

Strasbourg, 11 juillet 2003

Public  
Greco Eval I Rep (2003) 4F

## Premier Cycle d'Evaluation

### Rapport d'Evaluation sur le Portugal

Adopté par le GRECO  
lors de sa 14<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 7-11 juillet 2003)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Portugal a été le trente quatrième membre du GRECO ayant fait l'objet d'un examen dans le cadre du premier cycle d'évaluation. L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») était composée de Mme Rachel FERRARI, Commissaire Principal (formateur auprès de L'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure, France), experte pour les questions de police, Mme Nastja FRANKO, procureur (Slovénie), experte pour les questions de justice, M. Carlos RAMOS RUBIO, Procureur spécialisé (Section anti-corruption du parquet près le Tribunal Supérieur de Justice de Catalogne, Espagne), expert pour les politiques générales. Cette équipe, accompagnée d'un membre du Secrétariat, s'est rendue à Lisbonne du 11 au 14 novembre 2002. Préalablement à la visite, des informations avaient été fournies aux experts par le biais de réponses détaillées au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval I (2002) 45F).
2. Le système d'information (notamment en ligne) est développé et l'EEG a reçu sur place une grande quantité de documents (y compris des documents techniques en français ou anglais). L'EEG a apprécié la qualité des représentants rencontrés et le soutien apporté à l'équipe d'évaluation en plus de l'hospitalité. Des représentants des autorités suivantes ont été rencontrés : Ministère de l'Administration Interne (Inspection Générale de l'Administration Interne – IGAI, Garde Nationale Républicaine – GNR, Police de la Sécurité Publique – PSP, Service des Etrangers et des Frontières – SEF), Ministère des Finances (Réunion au Ministère des Finances (représentants de l'Inspection générale des Finances et de l'Inspection générale des Activités économiques), Ministère de la justice et autorités judiciaires (Police judiciaire, Tribunal d'Instruction Criminelle de Lisbonne, Direction centrale d'investigation et d'action pénale, Parquet Général de la République - y compris M. le Procureur Général), Centre d'Études Judiciaires, Cour des Comptes, Assemblée de la République. L'EEG a également rencontré le Médiateur de la République et des membres de ses services. L'EEG a été sensible à l'initiative des représentants portugais l'accompagnant lors des visites, de ne pas être présents lors des entretiens qu'elle a eus avec des représentants de la société civile (Observatoire permanent de la justice de l'Université de Coimbra, CIVITAS) et de la presse (une rencontre a été organisée à la demande de l'EEG). Les entretiens d'une à deux heures se sont déroulés dans les locaux des acteurs concernés.
3. Il est rappelé que le GRECO a décidé, lors de sa 2<sup>e</sup> réunion plénière (décembre 1999) que le premier cycle d'évaluation aurait lieu du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 31 décembre 2001, ce cycle étant prolongé jusqu'à fin 2002 afin d'évaluer les nouveaux membres. Lors de la 2<sup>ème</sup> réunion plénière, il avait également été décidé que - conformément à l'article 10.3 de son statut - la procédure d'évaluation serait fondée sur les dispositions suivantes :
  - Principe Directeur 3 : personnes chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption : statut juridique, pouvoirs, moyens pour l'obtention des preuves, indépendance et autonomie ;
  - Principe Directeur 7 : spécialisation de personnes ou organismes chargés de la lutte contre la corruption, moyens dont ils disposent ;
  - Principe Directeur 6: immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption.
4. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités portugaises, et lorsque cela est possible leur efficacité, pour se conformer aux exigences découlant des principes directeurs 3, 6 et 7. La première partie du rapport décrit la situation de la corruption au Portugal, la politique générale anti-corruption, les institutions et autorités chargées

de lutter contre elle – fonctionnement, structures, pouvoirs, compétences, moyens et spécialisation – et le système d’immunités empêchant éventuellement de poursuivre certaines personnes pour des actes de corruption. La deuxième partie présente une analyse critique de la situation et évalue en particulier si le système en place est entièrement compatible avec les engagements résultant des principes directeurs 3, 6 et 7. Enfin, le rapport présente une liste de recommandations adressées au Portugal afin que ce pays se conforme davantage aux principes directeurs considérés.

## II. DESCRIPTION GENERALE DE LA SITUATION

5. Le Portugal est un Etat de taille modérée (92 391 km<sup>2</sup>, y compris les îles des Açores et Madère) occupant l’ouest de la péninsule ibérique et n’ayant des frontières qu’avec l’Espagne. La population compte un peu plus de 10 millions d’habitants. En 1974, une révolution déclencha la transition vers un régime démocratique. Depuis 1997, trois gouvernements se sont succédés, le dernier ayant été constitué à la suite des élections législatives d’avril 2002. Le pays a connu une croissance économique importante après l’adhésion en 1985 aux Communautés Européennes. Les gouvernements successifs ont dérégulé et privatisé fortement l’économie. La croissance est restée supérieure à la moyenne de l’UE ces dix dernières années, le PIB annuel par habitant étant d’environ 17000€. L’économie s’est réorientée sur le secteur des services (services 60%, industrie 30%, agriculture 10% de l’économie aujourd’hui). Le chômage étant d’environ 4,4% (estimation 2001). La structure du pays repose sur 18 départements et 2 régions autonomes, les Açores et Madère qui est une zone franche<sup>1</sup>.

### a. Le phénomène de la corruption et sa perception au Portugal

6. Le Portugal a fourni des informations statistiques sur les dossiers de corruption traités par les autorités.

Infractions de corruption enregistrées par la Police judiciaire, la Police de la Sécurité Publique et la Garde Nationale Républicaine (y compris la Brigade fiscale)		Procédures pénales arrivées en phase de jugement et clôturées devant les Tribunaux judiciaires de 1ère Instance		
		Procédures	Accusés	Condamnés
1993	149	35	47	29
1994	144	38	70	49
1995	173	40	47	32
1996	173	27	41	26
1997	152	52	67	46
1998	416	40	50	33
1999	353	32	43	24
2000	90	46	62	43
2001	97	50	69	39

<sup>1</sup> Les autorités portugaises précisent que Madère bénéficie seulement d’un régime fiscalement préférentiel, expressément autorisé par la Commission européenne en 1987, 1991, 1994 et, la dernière fois en 2002. Aux termes du Code des douanes communautaire, étant donné que la zone franche de Madère fait partie du régime d’aides de l’État, elle doit être préalablement autorisée. Quant à tous les autres aspects, elle est réglée par l’ordre juridique portugais.

De même, en conformité avec le Code des douanes communautaire, la zone franche industrielle est territorialement délimitée pour ce qui est de toutes les activités qui comportent la mobilité et le stockage de produits industriels; cette délimitation, pourtant, ne s’applique pas aux services fournis par les secteurs suivants: activités internationales, financières et de shipping.

7. En référence à la dernière colonne du tableau ci-dessus (*condamnés*), des informations complémentaires fournies dans les réponses au questionnaire indiquent que sur 185 condamnations prononcées au total pour la période 1997-2001, 25 étaient des condamnations à des peines de prison ferme, la majorité des peines prononcées étant des peines d'amende (y compris des peines de prison converties en amendes). Par ailleurs, certains interlocuteurs de l'EEG ont expliqué la baisse importante en 2000/2001 par la réforme en cours de la police.
8. Le Portugal indique que les formes de corruption les plus fréquentes sont la corruption passive de fonctionnaires et la corruption active d'entités extérieures aux organes de l'État. Ces deux dernières années, les investigations ont porté davantage sur des phénomènes comme la corruption dans l'administration locale – mairies –, la corruption de certains secteurs de l'administration centrale comme les forces de l'ordre, l'administration fiscale et les tribunaux (employés), les salles de vente, ainsi que sur des phénomènes de corruption et de détournements de fonds liés au sport (sachant que la plupart des clubs sportifs sont considérés comme des organismes d'utilité publique et qu'ils utilisent des fonds publics légitimement attribués par divers organismes de l'État). Ce constat se retrouve en partie dans les données statistiques de la police judiciaire portant sur les dossiers (enquêtes) de corruption ouverts et clôturés en 2001 (tableau ci-dessous)<sup>2</sup> :

	DOSSIERS OUVERTS		DOSSIERS CLÔTURÉS					
	Total	%	Mise en accus.	Investig.	Classés	Joint	Total	%
ADMINISTRATION CENTRALE	11	4,3	3	1	5	0	9	4,0
ADMINISTRATION LOCALE	52	20,5	17	5	15	0	37	16,6
JUSTICE	6	2,4	3	1	3	0	7	3,1
POLICE	36	14,2	17	1	10	0	28	12,6
FINANCES	7	2,8	0	0	3	0	3	1,3
SECURITÉ SOCIALE	4	1,6	1	0	2	0	3	1,3
MÉDECINS/LABORATOIRES	69	27,2	46	2	33	0	81	36,3
INSTITUTS PUBLICS	5	2,0	2	0	1	0	3	1,3
SPORT	9	3,5	2	0	2	0	4	1,8
D. G. CIRCULATION ROUTIÈRE	19	7,5	6	0	4	1	11	4,9
ETABL. PÉNIT.	5	2,0	2	0	1	0	3	1,3
AUTRES	31	12,2	15	2	16	1	34	15,2
<b>TOTAUX</b>	<b>254</b>	<b>100,0</b>	<b>114</b>	<b>12</b>	<b>95</b>	<b>2</b>	<b>223</b>	<b>100,0</b>

<sup>2</sup> Les autorités portugaises fournissent les explications suivantes. «Les deux premières colonnes présentent le total des dossiers ouverts à la police judiciaire pour des infractions de corruption en 2001 ; les six autres colonnes concernent les dossiers clôturés de la PJ pour le même type d'infraction durant la même année, les quatre colonnes du milieu présentant la destinée des dossiers – pour mise en accusation, investigation dans d'autres départements, classement sans suite ou jonction à d'autres dossiers.

Le nombre de dossiers clôturés a été inférieur au nombre de dossiers ouverts, résultat qui peut et doit être analysé selon deux optiques : il y a eu une augmentation des affaires pendantes du point de vue statistique, et il y a eu également un travail plus actif de la PJ dans la recherche d'actes illicites de ce type – la PJ ne s'est pas limitée à la criminalité dénoncée, elle a cherché de sa propre initiative les zones de risque pour y mener des investigations.

