat) en cas de manquement délibéré⁶.

⁵ Président de la République, président de l'Assemblée de la République, premier ministre, députés, membres du Gouvernement, ministres de la République pour les Régions Autonomes, membres du TC, présidents de mairie, conseiller municipal, administrateur public, directeur général, directeur adjoint et charges assimilées.

⁶Exception faite pour le Président de la République, le président de l'Assemblée de la République et le premier ministre.

31. Les autorités rappellent également, comme cela était déjà indiqué dans le rapport d'évaluation, que les articles 44 et suivants du Code de procédure administrative prévoient un régime général en matière de prévention des conflits d'intérêts et incompatibilités. Elles précisent toutefois que ce régime, applicable à tous les organes et agents de l'administration publique, requiert que ces derniers ne peuvent intervenir dans des procédures administratives dans un certain nombre de cas, parmi lesquels: a) quand ils ont à titre personnel ou d'administrateur pour le compte d'autrui, un intérêt dans la procédure ; b) quand ils sont déjà intervenus dans la procédure en qualité d'expert ou mandataire, ou en émettant un avis ; c) quant un proche (conjoint, parent etc.) est intervenu lui-même dans la procédure en tant qu'expert ou mandataire pour le compte d'une quelconque autre personne. Par ailleurs, un agent public est tenu de demander à être déchargé de ses responsabilités dans une procédure donnée lorsque son impartialité est susceptible d'être mise en cause. Les actes ou contrats de l'administration peuvent être annulés en cas de non respect des dispositions ci-dessus et les cas avérés d'incompatibilité ou de conflit d'intérêt sont passibles de sanctions disciplinaires.
32. Une loi N°53-F/2006 du 29 décembre 2006 et un Décret 71/2007 du 27 mars 2007 prévoient des incompatibilités entre les fonctions de « gestionnaire public » (personnes occupant un poste de direction au sein d'entreprises publiques locales) et d'autres fonctions en tant qu'élu ou employé d'autres sociétés (privées). Ces textes ont été complétés par une Résolution du Conseil des ministres N°49/2007 du 28 mars 2008 qui met en œuvre les « Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques » et prévoit notamment (point 22) que les membres des organes sociaux des entreprises publiques doivent présenter à l'Inspection Générale des Finances⁷ une déclaration portant sur les participations financières qu'ils détiennent dans l'entreprise ainsi que les relations importantes qu'ils peuvent avoir avec des fournisseurs, clients et autres interlocuteurs économiques, relations qui seraient susceptibles de générer des conflits d'intérêts. Une augmentation non justifiée de patrimoine, constatée par l'IGF, déclenche automatiquement une enquête pénale, la déclaration écrite servant si besoin de moyen de preuve dans le cadre d'une éventuelle action criminelle. Ces gestionnaires publics doivent également déposer auprès du parquet général, dans les 60 jours suivant leur prise de fonctions, une déclaration faisant état de toutes les éventuelles charges, fonctions et activités externes à leur nouvel employeur ; le parquet peut demander des éclaircissements et transmettre si besoin le dossier aux organes d'inspection compétents en vue de l'application d'éventuelles sanctions.
33. Une autre réglementation sectorielle nouvelle est intervenue avec le Décret N°276/2007 du 31 juillet, qui interdit désormais au personnel d'inspection, d'audit et de contrôle de l'administration d'exercer leurs activités à l'égard de services, organismes ou entreprises dans lesquels eux-mêmes ou des proches exercent ou ont exercé (au cours des trois dernières années) des fonctions, ou d'accepter d'être invité comme hôte dans un établissement soumis à leur contrôle.
34. Enfin, pour ce qui est des incompatibilités concernant les titulaires de charges politiques et des cadres publics exerçant des fonctions exécutives ou de direction, le Gouvernement envisage de présenter au Parlement une proposition de loi visant à actualiser et améliorer le système des dites incompatibilités et son contrôle.
35. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités portugaises, et qui, dans une assez large mesure, reflètent la situation juridique qui existait au moment de la visite. Toutefois, les autorités portugaises font état de nouvelles initiatives en 2006 et 2007 concernant la

⁷ L'IGF exerce ainsi un contrôle à l'égard de plus de 400 entreprises d'Etat et 300 entreprises publiques locales.