La différence entre le premier tableau (crimes enregistrés par la police judiciaire, la Police de Sécurité Publique et la Garde Nationale Républicaine) et le tableau portant sur les enquêtes pour corruption – ouvertes et clôturées en 2001, présenté par la police judiciaire, s'explique par le fait que ce dernier tableau, contrairement à l'autre, inclut les crimes dénoncés au ministère public ou ceux dont il prend connaissance dans l'exercice de ses fonctions et qu'il transmet à la police judiciaire pour enquête. »

9. Certains interlocuteurs de l'EEG ont confirmé que la corruption reste une zone grise. Par ailleurs, selon les autorités portugaises, en dépit des liens intrinsèques entre les deux phénomènes, il n'existe pas d'affaire pénale au Portugal dans laquelle un lien entre corruption et crime organisé ait pu être établi.
10. Avec un score de 6,3 sur 10 (10 étant le meilleur et 0 le plus faible), le Portugal figure en 25<sup>ème</sup> position au titre de l'indice 2002 de perception de la corruption publié par Transparency International (idem en 2001 et 6,4 en 2000). Une section portugaise de cette ONG a existé quelques temps ; elle a produit une étude d'opinion - finalisée en avril 2001 - à partir d'un échantillon de 7850 personnes. De l'avis de l'EEG, l'étude n'est toutefois pas très parlante.
11. Le Portugal n'indique pas avoir adopté de politique ou stratégie anti-corruption spécifique. Le dispositif anti-corruption en place repose notamment sur :
  - un système désigné sur le plan légal par "Système de contrôle interne" – SCI - (réglementé par le décret-loi n° 166/98, du 25 juin), et qui englobe tous les organes de contrôle et d'audit interne des divers ministères, l'ensemble étant coordonné par la Cour des comptes
  - un service judiciaire spécialisé (la Direction centrale d'investigation de la corruption et de la criminalité économique et financière - DCICCEF),
  - diverses dispositions juridiques concernant notamment des incompatibilités et empêchements etc.
  - au niveau du ministère public, outre le Département central d'Investigation et d'Action Pénale chargé de fonctions stratégiques (analyse des tendances de la criminalité etc.), il y a le Département d'Investigation et d'Action Pénale de Lisbonne, qui possède une section spécialisée dans le traitement des crimes de corruption - la 9<sup>ème</sup> section.
12. Le Portugal a ratifié la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe ainsi que la Convention européenne d'extradition et ses deux protocoles additionnels. Concernant la Convention civile sur la corruption, une procédure interne d'examen est en cours afin de vérifier s'il est nécessaire de procéder à des modifications législatives en vue de sa signature et de sa ratification. Le Portugal a également ratifié la Convention anti-corruption de l'OCDE et divers instruments de l'UE (Protocole établi sur la base de l'art. K.3 du Traité de l'Union européenne ; Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, Convention d'application de l'Accord de Schengen etc.). Divers accords bilatéraux en matière d'entraide judiciaire et d'extradition ont été conclus avec les pays de langue portugaise, ainsi que l'Australie, le Canada, le Maroc, le Mexique et la Tunisie. Les traités ratifiés par le Portugal sont directement applicables dans l'ordre juridique interne.

#### Le cadre juridique de la corruption

13. Le droit portugais incrimine diverses formes de corruption, dont le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble (voir le texte des dispositions en annexe 1). L'avantage – objet de la corruption – peut être patrimonial ou non patrimonial. Le concept de fonctionnaire a été récemment élargi par la loi n° 108/2001, afin de tenir compte des exigences des instruments internationaux auxquels le Portugal est partie, en particulier ceux du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne. La notion englobe tout fonctionnaire statutaire ou agent travaillant (même temporairement) pour la fonction publique administrative ou juridictionnelle ainsi que pour un organisme d'utilité publique ou concessionnaire d'un service public ; sont également inclus les magistrats, fonctionnaires, agents et assimilés de l'union européenne ainsi que les fonctionnaires d'autres pays de l'Union,

etc. La notion doit toutefois être distinguée de celle de « titulaire de charge politique »<sup>3</sup>, des dispositions spécifiques s'appliquant à ce type de fonction. Il convient par ailleurs de noter qu'en dehors des dispositions incriminant la corruption d'agents publics de pays/institutions de l'Union Européenne, la corruption d'agents publics étrangers n'est incriminée en droit portugais que dans le cadre des transactions commerciales internationales (voir Convention de l'OCDE). Les fonctionnaires d'organisations internationales (autres que l'UE) dont le Portugal est membre sont couverts par les dispositions portugaises en matière de corruption.

Infraction	Source	Sanction
Trafic d'influence	art 335 Code pénal	Selon le cas, amende ou peine de prison (jusqu'à 6 mois, jusqu'à 3 ans, de 6 mois à 5 ans)
Corruption d'électeur	art 341 CP	Amende jusqu'à 120 jours ou jusqu'à 1 an de prison
Corruption passive de fonctionnaire en vue d'un acte illicite ou licite	art 372 et 373 CP	- Illicite : 1 à 8 ans de prison, dispense de peine si répudiation volontaire de l'offre ou restitution de l'avantage ; atténuation si aide à l'identification d'autres responsables - Licite : Amende jusqu'à 240 jours ou jusqu'à 2 ans de prison
Corruption active de fonctionnaire en vue d'un acte illicite ou licite	art 374 al. 1 et 2 CP	- Illicite : 6 mois à 5 ans de prison - Licite : Amende jusqu'à 60 jours ou jusqu'à 6 mois de prison Applicable dans les deux cas : atténuation voire dispense si acte destiné à protéger soi-même ou des proches d'un risque de peine ou de mesure de sécurité (exception tirée de l'article 364)
Corruption passive de titulaire de charge politique en vue d'un acte illicite ou licite	art 16 et 17 Loi 34/87 et 108/2001	- Illicite : 2 à 8 ans de prison - Licite : amende jusqu'à 300 jours ou jusqu'à 3 ans de prison
Corruption active de titulaire de charge politique en vue d'un acte illicite ou licite	art 18 al 1 et 2 Loi 34/87 et 108/2001	- Illicite : 6 mois à 5 ans de prison - Licite : amende jusqu'à 300 jours ou jusqu'à 6 mois de prison
Octroi d'avantage indu par le titulaire d'une charge politique à un fonctionnaire ou autre titulaire de charge politique	art 18 al 3 Loi 34/87 et 108/2001	2 à 8 ans de prison
Corruption passive et active dans le sport	art 2, 3 et 4 Décret loi N° 390/91	- passive: Jusqu'à 2 ans (sportif) ou jusqu'à 4 ans (arbitre, entraîneur, dirigeant etc.) de prison - active : jusqu'à 3 et 4 ans de prison (selon distinction ci-dessus)
Corruption active avec préjudice porté au commerce international	Art 41a décret loi 28/84+loi 13/2001 et 108/2001	1 à 8 ans de prison
Corruption passive et active dans le secteur privé	Art 41b et c décret loi 28/84+loi 13/2001 et 108/2001	Passive et active : amende ou jusqu'à 3 ans de prison

14. Les amendes dans le tableau ci-dessus sont calculées sur la base d'un mécanisme de jours-amendes dont le nombre est déterminé en fonction de critères tels que le degré de culpabilité du délinquant, les circonstances de l'infraction etc., et le montant en fonction de la situation financière du délinquant. A titre d'exemple, le montant d'un jour-amende varie de 10 à 30.000€ environ pour les infractions de l'article 374. al. 2. Par ailleurs, les produits de la corruption sont susceptibles de faire l'objet de décisions de confiscation.

#### Autres mécanismes pertinents

15. D'autres infractions existent, que les praticiens spécialisés rencontrés assimilent généralement aux infractions de corruption : concussion, péculat<sup>4</sup>, participation économique (mécanisme similaire à la « prise illégale d'intérêts » en droit français).

<sup>3</sup> En vertu de l'article 3 de la Loi 108/2001, le concept de charges politiques s'applique aux fonctions de Président de la République et de l'Assemblée, de député de l'Assemblée ou du Parlement européen, membres du gouvernement (y compris des régions autonomes) etc. La liste comprend également les titulaires de charges politiques de l'Union européenne et ceux de ses pays membres. Voir la liste complète en annexe.

<sup>4</sup> Il s'agit du vol commis par un fonctionnaire auquel on confie un bien ; c'est une infraction différente de l'abus de confiance.

16. En vertu du Code pénal (art 118) les délais de prescription pertinents sont les suivants :
- dix ans, s'il s'agit d'infractions associées à une peine d'emprisonnement dont la limite maxima est égale ou supérieure à cinq ans, mais qui n'excède pas dix ans ;
  - cinq ans, s'il s'agit d'infractions associées à une peine d'emprisonnement dont la limite maxima est égale ou supérieure à un an, mais inférieure à cinq ans ;
  - deux ans, dans les autres cas.
17. L'EEG relève que le délai de prescription ne court pour les crimes permanents, qu'à partir du jour où ils cessent d'être consommés et pour les crimes durables et les crimes habituels, qu'à partir du jour de la pratique du dernier acte. Les recours introduits auprès de la Cour Constitutionnelle contre les actes successifs de l'instruction pénale n'ont pas un caractère suspensif à l'égard du délai de prescription.
18. Le « blanchiment de capitaux » constitue une infraction pénale à part entière, distincte du recel, réglementé par un décret-Loi de 1993 et un de 1995 remanié à diverses reprises. La corruption constitue une infraction principale à l'égard de l'infraction de « blanchiment de capitaux ». Les entités financières et certaines entités non-financières et professions vulnérables doivent signaler les transactions suspectes à la Brigade d'investigation anti-blanchiment, qui fait office de service de renseignement en matière financière au Portugal<sup>5</sup>.
19. L'article 299 du Code pénal incrimine l'infraction d'association criminelle (voir annexe).
20. Dans le domaine de la corruption, du blanchiment de capitaux et du trafic d'influence, il n'est possible de poursuivre les personnes morales, les sociétés ou les simples associations de fait, que lorsque ces infractions sont commises par leurs organes ou leurs représentants, en leur nom et dans l'intérêt collectif, et ce, pour les crimes prévus dans le décret-loi n° 28/84 et mentionnés au point 2.1 (art. 3, n° 1) - corruption active avec préjudice porté au commerce international (art. 41 – A), corruption passive et active dans le secteur privé (articles 41-B et 41- C).
21. L'article 3 de la loi n° 13/2001, prévoit une règle de compétence spécifique pour les infractions d'un agent public étranger. Elle établit, en effet, que, sans préjudice de l'application de la loi pénale dans l'espace et de ce qui est établi en matière de coopération judiciaire internationale, les dispositions de l'article 41-A du décret-loi n° 28/84, du 20/01 – corruption active avec préjudice porté au commerce international – s'appliquent à tous les actes commis par des citoyens portugais ou par des étrangers trouvés au Portugal, indépendamment du lieu où lesdits actes ont été pratiqués. Par ailleurs, la loi pénale portugaise est applicable aux agents publics de l'État portugais qui se rendraient coupable d'infractions de corruption, indépendamment du lieu où celles-ci ont été commises.

## **b. Organes et institutions chargés de la lutte contre la corruption**

22. Le Portugal s'est efforcé ces dernières années de mettre en place des mécanismes adéquats pour appréhender les formes complexes de criminalité. Certaines initiatives comme celle de la création d'une haute autorité sur la lutte contre la corruption n'ont pas toujours donné satisfaction (dépourvue de pouvoirs judiciaires, le travail de celle-ci n'a conduit qu'à la condamnation d'une personne). Une réforme opérée en 1997 puis 1998 pour le parquet et en 2000 pour la police a

---

<sup>5</sup> Après la visite, le décret-loi n°304/2002 révisant la loi organique de la police judiciaire, a mis en place l'Unité d'Informations Financière.

cherché à renforcer la spécialisation/l'expertise technique à ces niveaux. Le pays continue de chercher des solutions en matière procédurale, ce domaine restant politiquement et historiquement assez sensible comme cela a été indiqué à l'EEG.

## **b1. La police**

### Généralités

23. Le Portugal a organisé son système policier autour de la distinction entre les missions de police administrative, consistant en la prévention et au maintien de l'ordre, et celles de police judiciaire, chargée d'élucider les crimes et les délits. La fonction de police administrative est placée sous la responsabilité du Ministre de l'administration interne, les missions de police judiciaire étant contrôlées par l'Autorité Judiciaire. Le système policier portugais repose sur 4 forces de police (environ 50 000 personnes au total), toutes présentes sur l'ensemble du territoire, qui sont placées sous l'autorité de ministères différents et se différencient selon leur compétence : la Police de la Sécurité Publique, la Garde Nationale Républicaine, le Service des Etrangers et des Frontières et la Police Judiciaire. Des mesures ont été adoptées en 2000 puis 2002 pour clarifier certaines compétences et une loi cadre oblige toutes les forces de police à coopérer entre elles<sup>6</sup>.

### La Police de la Sécurité Publique

24. La Police de la Sécurité Publique, relevant de l'autorité du Ministère de l'Administration Interne, est une force de police civile, en uniforme, organisée de manière unique pour tout le territoire. Elle a pour mission le maintien de l'ordre et de la sécurité publique, la prévention, la recherche et l'interpellation des auteurs d'infractions. Sa compétence s'exerce dans les zones urbaines ou assimilées. Territorialement elle est organisée sur la base de 18 districts métropolitains qui coordonnent l'action des unités subordonnées situées à trois niveaux hiérarchiques distincts : les commissariats, les bureaux de police et les postes de police. L'actuel Directeur national est un magistrat judiciaire.
25. Les effectifs de la PSP (environ 21 000 agents) sont divisés en trois catégories hiérarchiques : les commissaires principaux et commissaires recrutés au niveau universitaire ; les sous-officiers ; les gardes, recrutés par voie externe et soumis à une formation initiale de six mois.
26. Dans le cadre de la formation initiale assurée soit par l'Ecole Nationale de Police soit par l'Institut Supérieur des Sciences Policières et de Sécurité Interne, code pénal, code de conduite administrative et règlement de discipline sont enseignés aux étudiants. Une formation continue est également assurée sur le terrain sous la responsabilité des commandants de départements de police. En plus de la législation applicable à tout citoyen, notamment le code pénal, le personnel de la PSP est soumis à un règlement disciplinaire qui lui est propre.

### La Garde Nationale Républicaine

27. La Garde Nationale Républicaine est une force de police à statut militaire qui est sous la double dépendance du Ministère de l'Administration Interne et du Ministère de la Défense. Elle a été créée par un décret du 3 mai 1911 pour veiller à la sécurité publique, au maintien de l'ordre et à

---

<sup>6</sup> Loi n° 21/2000, amendée par le décret-loi n°305/2002, postérieur à la visite, a mis en place un Conseil coordinateur chargé entre autres, de définir les idées directrices afin d'assurer la communication entre les différents organes de police criminelle, garantir que les organes de police criminelle prêtent l'assistance adéquate aux autorités judiciaires et définir des méthodes de travail et des actions de gestion qui favorisent une meilleure coordination et une action plus efficace.



la protection publique et privée, la recherche et l'interpellation des auteurs d'infractions. Elle exerce ses missions dans les zones rurales (ce qui correspond à environ 95% du territoire national). La GNR est organisée autour d'un niveau central et dispose d'unités territoriales (brigades territoriales, groupements et détachements territoriaux). Deux unités spécialisées dépendent de la GNR :

- La Brigade Routière créée par un décret-loi du 12 juin 1970 pour veiller au contrôle sur tout le territoire national des dispositions légales et réglementaires concernant la circulation terrestre et les transports routiers.
- La Brigade Fiscale intégrée à la GNR en 1993 a en charge la surveillance de la frontière maritime et a pour mission la découverte et la recherche et l'interpellation des auteurs des infractions fiscales et douanières.

28. Les effectifs de la GNR (environ 26 000 agents) sont structurés en trois niveaux hiérarchiques : les officiers qui proviennent de l'armée, les sous-officiers sélectionnés dans l'armée ou recrutés dans le civil après un concours ou un cycle de formation de 9 mois, les caporaux et hommes de troupe qui sont recrutés au sein de l'armée et suivent une formation au centre d'instruction de la Garde.

29. Le Code de Conduite de la GNR dispose spécifiquement dans son article 10 que tout militaire de la Garde doit « combattre et s'opposer vigoureusement à la corruption ».

#### Le Service des Etrangers et des Frontières

30. Le Service des Etrangers et des Frontières (SEF) est un corps civil créé en 1986 relevant de l'autorité du Ministère de l'Administration Interne. Il est chargé du contrôle de la circulation des personnes aux frontières, du séjour et de l'activité des étrangers sur le territoire national et de l'investigation des crimes d'aide à l'immigration illégale et autres crimes connexes. Des mesures telles que la rotation du personnel, la simplification des procédures, la division des décisions et de la saisie des données ont été introduites.

#### La Police Judiciaire

31. La police judiciaire (PJ) est un corps supérieur de police criminelle, auxiliaire de l'administration de la justice, organisé hiérarchiquement sous la dépendance du ministre de la Justice et contrôlé conformément à la loi. Elle reçoit normalement ses instructions du Ministère Public. La PJ a de par la loi une compétence réservée sur tout le territoire national en vue de l'investigation de certaines infractions notamment celles liées au crime organisé, et celles de corruption, péculat, « participation économique à négoce », administration dommageable dans une unité économique du secteur public. Les services de police criminelle de la PSP et de la GNR doivent lui communiquer immédiatement les faits dont ils ont connaissance portant sur la préparation et l'exécution de ces crimes et ils ne peuvent prendre, jusqu'à son intervention, que des mesures de prévoyance et d'urgence pour en empêcher la consommation et assurer les moyens de preuve.

32. La PJ comprend trois directions centrales actives (Direction Centrale de Lutte contre le Banditisme, Direction Centrale d'Investigations du Trafic de Stupéfiants, Direction Centrale d'Investigation de la Corruption et de la Criminalité Economique et Financière - DCICCF), quatre services régionaux (Lisbonne, Porto, Coimbra, Faro) et huit brigades territoriales. Les services déconcentrés peuvent travailler sur des affaires économiques et financières avec l'accord de la direction centrale. Pour analyser les documents saisis, la PJ dispose d'une Direction d'expertise

financière et comptable (DEFC), chargée de procéder, dans le cadre des enquêtes, aux expertises les plus variées. De manière générale, on observe une règle de décentralisation qui veut que l'enquête se déroule sur le lieu de l'infraction. Une base de données sécurisée a été mise en place au niveau de la PJ. Elle ne couvre pas encore tous les départements et il est envisagé à terme de permettre une interconnexion avec les autres services de police. Au niveau central, des recherches stratégiques sont menées, mais l'EEG n'a pu en connaître l'étendue ou la portée. Divers accords ou pratiques existent également en matière d'échange d'informations entre la PJ et l'IGAE, l'IGF, les Douanes, les Impôts. Il a été indiqué que l'accès aux informations fiscales n'est pas toujours aisé<sup>7</sup>.

33. Créée au début des années 90, la Direction centrale d'investigation de la corruption et de la criminalité économique et financière (DCICCEF) est chargée, entre autres, de la prévention, l'investigation criminelle et l'assistance aux autorités judiciaires pour les infractions suivantes :
- corruption, péculat et participation économique et trafic d'influence ;
  - administration dommageable dans une unité économique du secteur public et coopératif ;
  - fraude dans l'obtention de subsides ou de subventions ou leur détournement, et fraude également dans l'obtention de crédits bonifiés ;
  - infractions économiques et financières commises sous une forme organisée ou en recourant à la technologie informatique ;
  - Infractions économiques et financières de dimension internationale ou transnationale ;
  - contrefaçon de monnaie, titres de crédit, timbres fiscaux, timbres postes et autres valeurs assimilées ou leur transmission ;
  - en rapport avec le marché des valeurs immobilières ;
  - Insolvabilité dolosive ;
  - connexes avec les crimes mentionnés aux alinéas précédents.
34. La DCICCEF, comme les autres grandes Directions, est dirigée par un directeur national adjoint et constituée de plusieurs sections parmi lesquelles, la Section centrale d'investigation des activités de corruption – SCIAAC - qui compte, actuellement, un coordinateur d'investigation criminelle, quatre inspecteurs chefs et quatre brigades qui totalisent vingt-quatre inspecteurs. Dans les autres départements régionaux, elle dispose d'unités plus petites. C'est la SCIAAC qui est en charge des infractions de corruption vues ci-dessus. Elle dispose d'un ratio agent/voiture de 2 pour 1. Quant à l'équipement technique d'appui – matériel d'interception téléphonique, enregistrement vidéo d'image et de son, surveillance statique et mobile -, la section dispose d'un matériel technologique d'une certaine qualité, qui est affecté dans sa totalité à la DCICCEF, c'est à dire qu'il est utilisé par toutes les sections de la direction centrale selon les besoins et les priorités définis par la direction.
35. La PJ est sous la responsabilité d'un Directeur National nommé par le Ministre de la Justice pour trois ans. Il est assisté de dix Directeurs nationaux adjoints (également nommés pour trois ans) qui dirigent les Directions. Ceux-ci sont des magistrats détachés de leur corps, ou des policiers. Ils travaillent sous l'autorité du Directeur de la PJ mais jouissent d'une certaine autonomie fonctionnelle par rapport à celui-ci. Au moment de la visite de l'EEG, une commission d'enquête parlementaire examinait la destitution de l'un des deux Directeurs adjoints, et la démission du second, intervenue les 26 et 27 août 2002 respectivement<sup>8</sup>. Cet événement intervenait dans le

---

<sup>7</sup> La Loi n° 93/2003 du 30 avril 2003 régleme les conditions d'accès en temps réel aux informations pertinentes pour les infractions fiscales par la police judiciaire et les autorités fiscales (mais pas le parquet).