réglementation des conflits d'intérêts (et parfois les incompatibilités de fonctions) susceptibles d'impliquer des gestionnaires d'entreprises publiques, et surtout, les divers personnels de l'administration en charge de fonctions d'inspection, d'audit et de contrôle. Le GRECO tient compte des progrès déjà accomplis. D'autres mesures sont annoncées comme étant à l'étude en ce qui concerne les titulaires de charges politiques et les cadres publics et le Greco encourage les autorités portugaises d'améliorer le régime des incompatibilités et mesures de contrôle en ce qui concerne ces catégories d'agents publics. En ce qui concerne la migration abusive vers le secteur privé, il semblerait que les hauts fonctionnaires et les titulaires de charges politiques soient les seuls concernés (en plus des membres des forces de sécurité déjà indiqués dans le rapport d'évaluation) par ce phénomène, et ceux-ci sont couverts par des dispositions pertinentes. Le GRECO relève que dans l'ensemble la situation s'est améliorée et/ou a été clarifiée depuis la visite sur place.

36. Le GRECO conclut que la recommandation v a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation vi.

37. *Le GRECO a recommandé 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).*
38. Les autorités portugaises indiquent que le Ministère de la Justice a publié en janvier 2007 le « **Guide explicatif sur la corruption et les infractions connexes – Prévenir la Corruption** », déjà cité au titre des informations relatives à la recommandation iv. Ce « Guide » s'adresse à tous les services et fonctionnaires de l'administration centrale et locale. Il identifie les diverses infractions de corruption et infractions connexes, informe sur la façon dont ils peuvent se manifester, en donnant des exemples de cas concrets accompagnés de l'encadrement légal correspondant, y compris les peines applicables. Le Guide encourage les destinataires à communiquer aux autorités les situations de corruption dont ils ont connaissance, et met l'accent sur le comportement éthique qui doit être suivi par les fonctionnaires dans l'exercice de ses fonctions publiques (dont l'obligation de ne pas profiter de l'exercice des fonctions publiques à des fins de bénéfice personnel, d'éviter le conflit entre les intérêts individuels et les intérêts publics et de rejeter les « cadeaux » comme contrepartie des actes liés à l'exercice de la fonction). Même s'il ne s'agit pas d'un véritable Code d'éthique en tant que tel, il encourage en tout cas les comportements éthiques.
39. Les autorités portugaises rappellent également l'existence d'un certain nombre de textes : a) « **Charte Éthique de l'Administration Publique** », qui inclut un ensemble de principes éthiques adressés aux fonctionnaires des Administrations en général, notamment le devoir d'agir de façon impartiale et avec honnêteté dans les relations avec les citoyens. Dans ce domaine, le Ministère de la Justice envisage de reformuler la Charte dans le sens d'élargir et d'approfondir son contenu, de sorte à y inclure des lignes directrices sur la prévention et la répression de la corruption ; b) « **Code déontologique du Service Policier** », adopté dans l'exercice d'auto-régulation déontologique par les agents de sécurité, et destiné au personnel de la *Garde Nationale Républicaine* (GNR) et de la *Police de Sécurité Publique* (PSP). Le Code comprend un

article 6 abordant la question de l'intégrité, de la dignité et de la probité⁸ ; c) « **Code Déontologique pour les Forces de Sécurité** », applicable à la Police Judiciaire ; ce code s'inspire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