<sup>8</sup> Le compte rendu des auditions des directeurs adjoints, du Ministre de la justice et du Directeur de la PJ sont disponibles sur le site de l'Assemblée de la République ([http://www.parlamento.pt/comissoes/inquerito/ci\\_pjudiciaria/index.html](http://www.parlamento.pt/comissoes/inquerito/ci_pjudiciaria/index.html))

contexte notamment d'un début d'enquête préliminaire de la PJ sur la disparition alléguée de 150 pièces d'identités du Ministère des Affaires Etrangères et de divergences de vues quant à certains aspects stratégiques<sup>9</sup>. De l'avis des autorités portugaises, l'opinion du Directeur adjoint de la PJ est largement infondée.

36. L'entrée dans la carrière d'investigation criminelle se fait dans la catégorie d'inspecteur stagiaire, parmi les personnes âgées de moins de 30 ans possédant une licence qui ont réussi un concours et suivi la formation de l'Institut supérieur de la PJ et des Sciences criminelles. Au cours de cette formation initiale, sont dispensés des modules sur l'approche de l'investigation criminelle dans le domaine de la criminalité économique et financière, notamment le crime de corruption et les crimes pratiqués par des fonctionnaires. Les fonctionnaires de la police judiciaire reçoivent en plus une formation générale leur permettant de progresser dans la carrière d'investigation criminelle ainsi qu'une formation spécifique dans le domaine du crime économique.

### Mécanismes de contrôle

37. Une décision du conseil des Ministres du 28 février 2002 a approuvé le Code déontologique du service policier qui s'impose à tous les membres des forces de police. Il a également été adopté une stratégie commune à tous les services de police, destinée à prévenir le favoritisme.
38. Il existe au sein de la **PSP**, un cabinet de déontologie et de discipline, qui opère auprès de la Direction nationale, ainsi que diverses cellules d'éthique et de discipline opérant auprès des commandements locaux, par le biais desquels est exercée l'action disciplinaire concernant les agents qui violent les devoirs auxquels ils sont assujettis. La PSP tient un recueil de données quant aux procédures disciplinaires mises en œuvre : pour la période 1997 à 2000, 22 procédures ont été conduites pour corruption (au sens légal portugais), 10 pour « favoritisme personnel », 2 pour subornation, 20 pour péculat. La **GNR** dispose d'un service d'inspection générale qui opère auprès du commandement général, ainsi que diverses sections de justice et discipline au niveau des commandements locaux. Pour la période de 1999 à 2002, 46 procédures pour faits de corruption ont été initiées, dont 21 ont pu être conclues (6 condamnations), les 25 autres étant en attente de décision judiciaire. Le **SEF** dispose d'un cabinet d'inspection dont la mission est d'effectuer les inspections ordinaires et extraordinaires dans les services, de procéder aux audits, aux perquisitions et aux enquêtes et d'instruire les procès disciplinaires. Sans préjudice des compétences de ce cabinet d'inspection, la loi organique du SEF consacre en outre l'obligation de communiquer dans les plus brefs délais aux autorités compétentes les faits constituant des indices de la pratique de tout crime quelconque (y compris de corruption) dont ils ont connaissance dans le cadre de l'exercice de leur activité d'investigation et de surveillance. Pour la période de 1999 à 2002, environ 360 procédures ont été initiées dont deux portaient sur de la corruption (une en 2001, une en 2002). La **PJ** possède un département disciplinaire mais celui-ci n'a pas encore de pouvoirs d'inspection. Il est prévu, à très court terme, de doter cette unité de tels pouvoirs. A l'heure actuelle, la PJ est soumise au contrôle et au pouvoir d'inspection de l'Inspection Générale des Services de Justice (voir plus loin)<sup>10</sup>.
39. La PSP et la GNR sont par ailleurs soumises au contrôle général de l'**Inspection Générale des Affaires Internes – IGAI**. Il s'agit d'un service de contrôle externe de la police sous l'égide du

---

<sup>9</sup> Selon l'un des Directeurs adjoints, nécessité d'études stratégiques sur le crime organisé, d'une réflexion d'ensemble sur les conditions d'emploi des écoutes téléphoniques et le contrôle des heures de travail au-delà de 17 heures et demi effectuées etc.

<sup>10</sup> Depuis mai 2003, l'IGSJ mène une inspection de grande envergure à l'égard de la PJ.

Ministère de l'Administration Interne, dirigé par un magistrat. L'IGAI a été créée par le décret-loi en 1995 et est entrée en fonction en 1996. L'IGAI exerce une activité d'inspection, de surveillance, d'audit et d'instruction de procédures de nature disciplinaire. L'intervention de l'IGAI a un caractère sélectif, dans la mesure où elle est réservée aux cas particulièrement graves et importants du point de vue social, surtout quand l'action policière aboutit à la violation de droits fondamentaux des citoyens. Toutefois, une partie importante de l'activité de l'IGAI consiste à réaliser des audits financiers dans les services, en instruisant également des procédures de nature disciplinaire, en cas de lésion de valeurs patrimoniales élevées. En ce qui concerne la corruption, l'IGAI dispose d'inspecteurs expérimentés dans ce domaine, surtout ceux qui proviennent de l'investigation criminelle de crimes économiques et financiers (2), de l'Inspection des Finances (2) et de la magistrature (5). Le contrôle de l'IGAI sur la PSP et la GNR est double :

- Contrôle direct : sur la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires de la PSP et de la GNR en cas de violation des devoirs professionnels auxquels ils sont tenus, notamment pour des actes de corruption. L'article 8 du Règlement disciplinaire de la PSP et l'article 13 du Règlement disciplinaire de la GNR définissent concrètement divers types de comportement qui violent le devoir d'honorabilité, sachant que certains de ces comportements sont susceptibles de s'insérer simultanément dans la catégorie de crime de corruption ou, encore, de participation à négoce et de favoritisme. Ainsi, à chaque fois qu'un agent pratique un acte quelconque de cette nature, il est soumis à une procédure disciplinaire, qui culminera (quand sa responsabilité est prouvée) dans l'application d'une sanction disciplinaire qui va de la simple réprimande jusqu'à la démission. À noter que la loi organique de la GNR (art. 94) prévoit une mesure statutaire de "dispense du service", applicable aux militaires qui font preuve de comportements déviants par rapport aux conditions morales, éthiques et technico-professionnelles qui leur sont exigibles ; cette mesure est fréquemment appliquée par la voie de la procédure appropriée, aux agents qui commettent des actes de corruption. Les statistiques fournies à l'EEG indiquent que l'IGAI a traité 73 procédures disciplinaires pour les années 2000 à 2002 (17 ont conduit à des sanctions, 24 ont été classées sans suite, 32 sont pendantes), aucune ne concernant des faits de corruption.
- Contrôle indirect : l'IGAI exerce, d'autre part, une activité permanente de contrôle sur l'exercice de l'action disciplinaire dans les départements internes de la PSP et de la GNR et elle fait le lien avec les instances judiciaires, à chaque fois que pour les mêmes faits qui ont donné lieu aux procédures disciplinaires, des poursuites pénales sont instaurées. Ainsi, à chaque fois qu'elle est mise au courant de la pratique de corruption par ces agents, l'IGAI instaure une procédure disciplinaire qui peut être directement conduite et instruite par l'un de ses inspecteurs ou être instruite par les services internes des forces de l'ordre, l'IGAI en assurant alors le suivi et étant tenue au courant de son évolution et de son résultat.

## **b2. Les tribunaux, magistrats du siège et juges d'instruction**

40. Les juridictions portugaises se répartissent de la façon suivante :

- au niveau supérieur : la Cour suprême de justice, la Cour constitutionnelle, la Cour suprême administrative, la Cour Suprême militaire, la Cour des Comptes
- au niveau intermédiaire (quatre districts) : les Cours d'appel et la Cour centrale administrative
- au niveau inférieur : les tribunaux de première instance

41. Au Portugal, les tribunaux spécialisés ont une connotation négative héritée de l'expérience historique. Il n'existe pas de chambres spécialisées et les juges siègent tantôt au civil, tantôt au pénal. Il a également été indiqué que la spécialisation pourrait d'ailleurs poser un certain problème d'organisation de travail pour les petits tribunaux. Il existe à Lisbonne, Porto, Faro, Evora et Coimbra, un tribunal d'instruction criminelle, composé de juges d'instruction chargés de contrôler la légalité des actes dans les affaires qui nécessitent une coordination. Celui de Lisbonne compte 11 juges dont quatre assurent une permanence (24h/24, 7j/7) en dehors des horaires ordinaires de fonctionnement des tribunaux ; ses locaux sont situés dans le même bâtiment que ceux du parquet. Les tribunaux militaires ont – théoriquement - été abolis à la suite de la réforme constitutionnelle de 1997 ; il a toutefois été indiqué que les changements de gouvernement depuis cette date, et divers problèmes logistiques, avait retardé leur suppression.
42. Les magistrats se répartissent entre juges d'instruction, juges du siège, et procureurs. Les magistrats des divers ordres judiciaires et juridictions bénéficient de l'indépendance qui leur est garantie par la Constitution de la République portugaise. L'inamovibilité, l'impartialité et l'irresponsabilité leur sont garanties par la loi n. 21/85. Les procureurs sont toutefois soumis à un statut particulier (voir plus loin). La gestion de la carrière des juges relève de la supervision par le Conseil supérieur de la magistrature.
43. Le salaire de base d'un magistrat est d'environ 1500€. Les magistrats sont recrutés sur concours puis formés pendant 32 mois au Centre d'Etudes Judiciaires (environ 2000 candidats chaque année pour 130 à 140 postes). Le CEJ dispense par ailleurs une formation continue (18 à 20 séminaires par an). Dans ce cadre, il a organisé ces dernières années quelques activités pertinentes dans les domaines corruption et criminalité économique. Les activités dans le domaine du crime organisé semblent toutefois avoir une audience nettement plus large. L'avancement est normalement lié au mérite et à l'ancienneté ; il ne prend pas en compte les efforts de spécialisation ou de formation continue accomplis par le magistrat.
44. Une Inspection Générale des Services de Justice a été mise en place en 2001 dans le cadre d'une réforme visant à « améliorer l'efficacité de la justice afin de garantir les droits et la sécurité des citoyens ». Elle est pourvue d'une fonction de contrôle des divers services du Ministère de la Justice (à l'exception des tribunaux et magistrats). Elle mène pour ce faire des inspections, audits et enquêtes ; elle examine les plaintes de citoyens etc.
45. Dans les divers domaines, les tribunaux portugais connaissent un engorgement important qui a été indiqué comme découlant de méthodes de travail à réexaminer, de questions de compétence à résoudre au préalable etc. Comme d'autres pays, le Portugal s'efforce actuellement de développer les modes non-judicieux de résolution des conflits.

### **b3. Le ministère public et les procureurs**

46. Le parquet se présente comme une structure autonome hiérarchisée, avec à sa tête les services du Procureur Général de la République (lui-même nommé par le Président de la République sur proposition du gouvernement pour un mandat de six ans). Ce dernier ne peut être destitué que sur l'initiative combinée du Gouvernement et du Président (ce qui, compte tenu du système constitutionnel, reste une hypothèse peu probable). Une fois nommé, le Procureur Général exerce ses fonctions en toute indépendance sans être soumis aux instructions ou injonctions de quelque autorité que ce soit. La structure verticale du parquet comprend trois niveaux (et quatre types de circonscription), avec trois types de procureurs représentant le ministère public et un total de 340 arrondissements de parquet) :

- au niveau de la Cour Suprême de justice, la cour constitutionnelle, la Cour suprême administrative, la Cour suprême militaire, la Cour des Comptes : parquet général et procureur général de la république. Le parquet général comporte les services centraux
  - au niveau des quatre districts de cours d'appel et la Cour centrale administrative : Parquets Généraux de département, représentation par les Procureurs Généraux adjoints
  - au niveau des tribunaux de première instance : Parquets aux chefs-lieux des arrondissements, représentation par les Procureurs de la République et les Procureurs de la République adjoints (au niveau des tribunaux d'arrondissement).
47. Depuis 1998, les arrondissements chefs-lieux de chaque département judiciaire comprennent un Département d'Enquête et Poursuite Pénale (en portugais DIAP) qui peut lui-même comprendre des sections spécialisées ; c'est le cas à Lisbonne où existe une section pour les affaires économiques et financières. Les DIAP dirigent et coordonnent – si nécessaire - l'enquête ; ce sont eux qui mènent l'accusation.
48. En 1998 (en pratique depuis 1999), a été instauré un Département Central d'Enquête et Poursuite Pénale (DCIAP); sa compétence s'étend à l'ensemble du territoire national et il travaille en collaboration avec le Tribunal Central d'Instruction Criminelle lorsqu'une affaire implique plusieurs districts judiciaires. Le DCIAP, dirigé par un Procureur Général adjoint, se compose actuellement de 6 procureurs (8 sont prévus statutairement). Ceux-ci seront bientôt appuyés par des fonctionnaires de la justice et de la police. Le département est chargé d'activités d'enquête, de coordination et de prévention :
- au titre des enquêtes : le DCIAP intervient lorsqu'un dossier concerne plusieurs districts judiciaires ou si un dossier spécifique est donné par le procureur général en raison de sa complexité etc. dans les domaines suivants : terrorisme, trafic de stupéfiants, blanchiment, corruption, « pécumat » (malversation de fonds publics) et détournement de fonds, insolvabilité frauduleuse, fraude dans l'obtention de subsides/subventions/crédits, infractions économiques et financières commises de manière organisée ou de portée internationale etc. (il s'agit du reflet des compétences de la DCICCEF au niveau de la PJ). Le DCIAP travaille normalement avec le juge d'instruction du district concerné, sinon avec le Tribunal d'instruction si le dossier implique divers districts
  - au titre de la coordination : le DCIAP examine et exécute les formes nécessaires d'articulation entre les divers départements
  - au titre de la prévention : ce type d'activités a démarré en mai 2002 avec la collecte générale de données des 340 districts sur les affaires de corruption en cours à cette date et non encore jugées. Les dossiers sont analysés un à un et les informations saisies dans un système informatique (analyse de cas). Ce travail devrait permettre de créer des alertes et amender la législation.
49. En 1997 a également été mise en place au niveau du Parquet Général, une Unité de Conseil Technique (NAT) chargée de fournir un appui en matière économique, financière, bancaire, comptable et de marché de valeurs mobilières ; l'Unité est composée de 6 personnes, principalement des hauts fonctionnaires de l'Inspection Générale des Finances. Il est toujours possible – en fonction des besoins et selon une affaire donnée - de demander la mise à disposition de davantage d'experts de ce type.
50. Le parquet est unifié ce qui permet de donner un dossier à un procureur en fonction de ses capacités etc. La pratique fait que la distribution des affaires entre procureurs se fait « en

aveugle », sans considération de l'expérience ou de la charge de travail. Il est toutefois possible d'adjoindre un procureur en soutien lorsque l'affaire est complexe ou lorsque la charge de travail du procureur commis est déjà importante. En ce qui concerne les procès de corruption du district de Lisbonne (les plus nombreux), ceux-ci sont remis à la section du DIAP qui est – comme indiqué plus haut - spécialisé dans ce type d'affaires.

51. Le statut actuel du Ministère public est le résultat d'un processus qui a progressivement cherché à séparer l'action publique de l'influence du pouvoir politique avec l'autonomie du parquet finalement garantie par la Constitution en 1989 (l'article 219 de la Constitution établit que le ministère public jouit d'un statut propre et de l'autonomie selon les termes de la loi). De ce fait, le Procureur Général ne peut recevoir d'instructions d'un membre du gouvernement ni d'aucune autre autorité. Un régime d'incompatibilités interdit d'ailleurs aux procureurs toute autre activité publique ou privée, y compris politique (à l'exception de l'enseignement ou de la recherche juridique non rémunérés).
52. Malgré le fait qu'il s'agisse d'une magistrature hiérarchisée, ses agents, qualifiés par la Constitution de magistrats, bénéficient du principe de la stabilité dans l'exercice de leurs fonctions : leur nomination, placement, transfert, suspension, promotion et mise à la retraite ou démission etc. ne peuvent se faire que dans les cas prévus par la loi et par le Conseil supérieur du ministère public. Celui-ci est composé de sept magistrats élus par leurs pairs, de cinq membres élus par l'Assemblée de la République, de deux membres désignés par le gouvernement et des quatre procureurs généraux qui représentent le ministère public auprès des cours d'appel. Le Conseil est également assisté d'inspecteurs. Il n'existe pas de ponts entre les carrières de procureur et de juge sauf en fin de carrière, le Procureur Général adjoint pouvant devenir juge près la Cour Suprême de Justice.
53. Selon l'article 219 de la Constitution de la République portugaise, l'action pénale relève de la compétence du ministère public et elle est orientée par le principe de la légalité (des poursuites). Toutefois, les autorités portugaises indiquent que le principe est empreint de libéralisme dans la mesure où pour certaines infractions de corruption, et après qu'aient été recueillis suffisamment d'indices que la personne mise en examen a commis l'acte illicite, il se peut que le ministère public ne procède pas à une mise en accusation, en application des règles de suspension provisoire de la procédure (art. 281 du C.P.P.) ou de classement de l'affaire pour dispense de peine (art. 280 du C.P.P.), expliquées ci-dessous :
  - suspension provisoire de la procédure : en vertu des dispositions de l'article 9 de la loi n° 36/94, du 29 septembre, le ministère public peut, pour une infraction de corruption active, et avec l'accord du juge d'instruction, suspendre provisoirement la procédure, jusqu'au délai maximum de deux ans, en imposant à la personne mise en examen des injonctions et des règles de conduites, si un certain nombre de conditions sont remplies cumulativement<sup>11</sup> : Si la personne mise en examen, une fois écoulé le délai de suspension de la procédure, a respecté les injonctions et les règles de conduite, l'affaire sera classée. Sinon, le ministère public proférera l'acte d'accusation et la procédure suivra son cours (art. 282, n° 3, du C.P.P.)
  - classement pour dispense de peine : une fois l'enquête terminée, le ministère public peut, avec l'accord du juge d'instruction et à condition que les conditions générales requises pour la dispense de peine sont également remplies, décider de classer l'affaire pour un certain

---

<sup>11</sup> 1) accord de la personne mise en examen ; 2) la personne mise en examen a dénoncé le crime ou contribué de façon décisive à la manifestation de la vérité ; 3) qu'il soit prévisible que les injonctions et les règles de conduite répondent suffisamment aux exigences de prévention qui se font sentir dans le cas d'espèce.

nombre d'infractions de corruption, en cas de dénonciation de la transaction/de répudiation de l'offre, de restitution de la contrepartie etc.<sup>12</sup>

54. Les magistrats du ministère public sont tenus de répondre de l'accomplissement de leur devoir et de l'observation des directives, ordres et instructions qu'ils reçoivent ; pour cela, les magistrats de rang inférieur sont subordonnés à ceux de rang supérieur. L'article 79 du Statut du ministère public, loi n° 60/98, aménage un certain nombre de limites : les procureurs peuvent exiger que les directives leurs soient données par écrit et que celles-ci prennent nécessairement cette forme quand elles concernent une procédure concrète. Ils peuvent en outre refuser les interventions hiérarchiques qui violent leur conscience juridique, bien que dans les cas d'intervention émanant du procureur général de la République, ils ne puissent le faire qu'en invoquant le motif de l'illégalité. Enfin, l'article 79 prévoit toutefois que l'exercice injustifié de la faculté de refuser constitue une faute disciplinaire. Enfin, le Conseil Supérieur du parquet a une compétence exclusive en matière disciplinaire et de carrière des procureurs.
55. Les transferts/dessaisissements de dossiers peuvent être effectués par le Procureur d'arrondissement ou le Procureur Général pour concentrer les investigations dans une affaire, ou lorsqu'il s'agit d'un dossier sensible au niveau local<sup>13</sup>.
56. Le parquet est affecté, comme les tribunaux, d'une forte charge de travail ; le DIAP de Lisbonne, avec ses 58 magistrats, comptait en mars 2001 environ 30,000 requêtes pendantes (selon les informations du site du Syndicat des Magistrats du Parquet).