40. Par la Loi 54/2008 du 4 septembre 2008, il a été créé le *Conseil de Prévention de la Corruption*, entité indépendante rattachée à la Cour des Comptes dont la tâche principale est de contribuer à la prévention et au dépistage de diverses infractions dont celles liées à la corruption, à la criminalité économique et financière, au blanchiment de capitaux, le détournement de biens publics et le détournements de fonds, la mal-administration en général, l'abus de pouvoir, le délit d'initié etc. Ce Conseil peut être consulté sur des projets de réglementation, et il est chargé d'évaluer la mise en œuvre des textes et des procédures administratives par l'administration et les entreprises publiques. Il est aussi chargé de donner à ces dernières, une aide dans l'élaboration de textes déontologiques et dans la mise en place d'actions de formations dans ces domaines.
41. Pour ce qui est de la formation des fonctionnaires des Administrations publiques, l'*Institut National de l'Administration (INA)* – qui couvre dans ses cours l'ensemble des personnels des Administrations – donne régulièrement un cours intitulé « Éthique et Responsabilité sociale dans l'Administration Publique ». En ce qui concerne la formation des magistrats, le *Centre d'Études Judiciaires (CEJ)*, dans le cadre de la formation donnée aux magistrats du parquet et magistrats du siège – formation initiale, formation complémentaire et formation permanente – aborde dans la formation initiale l'étude des règles déontologiques, la dimension éthique de la fonction et les relations interprofessionnelles. La formation (initiale et continue) de la police judiciaire comporte un volet qui porte sur le Code Déontologique pour les Forces de Sécurité et les principes éthiques tirés plus largement de la Constitution, de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme des Nations Unies.
42. Les autorités portugaises indiquent enfin, à titre d'informations complémentaires, que l'article 24 du Statut disciplinaire des fonctionnaires et agents des administrations centrale, régionale et locale – Décret loi 24/84 du 16 janvier, prévoit que la révocation pourra être prononcée à l'encontre du fonctionnaire ou agent qui aura accepté des cadeaux, gratifications ou autres avantages patrimoniaux, aura détourné des fonds publics, aura agi de manière à assurer pour soi-même ou pour autrui un bénéfice économique illicite etc⁹.
43. Le GRECO prend note des informations communiquées qui confirment la diversité et l'hétérogénéité des textes déontologiques existants, et le fait qu'ils concernent la déontologie en général et abordent assez peu le thème de la corruption, dont la réaction aux cadeaux (facteurs qui avaient conduit à la recommandation vi dans le rapport d'évaluation). Le projet du Ministère de la Justice, qui consistera à réviser la Charte Éthique de l'Administration Publique dans le sens d'une plus grande insistance sur les questions liées à la prévention de la corruption, constitue une initiative positive; celui-ci doit être soutenu compte tenu de la présente hétérogénéité des normes éthiques et des problèmes d'acceptation de certaines normes comme cela est souligné

⁸ « Article 6° Intégrité, Dignité et Probité : 1. Les membres des forces de sécurité accomplissent leurs fonctions avec intégrité et dignité, en évitant tout comportement qui puisse mettre en cause le prestige, l'efficacité et l'esprit de mission de service public de la fonction policière ; 2. En particulier, ils n'exercent d'activités incompatibles avec leur condition d'agent d'autorité ou qui puissent les placer dans des situations de conflits d'intérêts susceptibles de compromettre leur loyauté, respectabilité et honorabilité ou la dignité et le prestige de l'Institution à laquelle ils appartiennent ; 3. Les membres des forces de sécurité font le combat et dénoncent tous les actes de corruption, abusifs, arbitraires et discriminatoires ».

⁹ Une liste de 7 affaires disciplinaires, traitées entre 1990 et 2003, est fournie pour illustrer l'efficacité de ce dispositif.

dans le rapport¹⁰. Il devra également régler la question des cadeaux. En même temps, le GRECO salue le « Guide explicatif sur la corruption et les infractions connexes – Prévenir la Corruption » de janvier 2007. Ce document d'information/sensibilisation est fort utile et s'il peut en effet encourager les comportements éthiques, il ne saurait toutefois remplacer un code éthique ou de conduite en tant que tel.

44. Le GRECO relève que sur la question des sanctions en cas d'inobservation des règles, il n'est pas fait état de nouveaux développements, et que pour ce qui est de la formation, les informations fournies – très générales - ne permettent pas de conclure à l'existence de nouveaux développements significatifs.
45. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