#### **b4. Les enquêtes de corruption et les relations spécifiques entre la police, le parquet et le juge d'instruction au cours de la procédure précédant le procès**

57. La procédure pénale comprend trois phases : deux obligatoires (l'enquête et le jugement) et une optionnelle (l'instruction).
58. Un dossier de corruption démarre normalement avec un signalement effectué par un particulier ou un agent public/l'administration aux autorités de police (obligatoirement la PJ) ou directement au procureur. La PJ peut également prendre connaissance de la pratique d'actes illicites de sa propre initiative. Elle fait part de ces faits au ministère public (ses organes spécialisés) qui procède à l'ouverture d'une enquête judiciaire, en lui déléguant la compétence pour procéder aux investigations sur les faits dénoncés. Elle intervient au niveau de l'enquête, en procédant à des auditions, en recueillant tous les éléments de preuve, en opérant des perquisitions, des interceptions téléphoniques, et jusqu'à des détentions, ces actes se faisant sous un contrôle très étroit du juge d'instruction (agissant en tant que juge des libertés). C'est la PJ qui détermine les moyens techniques, mais les objectifs de l'investigation sont déterminés en commun. Une fois l'enquête terminée, elle élabore un rapport final qui permettra au ministère public de procéder ou non à la mise en accusation. La PJ intervient directement sous la direction du procureur et sous sa dépendance fonctionnelle.

---

<sup>12</sup> (voir en annexe 1 le libellé des articles 374, al 1 et 2 du code pénal ; article 19, al. 1 et 2 de la loi n° 34/87 ; des dispositions similaires sont prévues au titre de la corruption dans le sport – article 2 al. 3 du décret-loi 390/91).

<sup>13</sup> Cela est arrivé récemment avec un dossier de corruption concernant un gouverneur de Province, membre d'un parti politique. Le classement du dossier au niveau local a suscité des polémiques dans les médias. Le Procureur Général a repris le dossier et donné au DCIAP de Lisbonne qui a largement confirmé l'appréciation du parquet local et n'a mis en évidence qu'un cas de fraude fiscale.



59. Toute personne peut se constituer partie civile près le ministère public pour les infractions de corruption, péculat, participation économique à négoce et fraude dans l'obtention de subsides ou de subventions et leur détournement. Ces parties civiles ont la faculté de :
- requérir l'instruction – une phase dont est chargé un juge d'instruction et qui vise à faire la preuve judiciaire de la décision de mise en accusation ou de classement sans suite de l'affaire ;
  - intervenir au niveau de l'enquête et de l'instruction en offrant des preuves et en requérant des diligences ;
  - faire appel des décisions judiciaires qui les affectent, même si le ministère public ne l'a pas fait.
60. En second lieu, si l'instruction n'a pas été requise, la partie civile ou le plaignant peut, en outre, en vertu des dispositions de l'article 278 du CPP, requérir, dans le délai de trente jours, auprès du supérieur hiérarchique placé juste au-dessus du magistrat du ministère public qui a ordonné le classement de l'affaire, qu'il intervienne afin que soit proféré l'acte d'accusation ou que les investigations se poursuivent.
61. Les moyens spéciaux d'enquête sont réglementés en partie par le code de procédure pénale, et en partie par des lois. Dans le cadre des enquêtes en matière de corruption, les moyens d'enquêtes spéciaux suivants peuvent être utilisés pour autant que certaines conditions soient remplies : l'interception de télécommunications (conversations, communications téléphoniques ou transmises par un moyen technique quelconque autre que le téléphone - courrier électronique etc.), la saisie de correspondance, l'enregistrement de voix et d'image, les opérations sous couverture, les livraisons surveillées (uniquement dans le cadre de la coopération internationale) et le contrôle des comptes bancaires. A l'exception des livraisons surveillées (autorisées par le procureur), tous les moyens d'enquête cités précédemment sont applicables sur autorisation du juge d'instruction et lorsque l'enquête concerne certaines catégories d'infractions (liées au trafic de stupéfiant, d'armes et engins explosifs, à la contrebande) ainsi qu'aux infractions passibles d'une peine de prison dont la limite maxima est supérieure à trois ans (donc certaines infractions de corruption). Les écoutes téléphoniques sont considérées comme un outil d'enquête important pour les infractions de corruption et les délits économiques et financiers. Jusqu'à la mi-2002, l'exigence tirée de l'article 188 al. 1 (prévoyant que le contenu des communications et les supports enregistrés soient portés immédiatement à la connaissance du juge d'instruction) posait un certain nombre de problèmes d'interprétation quant à la notion d'immédiateté. Depuis, il est admis qu'un délai raisonnable est nécessaire pour transcrire les informations avant de les présenter au juge.
62. En ce qui concerne le régime applicable à la collaboration avec la justice, et comme vu ci-dessus, quand la personne mise en examen a dénoncé le crime et/ou a contribué de façon décisive à la manifestation de la vérité, les règles de la suspension provisoire de la procédure ou du classement pour dispense de peine pourront être appliquées. Dans la phase de jugement, la collaboration de l'inculpé à la manifestation de la vérité peut également être prise en compte par le juge dans le choix et la détermination de la mesure de la peine. Enfin, pour les infractions de corruption passive et active prévus aux articles 16, 17 et 18 de la loi n° 34/87 (loi de la responsabilité des titulaires de charges politiques), il est prévu que la peine peut être particulièrement atténuée si l'inculpé prête concrètement son concours au recueil des preuves décisives en vue de l'identification ou de la capture de nouveaux responsables.

63. La loi 93/99 régit les conditions d'application des mesures de protection des témoins (dissimulation de l'identité véritable, usage de la téléconférence, protection physique, programme complet avec changement d'identité et applicable aux proches etc.). Il a été indiqué que la loi nécessitait encore certaines mesures d'application, et que les mesures les plus poussées (changement d'identité après le procès) ne s'appliqueraient qu'aux dossiers concernant des infractions passibles de peines de prison supérieures à huit ans (ce qui exclut en grande partie la délinquance économique et financière).
64. L'EEG a rencontré à diverses reprises des réserves quant à la procédure d'enquête criminelle actuelle, surtout lorsqu'elle met en cause des délinquants en cols blancs bien défendus par des avocats procéduriers : possibilités de recours contre chaque décision du juge d'instruction concernant les actes individuels de l'enquête, complexité de la procédure et application très formaliste des mécanismes etc. De façon plus spécifique, si la plupart des interlocuteurs se sont montrés favorables à l'emploi de certaines techniques d'enquêtes (y compris dans les affaires de corruption), leur mise en œuvre et leur exploitation semble parfois rendue difficile par les procédures. Il apparaît également qu'en raison de la charge de travail des procureurs, ceux-ci ont tendance à déléguer une partie de leur travail à la PJ. Enfin, il a été indiqué à l'EEG que la police (non-judiciaire) ne connaît pas toujours les suites données à ses enquêtes (mises en accusation, condamnations) et il n'existe pas de mécanisme de retour d'information institutionnel.

## **b5. Autres organes, institutions et mécanismes**

### *i) Mécanismes généraux*

65. En vertu de l'article 386 du Code pénal, tout fonctionnaire a l'obligation de dénoncer les soupçons fondés d'infractions (dont celles de corruption) dont il aurait connaissance dans l'exercice de ses fonctions (l'article 242 du Code de procédure pénale édictant les modalités de signalement de ces infractions). En pratique et de l'avis de représentants de la police, ce mécanisme ne produit toutefois pas de résultats. Il n'existe pas de lignes téléphoniques ou autres spécifiques permettant aux citoyens de dénoncer les infractions de corruption. Il existe un livre de réclamation dans chaque administration. Les plaintes anonymes signalées par le biais de ces livres ne peuvent être et ne sont pas prises en compte par les autorités.
66. Le financement des partis politiques et campagnes électorales est réglementée par une loi de 1998 (amendée à deux reprises, depuis) : elle prévoit des limites aux donations privées et organise un régime de financement public.
67. Les marchés publics sont réglementés par divers textes généraux ou sectoriels de 1999 et 2001 qui s'inspirent des normes communautaires. Les transactions dont le coût est supérieur à 124.699,47 € doivent faire l'objet d'un appel d'offre public ou d'un appel d'offre limité à certains profils de fournisseurs en cas de technicité particulière du dossier. Les actes de la procédure de passation des marchés sont soumis à un contrôle préalable et concomitant de la Cour des Comptes, ainsi qu'au contrôle a posteriori de l'Inspection Générale des Finances. D'autres entités, telles que la Direction Générale du Patrimoine ou l'Institut du Marché Immobilier interviennent également dans de tels contrôles. La Cour des Comptes a eu l'occasion de déceler de nombreuses formes d'irrégularités (adjudication directe au mépris de la loi, adjudications à des tarifs considérablement supérieurs à ceux prévus par la mise en concours ou absence de tarif préalable, publications incorrectes des offres, réductions injustifiées de la garantie d'ouvrage, non-respect des règles d'autorisation des dépenses etc.).

68. Les Lois 9/90, 12/96 et 3/2001 instaurent un régime d'incompatibilités et d'empêchements applicable aux titulaires de charges politiques et hautes charges publiques dont les parlementaires, ainsi qu'aux principaux dirigeants d'entités publiques ; le système a été étendu aux personnes nommées par les titulaires de charges politiques et hautes charges publiques, en vertu du décret-loi 196/93. Les lois 64/93 et 28/95 prévoient un régime applicable après la cessation des fonctions des « titulaires d'organes de souveraineté » et de charges politiques, ainsi que la tenue d'un registre des déclarations d'intérêts des parlementaires et membres du Gouvernement, tenu par le parlement et accessible au public. De tels registres sont facultatifs au niveau des mairies. La fonction publique générale a également ses règles d'incompatibilité et d'empêchement (décret-loi 184/89), de même que les comptables et le personnel de la Cour des Comptes (décret-loi 440/99) et les Commissaires aux Comptes. Enfin, en complément de divers codes de conduite sectoriels (police, commissaires aux comptes etc.), une « Charte déontologique du service public » a été adoptée en 1993, remplacée en 1997 par la « Charte éthique – Dix principes éthiques de l'administration publique » (qui semble avoir été le résultat de négociations).

ii) *Les instances de contrôle internes, l'IGF*

69. Il existe pour la plupart des administrations des services d'inspection interne qui sont amenés à exercer des fonctions de contrôle de la gestion et de l'application des fonds publics ainsi que des fonctions de contrôle de la légalité de l'action des services<sup>14</sup>. Ils forment un système complexe et coordonné d'organismes, dont certains dépendent du gouvernement, et d'autres non, que le Portugal désigne par système national et communautaire de contrôle. Il vise à assurer le contrôle de la légalité de l'activité de l'administration publique ainsi que le contrôle financier de l'administration directe et indirecte de l'État ainsi que de toutes les entités publiques et privées dont le budget est pris, en partie, en charge par l'État. Ce système appelé « système de contrôle interne » est coordonné au niveau supérieur par la Cour des comptes. Les autorités portugaises soulignent que les divers services d'inspection contribuent à détecter et prévenir les actes de corruption et qu'ils sont chargés d'acheminer les dossiers vers les autorités judiciaires. Il résulte des différents textes de loi que les fonctionnaires des divers départements sont tenus de fournir aux inspecteurs, tous les éléments d'information permettant à ceux-ci de remplir leurs attributions. Le refus de collaborer comme il se doit et l'opposition à l'intervention des inspecteurs est susceptible de faire encourir, selon les cas et les termes de la loi, la responsabilité financière, disciplinaire, civile et pénale du délinquant. Les inspecteurs, quant à eux, ont le devoir de faire part, aux entités compétentes, des faits qu'ils décèlent dans l'exercice de leurs fonctions, quand lesdits faits sont susceptibles d'avoir un intérêt pour l'exercice de l'action disciplinaire, financière, civile, pénale ou administrative. En outre, quand les inspecteurs apprennent l'existence d'une infraction, ils doivent également en faire part à leurs supérieurs.

70. Concernant plus particulièrement l'IGF, qui compte statutairement 576 fonctionnaires dont 331 inspecteurs (242 fonctionnaires effectivement en poste au moment de la visite), celle-ci assure un contrôle transversal – de la légalité, rationalité et efficacité - sur les dépenses publiques, les collectivités locales, le recouvrement des recettes fiscales, les entreprises publiques. Elle assure également les contrôles dans le cadre des financements communautaires et dispose des moyens

---

<sup>14</sup> - Inspection générale des Finances, Inspection générale du Ministère du Travail et de la Solidarité ; Inspection générale de l'Administration du Territoire ; Inspection générale de l'Administration publique, Inspection du Département pour les Affaires du Fonds social européen, Inspection générale des Services de la Justice, Inspection générale de l'Administration intérieure ; Inspection générale de la Santé, Inspection diplomatique et consulaire ; Inspection générale des Travaux publics, des Transports et des Communications ; Inspection générale de la Défense nationale, Inspection générale de la Police de Sécurité Publique, Bureau des Assesseurs et des Inspecteurs de la Garde Nationale Républicaine.

d'enquêtes propres aux autorités fiscales (audition, contrôle sur pièces et sur place, scellage des locaux etc.). L'IGF jouit de l'indépendance dans le cadre de ses activités. Elle agit généralement<sup>15</sup> sur la base :

- du plan d'activité
- sur ordre du ministre
- à la demande d'une autre autorité ou administration

71. Lorsqu'elle a des soupçons de commission d'une infraction, l'IGF informe le parquet qui peut ensuite lui demander une aide ciblée. Elle coordonne ses activités avec la Cour des Comptes compte tenu de la similarité de compétences, et avec l'Inspection des Impôts. Elle intervient parfois aussi dans des équipes d'enquête administrative communes. Dans le cadre des centaines d'actions qu'elle a pu mener, l'IGF a connu 6 affaires de corruption dans le cadre de ses activités pour 1999-2002 (une à l'occasion d'une demande de collaboration par le parquet, cinq dans la cadre de dossiers qui lui ont été transmis).

*iii) La Cour des Comptes (Tribunal de Contas)*

72. La Cour des Comptes (ci-après CC) portugaise se caractérise par un champ de compétence large : contrôle des comptes et audit des finances publiques au niveau central mais aussi local, contrôle préalable des marchés publics, pouvoirs en matière de discipline financière (contre les personnes publiques). A ces fonctions correspondent des chambres spécialisées. Elle compte deux chambres régionales (Les Açores et Madère) et emploie en tout 300 auditeurs et 19 magistrats (issus de la Cour Suprême et jouissant des mêmes garanties). La CC est statutairement indépendante du Gouvernement et du Parlement, son Président est nommé par le Président de la République.

73. Les audits donnent lieu à des recommandations à l'entité concernée, et à des recommandations générales dans le rapport annuel, publié. Une section du parquet est attachée à la CC. C'est elle qui initie la procédure susceptible de conduire à des amendes (pour remise tardive de pièces par ex.), le remboursement de fonds - en cas de subventions indues - accompagné d'éventuelles sanctions pénales (1 à 2 par an).

74. La CC coopère avec les autres services (par ex. l'IGF) aux fins d'échange d'informations, de coordination des audits, d'élaboration de méthodologies communes etc. Ses méthodes de travail et son rôle s'inspirent des recommandations de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI)<sup>16</sup>.

*iv) L'Ombudsman (Provedor de Justiça)*

75. Le Provedor de Justiça (PDJ), dont le statut date de 1977, est nommé par le Parlement et jouit de l'indépendance. Le rôle du PDJ est semblable à celui des Ombudsmen d'autres pays : contrôle externe de l'administration, qui s'applique au Portugal aussi aux entreprises publiques, aux autorités administratives indépendantes, et aux relations entre particuliers. Le PDJ reçoit de 5500 à 6500 plaintes par an, dont le dépôt est très informel (visite en personne, E-mail etc.). Ces plaintes se caractérisent par le fait qu'une grande partie émane d'agents du secteur public (conditions de travail, protection sociale) ce qui découlerait, selon le PDJ, de ce que le système

---

<sup>15</sup> Il n'est pas entièrement clair pour l'EEG si l'IGF peut initier une enquête de sa propre initiative.

<sup>16</sup> En particulier celles du 16<sup>ème</sup> congrès d'Uruguay de 1998 sur le rôle des Instances Supérieures dans la lutte contre la fraude et la corruption.

administratif est mal articulé et mal appliqué, avec des règles complexes et nombreuses. Une autre source importante de requêtes concerne la lenteur des tribunaux : le PDJ ne peut alors que demander où en est une affaire<sup>17</sup> (non les raisons du retard) et il a été indiqué que la magistrature était un corps très fermé. Une troisième source importante de requête émane des administrés au niveau local qui se sont vu refuser une licence, un permis de construire, une autorisation ou qui se plaignent de nuisances. Il a été indiqué que dans environ 70% des cas, une suite favorable était donnée après l'intervention du PDJ.

76. Le PDJ a exprimé le souhait d'avoir un accès à plus d'informations sur les raisons des délais des affaires devant la justice. D'autre part, en raison du grand nombre de plaintes déposées, la priorité est donnée à la réponse au citoyen plaignant (il les moyens humains ne permettant pas de procéder à des études transversales et globales, par exemple sur la modernisation de l'administration, qualifiée de trop rigide).

v) *La société civile et les médias*

77. L'EEG a rencontré des représentants de l'ONG Civitas et de l'Observatoire Permanent de la Justice Portugaise (ci-après, l'OPJP, rattaché au Centre d'Etudes Sociales de la faculté de Coimbra), ainsi qu'un journaliste. Les médias sont diversifiés au Portugal et il a été indiqué à l'EEG que malgré la tendance à la constitution de grands groupes, cela ne se traduit pas par de trop grosses pressions des grands patrons. Le problème est différent au niveau local où les médias sont davantage dépendants des annonceurs et notices publiques, les grands journaux ne s'intéressant pas vraiment aux affaires locales.

78. Selon les études menées et les observations dans la presse, la perception de la corruption reste élevée alors que finalement assez peu de procédures [judiciaires] sont initiées. Les médias rapportent beaucoup d'affaires de criminalité (et les succès des autorités), ce qui peut justifier le niveau de perception élevé. Les recherches de l'OPJP la perception depuis les médias montrent que beaucoup de procédures judiciaires n'aboutissent pas et que les méthodes de travail devraient être revues dans leur ensemble (proactivité, méthodes d'enquête, davantage d'expertise etc.) afin de compléter les changements – positifs – récents au niveau de la police et du parquet. Il semblerait régner une culture de travail encore opposée aux mécanismes inter-services et des réticences assez forte à l'égard des réformes de la part de la magistrature (perçue comme un monde assez fermé). Par ailleurs, des études de cas menées par l'OPJP ont montré diverses déficiences de la procédure judiciaire<sup>18</sup>, alors qu'il existe un lobby des magistrats, plutôt opposés aux changements.

c. **Immunités**

79. Le principe général en vigueur dans l'ordre juridique et constitutionnel portugais est celui de la responsabilité pénale des titulaires de charges politiques et des titulaires de charges publiques pour les actions et omissions qu'ils commettent dans l'exercice de leurs fonctions (art. 117.1 de la Constitution), dont les sanctions applicables et leurs effets peuvent inclure la destitution de leur charge et la perte de leur mandat. Le droit portugais prévoit cependant l'immunité des titulaires de certaines charges politiques et de certaines hautes charges publiques dans la hiérarchie de

---

<sup>17</sup> En vertu de son statut, il doit passer par le Conseil de la Magistrature, mais il contacte les tribunaux directement en pratique.

<sup>18</sup> tous les actes peuvent être contestés au niveau du juge d'instruction, nombreux recours – non suspensifs - devant le tribunal constitutionnel, distribution des affaires entre juges sur tirage au sort, discussions préalables importantes – dont le délai s'impute sur la prescription - quant aux questions de compétences des tribunaux etc.

l'État. Il opère une distinction entre l'irresponsabilité (pour les votes et opinions émises – applicable aux parlementaires) et l'inviolabilité, qui peut faire obstacle à des poursuites pénales. Cette dernière forme d'immunités ne s'applique aux infractions (de corruption) que dans certaines circonstances, en fonction de la sévérité de la peine prévue. Par ailleurs, il existe un régime particulier de procédure. L'inviolabilité s'applique au Président de la République, Députés, membres du Gouvernement et du Conseil d'Etat, le Provedor de Justiça, et les juges du Tribunal constitutionnel. L'inviolabilité et le régime particulier cessent de s'appliquer avec la fin de l'exercice des fonctions.