46. *Le GRECO a recommandé 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.*
47. Les autorités portugaises font savoir qu'au-delà des mesures de protection des témoins participant à la procédure pénale¹¹ (déposition par téléconférence assortie de mesures visant à déguiser l'apparence et/ou la voix du témoin, indication d'un domicile fictif au cours du procès, protection policière y compris au bénéfice des proches) qui existaient déjà, la Loi 19/2008 du 21 avril sur le renforcement des mesures contre la corruption a également introduit (art. 8) un dispositif de protection des donneurs d'alerte comme suit : (1) les personnes concernées ne doivent pas faire l'objet de conséquences négatives en raison des signalements sur les infractions dont ils ont connaissance dans l'exercice ou en raison des fonctions qu'ils exercent ; cela inclut les mutations non voulues vers un autre service; (2) l'application aux personnes concernées d'une sanction disciplinaire au cours d'une période d'une année à compter du signalement est présumée abusive jusqu'à preuve du contraire (3) les personnes concernées peuvent bénéficier de (a) l'anonymat (jusqu'à la mise en accusation de la personne suspectée de corruption); (b) s'ils le souhaitent, d'un transfert vers un autre service sans possibilité de refus de celui-ci par la hiérarchie (après la mise en accusation de la personne suspectée de corruption).
48. Les autorités portugaises rappellent également les procédures existantes : les cas de corruption dépistés au sein de l'Administration publique sont obligatoirement communiqués au Ministère Public aux fins d'enquête pénale¹² ; les fonctionnaires ont obligation de dénoncer tous les crimes dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions¹³ (le signalement s'effectue auprès des autorités judiciaires ou du supérieur hiérarchique, ce dernier informant alors lesdites autorités); la possibilité en cas d'infraction de corruption de mener une procédure disciplinaire interne parallèlement à la procédure pénale ; la suspension de l'agent jusqu'à la décision finale rendue par le tribunal ; la décision définitive de condamnation qui applique la peine accessoire de révocation est transmise au Service administratif d'origine du fonctionnaire, ce qui met un terme à la procédure disciplinaire lorsque cela ne s'est pas déjà produit. La mise en œuvre de ces procédures devrait en principe être renforcée depuis l'adoption de la loi 51/2007 (du 31 août

¹⁰ La Police Judiciaire avait élaboré un Guide de Recommandations en matière déontologique applicable à tous les agents publics ; celui-ci a reçu un accueil mitigé compte tenu notamment d'incertitudes quant à sa nature et sa légitimité

¹¹ Loi 93/99, du 14 juillet

¹² Statut disciplinaire des fonctionnaires et agents de l'Administration centrale, régionale et locale - Décret-loi n° 24/84, art. 8

¹³ Art. 242 – 1 b) du Code de procédure pénale

2007) qui définit les priorités (dont le trafic d'influence et diverses infractions liées à la corruption) et orientations de la politique criminelle pour la période 2007-2009. En conséquence, une Directive générale 1/2008 du Procureur de la République a été adoptée le 18 février 2008 ; celle-ci prévoit que l'enquête des délits de corruption doit recevoir une « priorité spéciale ». Les autorités portugaises indiquent que cela s'appliquera bien évidemment aussi aux signalements effectués par les donneurs d'alerte.

49. Le GRECO prend note des informations fournies et constate les progrès accomplis en matière de protection des donneurs d'alerte dans l'administration. Les solutions trouvées pourront probablement inspirer des mesures similaires également pour le secteur privé. Concernant la deuxième partie de la recommandation, les autorités ont décidé d'accorder une importance particulière au traitement des cas de corruption, en particulier d'un point de vue judiciaire. Le GRECO note également que le « Guide explicatif sur la corruption et les infractions connexes – Prévenir la Corruption » cité précédemment (voir recommandation VI notamment) recommande aux administrations de s'assurer que les fonctionnaires sont conscients de leur obligation de signaler les soupçons de corruption. Ces diverses mesures vont dans le sens voulu par la recommandation et même s'il est permis d'espérer que loi 51/2007 se traduira par une attention accrue portée aux affaires de corruption également dans leur traitement administratif et disciplinaire interne, le GRECO est globalement satisfait des améliorations.
50. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation viii.

51. *Le GRECO a recommandé 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.*
52. Les autorités portugaises réitèrent les informations contenues dans le Rapport d'Evaluation concernant l'article 100 du Code Pénal, qui prévoit l'interdiction d'activité à l'encontre d'un individu condamné s'il a commis un « abus grave » de la profession, de l'activité commerciale ou industrielle ou une violation grossière des devoirs qui y sont rattachés. Les décisions de condamnation correspondantes sont transmises par les tribunaux au Registre Commercial ou à l'organisation professionnelle ayant des pouvoirs d'autorégulation. Afin de mieux faire connaître ce dispositif (première partie de la recommandation), une note explicative relative à l'article 100 a été publiée sur le site Internet de la Direction Générale de l'Administration de la Justice.
53. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, à savoir le renforcement du contrôle des personnes morales privées, les autorités portugaises se réfèrent essentiellement à l'introduction récente¹⁴ de la responsabilité pénale des personnes morales, à la création d'un registre criminel pour les personnes morales, au système de peines applicables (amende, dissolution etc.), à la possibilité de remplacer une peine d'amende non supérieure à 600 jours-amende par la vigilance judiciaire (voir pour le détail les informations fournies au titre de la recommandation ix ci-après). Les autorités portugaises soulignent que les peines accessoires d'interdiction d'exercice d'activité et de clôture d'établissement sont obligatoirement publiées dans un *media* et affichées dans les locaux d'activité de la personne condamnée. Par ailleurs, les

¹⁴ Loi 59/2007, du 4 Septembre 2007

tribunaux communiquent au registre criminel des personnes morales toute décision de condamnation concernant une société privée¹⁵ et ce dernier enregistre les diverses informations communiquées. A titre d'information complémentaire, les autorités portugaises soulignent également que pour un certain nombre de secteurs sensibles, la loi exige la vérification préalable de l'honorabilité des intéressés, sur présentation – en pratique – d'un extrait de casier judiciaire, pour pouvoir participer à la passation de marchés publics.

54. Concernant la troisième partie de la recommandation, il est indiqué que le Gouvernement a procédé à l'informatisation totale du registre du commerce à travers l'adoption du « *Système d'information du registre commercial* » (SIRCOM). Cela aurait conduit à la simplification des procédures d'enregistrement et d'accès à l'information, par le biais de mesures diverses parmi lesquelles: a) la mise en place en juillet 2005¹⁶ d'un système de constitution immédiate en ligne des sociétés commerciales et civiles, appelé "*Empresa na Hora*" (« société dans l'heure »); b) la publication obligatoire depuis juillet 2005¹⁷ des actes relatifs à l'enregistrement des sociétés et autres personnes morales soit sur Internet (à travers la *Direção Geral dos Registos e Notariado*) soit à travers les registres du commerce; c) l'abolition depuis mars 2006¹⁸ des écritures publiques pour la constitution d'une société, la modification du contrat ou des statuts des sociétés commerciales, l'augmentation du capital social etc.; d) l'introduction en mars 2006 d'un système de dissolution et liquidation immédiate pour les sociétés commerciales, par le biais d'un acte unique déposé aux registres du commerce. Les autorités portugaises soulignent, dans leurs commentaires complémentaires, que ces nouvelles procédures permettent d'accélérer l'échange d'informations relatives aux associés, représentants, administrateurs et éléments constitutifs de la nouvelle société (entre le registre commercial compétent, l'administration fiscale, l'administration de l'assurance sociale et l'inspection du travail) et par là même d'accroître l'efficacité des contrôles en vue d'éviter l'enregistrement de sociétés sans personnalité morale et/ou ne pouvant démarrer leurs activités dans les délais prévus. En ce qui concerne la modernisation du registre du commerce et la centralisation informatisée, au niveau du Registre National des Personnes Morales (RNPC) des diverses informations relatives aux sociétés et à leurs dirigeants, les autorités portugaises indiquent qu'elles ont préféré attendre l'introduction du registre criminel des personnes morales (en septembre 2007) avant de procéder à cette réforme.
55. Le GRECO prend note des informations fournies. Concernant la première partie de la recommandation, la publication sur Internet d'une note explicative relative à l'article 100 constitue une mesure positive et le GRECO espère que cela sera suffisant pour mieux faire connaître le dispositif en question. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO rappelle le contenu du Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (paragraphe 71), à savoir que « *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.*¹⁹ Par après, au cours de la vie de ces entités, il n'y a pas non plus de vérifications des antécédents judiciaires de ces personnes morales ». Le GRECO salue le fait que le registre criminel se voie communiquer les décisions de justice, mais cela n'est pas indicatif d'un niveau accru de contrôle en tant que tel à l'égard des personnes morales elles-mêmes et il reste de

¹⁵ Depuis la loi du 4 septembre 2007, le registre a reçu 17 communications de condamnations.

¹⁶ Décret Loi n° 111/2005, du 8 juillet 2005

¹⁷ Portaria n° 590-A/2005, du 14 juillet 2005

¹⁸ Décret Loi n° 76-A/2006, du 29 mars 2006

¹⁹ 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 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.

toute façon la question du contrôle des personnes physiques – pour les raisons évoquées ci-dessus et de par le statut des informations du casier judiciaire²⁰. Il semble que les contrôles à partir des informations du casier judiciaire, à fournir par les intéressés, ne valent que de façon sélective²¹ et non de manière plus systématique, au moment de la création/l'enregistrement de la personne morale. Le GRECO ne peut donc conclure que des progrès réels aient été accomplis ici ; il semblerait au contraire que le régime de l'établissement des sociétés ait été grandement libéralisé, comme en témoigne le système de création des sociétés en ligne en moins d'une heure, ce qui rend difficile un contrôle préalable approfondi. Enfin, concernant la modernisation du Registre du Commerce, celle-ci n'a été opérée que pour ce qui est des formalités d'enregistrement/création des nouvelles sociétés ; le GRECO rappelle que les autorités portugaises laissent entendre dans le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle qu'une réforme importante du système de centralisation des informations (et du processus de contrôle) était envisagée²² ; cette centralisation a été reportée et il sera donc nécessaire de voir comment cette réforme est menée à bien.

56. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

57. *Le GRECO a recommandé 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.*
58. Les autorités portugaises indiquent que, même si la responsabilité (pénale) des personnes morales pour corruption n'était pas totalement absente jusque là²³, celle-ci a été introduite plus largement en droit pénal par le biais de la Loi 59/2007, entrée en vigueur le 15 septembre 2007. Selon l'article 11 du Code Pénal tel qu'amendé, les personnes morales et entités similaires – sauf l'État, les personnes morales publiques et les organisations internationales de droit public – peuvent être tenues pour responsables de la commission de certaines infractions, dont la corruption, le trafic d'influence et le blanchiment ; le mécanisme joue lorsque l'infraction a été commise pour le compte et dans l'intérêt de l'entité par une ou plusieurs personnes physiques qui

²⁰ Comme indiqué par ailleurs dans le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (note 34), « Les autorités portugaises ont précisé qu'il n'est pas demandé d'extrait du casier judiciaire (...) 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 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. »

²¹ Pour une série de 36 activités commerciales, l'exercice de cette activité ou la participation à des marchés publics sera refusé(e) si l'extrait du casier judiciaire indique que la personne a fait l'objet d'une interdiction de se livrer à ces activités ou de bénéficier de marchés publics.

²² Selon les autorités portugaises, « un projet de loi était en cours de préparation autorisant la collecte et la centralisation de manière informatisée au niveau du RNPC [Registre National des Personnes Morales] 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 lutte contre les sociétés boîtes aux lettres qui pourraient servir d'écrans pour dissimuler des infractions de corruption. L'EEG a été informée du fait que la nouvelle loi en préparation permettra un renforcement du contrôle des sociétés, y compris dédites sociétés irrégulières. » (par. 57 du Rapport d'Evaluation)

²³ Décret Loi 28/84, du 20 janvier, sur la criminalisation des activités contre l'économie nationale, et dans la Loi 50 /2007, du 31 août, sur la responsabilité pénale pour comportement antisportif

exercent un pouvoir de direction en son sein, ou par des personnes physiques soumises à l'autorité des personnes exerçant un pouvoir de direction en raison de l'absence de surveillance ou contrôle de ces derniers²⁴.

59. Le Code Pénal (art. 90 A et B) prévoit un régime de sanctions principales (amendes basées sur un système de jour-amende²⁵, ou dissolution) et de peines accessoires (injonction judiciaire, fermeture d'établissement, interdiction d'activité etc.). En cas de peine d'amende non supérieure à 600 jours-amende, le tribunal peut remplacer la peine par la vigilance judiciaire, en ordonnant la surveillance de l'activité de la personne morale visée par un représentant du tribunal qui lui fera un rapport - sur l'évolution de l'activité de la personne morale - tous les 6 mois ou quand le vigilant estime nécessaire de faire un rapport. Le tribunal révoque la peine de vigilance judiciaire et ordonne le paiement de l'amende si après la condamnation la personne visée a commis une infraction qui a donné lieu à une sanction et si elle démontre que les finalités de la vigilance judiciaire ne furent pas atteintes. En outre, les peines accessoires d'interdiction d'exercice d'activité et de clôture d'établissement sont obligatoirement publiées dans un *media* et aussi affichées au local de l'activité de la personne condamnée.
60. Les autorités portugaises soulignent que le ministère de la Justice envisage d'inclure, dans le cadre des cours dispensés par le *Centre d'Études Judiciaires* et par l'*Institut de Police Judiciaire*, le thème de la responsabilité pénale des personnes morales et de sensibiliser les participants à la nécessité d'appliquer les nouvelles dispositions effectivement en pratique.
61. Comme indiqué au titre de la recommandation viii, la loi qui a approuvé le nouveau Code Pénal²⁶ a aussi mis en place un registre criminel des personnes morales et entités similaires (art. 8) ; appelé *Registre Criminel des Personnes Collectives*, sa base de données comprend l'identification des personnes morales condamnées, le tribunal qui a rendu la décision, le contenu de la décision et les dispositions légales appliquées. Ce système existe dans l'attente de procéder à une révision approfondie du régime de l'identification des personnes morales condamnées.
62. Le GRECO note que le Portugal a pris des mesures pour introduire plus largement la responsabilité pénale des personnes morales et faire que les infractions pertinentes (corruption, trafic d'influence et blanchiment des capitaux) du Code Pénal s'appliquent aussi aux personnes morales. Les sanctions prévues en la matière paraissent dans l'ensemble adéquates sur le papier, l'efficacité de celles-ci restant difficile à apprécier compte tenu du caractère récent du mécanisme. Un « casier judiciaire » pour personnes morales a également été mis en place. En revanche, il n'a pas encore été initiées d'actions de formation pour les personnels concernés (celles-ci sont pour l'heure à l'étude). Malgré cette dernière petite lacune que les autorités indiquent être prêtes à combler, le GRECO considère que le Portugal a dans l'ensemble introduit des changements importants comme suite à cette recommandation.
63. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante.

²⁴ Code pénal, art. 11 – 2 a) et b)

²⁵ les amendes prévues vont ainsi de € 6000 à € 9,6 millions pour la corruption et le trafic d'influence, et de € 24,000 à € 14,4 millions pour le blanchiment.

²⁶ Loi 59/2007, du 4 septembre

Recommandation x.

64. *Le GRECO a recommandé d'introduire des formations à l'attention des inspecteurs des impôts en matière de détection des infractions de corruption.*
65. Les autorités portugaises font savoir qu'en matière de fraude fiscale reposant sur des faits de corruption, les interactions existantes entre la Direction Générale des Impôts (DGI) et la Police Judiciaire font déjà que les délits de corruption détectés doivent normalement être communiqués à la Police Judiciaire en vue de l'ouverture d'une enquête criminelle. En matière d'aide à la détection, la DGI émet régulièrement des instructions adressées aux inspecteurs en leur indiquant toute information pertinente ; ainsi, en décembre 2006, la DGI a communiqué aux inspecteurs le *Manuel de sensibilisation à la corruption à l'attention des contrôleurs des impôts* de l'OCDE. En matière de formation, les informations complémentaires soumises par les autorités portugaises indiquent que parmi les 11500 agents que compte la Direction Générale des impôts, 3967 d'entre eux en 2006, et 9159 en 2007, ont bénéficié de formations qui ont porté sur divers thèmes dont le dépistage des faits de corruption dans la documentation comptable et financière et l'activité des contribuables, la direction des services fiscaux ayant pris en compte cette recommandation dans la planification des formations.
66. Le GRECO prend note des informations fournies. Les efforts importants consentis par l'administration fiscale en vue de familiariser ses agents avec la détection des faits de corruption dans le cadre de leurs activités de contrôle sont de nature à renforcer la contribution de l'administration fiscale à la lutte contre la corruption.
67. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

68. **Eu égard à ce qui précède, le GRECO conclut que le Portugal a mis en œuvre de manière satisfaisante, ou traité de manière satisfaisante, un peu plus de la moitié des recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle.** Les recommandations vii et x ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations i, iv, v et ix ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations ii, iii, vi et viii ont été partiellement mises en œuvre.
69. Des avancées significatives ont été enregistrées dans des domaines tels que le recours aux enquêtes patrimoniales en vue de l'application de mesures temporaires et de confiscation, la responsabilité pénale des personnes morales, la protection des donneurs d'alerte et la formation des inspecteurs des impôts à la détection des faits de corruption. Le GRECO note également des avancées dans la mise en œuvre des autres recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle. Il attend cependant des autorités portugaises qu'elles fassent le nécessaire pour mener les nombreuses initiatives déjà engagées ou annoncées à ce sujet à leur terme.
70. Le GRECO invite le chef de la délégation portugaise à soumettre un complément d'informations concernant la mise en œuvre des recommandations ii, iii, vi et viii d'ici le 30 avril 2010.
71. Enfin, le GRECO invite les autorités portugaises à autoriser, aussitôt que possible, la publication du rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.