### Modalités

80. En ce qui concerne les titulaires des charges de Président de la République, député à l'Assemblée de la République et membre du gouvernement national portugais, la levée de l'immunité relève de la compétence de l'Assemblée de la République. L'autorisation de cette dernière est obligatoire (sauf en cas de flagrant délit et si l'infraction appelle une peine d'emprisonnement dont la limite maximum est supérieure à 3 ans) :
- pour pouvoir procéder à leur audition à titre de déclarant ou de personne mise en examen
  - pour leur détention ou emprisonnement,
  - pour que la procédure pénale suive son cours après l'ordonnance de renvoi.
81. La levée de l'immunité du Président de la République doit être faite sur proposition d'un cinquième des députés à l'Assemblée de la République et sur délibération approuvée à la majorité des deux tiers des députés effectivement en fonction (art. 130.2 CRP). Pour les députés à l'Assemblée de la République, les décisions de levée de l'immunité sont prises par le plénum et sont précédées de l'audition du député et de la Commission parlementaire d'éthique<sup>19</sup>. En ce qui concerne la levée de l'immunité d'un membre du gouvernement national, la délibération de suspension, afin que la procédure pénale suive son cours, est prise au scrutin secret et à la majorité absolue des députés de l'Assemblée de la République présents, et elle est précédée d'un avis d'une commission spécialement constituée à cet effet. Les règles applicables en la matière aux députés à l'assemblée régionale des Açores et de Madère sont, en substance, identiques à celles applicables à un député à l'Assemblée de la République. Le même parallèle doit être établi entre les membres du gouvernement régional et les membres du gouvernement de la République.
82. Les membres du Conseil d'État ne peuvent être détenus ou emprisonnés sans l'autorisation du Conseil, sauf pour un crime flagrant punissable d'une peine majeure. Aucune procédure pénale ne pourra suivre son cours à l'encontre d'un membre du Conseil d'État sans la décision du Conseil, sauf dans le cas d'un crime punissable d'une peine majeure. Par ailleurs, le Provedor de Justiça, qui fait partie du Conseil d'État, ne peut pas être détenu ou emprisonné sans l'autorisation de l'Assemblée de la République, sauf pour un crime flagrant punissable d'une peine majeure. Si une procédure pénale est instaurée à l'encontre du Provedor de Justiça, et qu'il a été définitivement mis en accusation, l'Assemblée de la République décidera s'il doit ou non être suspendu afin que la procédure suive son cours, sauf pour un crime punissable de la peine majeure. Si une procédure pénale est instaurée à l'encontre d'un juge du Tribunal

---

<sup>19</sup> Des informations fournies après la visite, à la demande de l'EEG indiquent que pour la période de novembre 1999 à novembre 2002 (VIII<sup>e</sup> et IX<sup>e</sup> législatures), le nombre total de demandes de levées d'immunités de députés de l'Assemblée était de 53, dont 36 ont été autorisées par l'Assemblée.

constitutionnel et que celui-ci est accusé d'un crime pratiqué dans l'exercice de ses fonctions, la suite de la procédure dépend de la délibération de l'Assemblée de la République.

83. D'autre part, les magistrats du siège et du ministère public ne peuvent pas être emprisonnés ou détenus avant qu'ait été prise l'ordonnance qui désigne le jour du jugement afin de répondre d'une accusation faite contre eux, sauf en cas de flagrant délit pour un crime punissable d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans.
84. Aux titulaires de charges politiques, ainsi qu'aussi magistrats du siège et du ministère public, est applicable un régime particulier leur permettant d'être poursuivis ou jugés selon une procédure dérogatoire du droit commun (destinée à renforcer la protection de l'intérêt général) : les règles spéciales de procédure prévues par la loi n° 34/87, du 16 juillet, notamment la non-intervention de jury, le recours au jugement séparé et la liberté de modifier la liste des témoins. S'appliquent également des règles dérogatoires concernant la juridiction compétente pour l'enquête, l'instruction et le jugement, et concernant la façon (par écrit) et l'endroit (leur domicile ou au siège de leurs services respectifs) où l'audition doit être faite. Pour les infractions commises dans l'exercice de ses fonctions et relevant de leur responsabilité, le Président de la République et le Président de l'Assemblée de la République répondent devant le plénum de la Cour de Cassation (arts. 33.1 y 34.2 CRP). Le Premier-Ministre répond devant le plénum de la Cour d'appel de Lisbonne, avec recours devant la Cour de Cassation (art. 35.3 CRP). Le tribunal compétent pour l'enquête, l'instruction et le jugement des magistrats du siège et des magistrats du ministère public pour une infraction pénale est le tribunal de la catégorie immédiatement supérieure à celle où le magistrat est placé, sachant que pour les juges et les procureurs de la Cour de cassation ce sera cette même cour.
85. D'après la Convention de Vienne de 1961, dont le Portugal fait partie, l'agent diplomatique d'un État étranger jouit de l'immunité de juridiction pénale de l'État accréditeur, y compris les cas de crimes de corruption, et il ne peut être détenu, interrogé ou même jugé. Toutefois, il peut être déclaré persona non grata et obligé d'abandonner le territoire portugais, ou il peut encore être demandé à l'État accréditant qu'il retire l'immunité à son agent diplomatique étant donné le crime commis. Jusqu'à présent, il n'existe pas de registre de cas de demande de retrait de l'immunité de juridiction ou de cas de déclaration de persona non grata pour des crimes de corruption. Quand il s'agit d'actes de corruption pratiqués par des diplomates portugais dans les États où ils exercent leurs fonctions, ils sont susceptibles, en application de la loi pénale, de faire l'objet d'une procédure pénale au Portugal.
86. En général, les fonctionnaires et les agents de l'État et des autres entités publiques sont responsables civilement, pénalement et disciplinairement pour les actions et omissions pratiquées dans l'exercice de leurs fonctions, l'action ou la procédure ne dépendant pas, à une phase quelconque, de l'autorisation hiérarchique (art. 271 CRP). Les exceptions à ce principe de la responsabilité se justifient par l'objectif de garantir l'indépendance du titulaire quant à l'exercice de la charge dont il est investi : Les juges pour leurs décisions ; les députés pour les votes et opinions qu'ils émettent dans l'exercice de leurs fonctions.
87. L'EEG a été informée de la constitution, au sein de l'Assemblée de la République, de la Commission pour la réforme du système politique, qui a pour mission de procéder à une analyse des moyens de moderniser le système politique, notamment, le statut actuel des titulaires de charges politiques et de hautes charges publiques.

### III. ANALYSE

#### a. **Politique générale contre la corruption**

88. L'EEG est favorablement impressionnée par les efforts accomplis par le Portugal afin de moderniser son approche des infractions complexes, dont la corruption et ses diverses formes.
89. L'EEG se félicite de l'effort mené - notamment par les autorités judiciaires et du Ministère de la Justice (avec l'aide d'organismes de recherche) - en faveur de démarches innovantes telles que l'analyse de cas et de dossiers, en vue de la compréhension des phénomènes criminels et de la formulation de propositions d'amélioration du travail judiciaire. Cette démarche est complétée par des efforts soutenus de compilation de données empiriques (statistiques) complètes qui permettent aux autorités d'avoir une vue d'ensemble de l'évolution du contentieux en matière de corruption. Ces données montrent, selon l'EEG que le nombre de condamnations pour des infractions de corruption est relativement important. Ces données doivent être complétées par les cas qui ont donné lieu à des sanctions disciplinaires (administratives). Par ailleurs, comme certains interlocuteurs non-gouvernementaux l'ont souligné, de nombreuses affaires de criminalité mises à jour par les autorités sont rapportées par les médias.
90. En revanche, il n'existe pas de dispositif stratégique de coordination permanente dans le domaine de la corruption. L'effort d'ensemble repose sur des lois qui sont l'aboutissement de consultations larges, dirigées par l'unité de politique pénale du Ministère de la Justice.
91. L'EEG relève également que si le secteur de la construction civile et les collectivités locales restent des secteurs à risque, comme dans beaucoup de pays, ces secteurs font l'objet de peu d'informations ou d'analyses, hormis les informations communiquées par la Cour des Comptes qui dispose probablement de la vision la plus étendue.
92. Dans l'ensemble, l'EEG observe que l'accent semble avoir largement été mis sur la « petite corruption ». Au cours de la visite, plusieurs interlocuteurs ont confirmé à l'EEG que la lutte contre la corruption de rue était une priorité (ce qui se traduit par les enquêtes en cours notamment celles concernant la Brigade Routière). D'autres interlocuteurs ont souligné la présence de petite corruption dans divers secteurs de l'administration et la nécessité d'améliorer les mesures de prévention. Il semble également que les formes de corruption plus complexes - notamment liées à des réseaux - soient encore mal connues. Les études de la Direction de la Planification et des Etudes du Ministère de la Justice – en relation avec l'Observatoire permanent de la justice de l'Université de Coimbra -, les rapports de la Cour des Comptes et quelques autres institutions non-judiciaires semblent avoir contribué à la compréhension et l'appréhension du phénomène de la corruption davantage que les autorités judiciaires. Divers systèmes sectoriels semblent assurer une bonne coopération et un échange d'informations entre certaines institutions, notamment sur la base de partenariats et de protocoles d'accord. Selon l'EEG, il faudrait peut-être globaliser cette coopération en tirant généralement avantage des diverses sources d'expertise disponibles, notamment celles des diverses instances de contrôle associées au « Système national de contrôle interne ».
93. L'EEG se félicite également de la disponibilité de nombreuses statistiques, en dépit de l'informatisation encore inachevée des parquets et tribunaux à l'époque de la visite.



94. L'EEG est donc d'avis qu'il existe des bonnes bases de travail qui mériteraient d'être exploitées pleinement et systématiquement avec la collaboration des divers acteurs concernés. Il conviendrait pour cela d'encourager la culture de coopération, notamment entre la police et les autres administrations afin de favoriser une approche multidisciplinaire, dynamique et moins légaliste du phénomène de la corruption dans le cadre d'une politique globale. Cela permettrait aussi un retour d'information sur les suites des dossiers.
95. Au vu des considérations ci-dessus, **l'EEG recommande donc la mise en place d'un mécanisme de réflexion d'ensemble (réunions inter-services régulières etc.), en vue notamment de conduire des recherches et d'élaborer une stratégie globale contre les formes complexes de délinquance, dont la corruption. Les autorités techniques, telles que la Cour des Comptes ou l'IGF pourraient utilement être associées.**
- b. **Institutions, organes et services chargés de la prévention, de l'instruction, de la poursuite et du traitement des infractions liées à la corruption**

b1. **Police, ministère public et justice**

Police

96. Il ressort de l'attention apportée au contrôle de certaines autorités de police, que celle-ci est - ou a été - un secteur fortement affecté par la corruption. La GNR et la PSP sont, en ce qui les concerne, soumises à la fois à un contrôle interne, et à un double contrôle par l'IGAI qui leur consacre la plus grande part de son attention. Les statistiques disciplinaires fournies ainsi que des informations diverses semblent confirmer qu'un tel investissement administratif était nécessaire et que le contrôle - du moins a posteriori - est effectif. D'ailleurs, au moment de la visite de l'EEG au Portugal, une pratique d'extorsion/chantage aux amendes par la police routière et de grande envergure (impliquant quelques dizaines d'agents) venait d'être mise à jour. L'EEG se félicite de ce que les autorités portugaises consacrent une telle attention à cette forme de petite corruption, dans la mesure où les agents de police sont les premiers représentants de l'Etat avec lesquels le citoyen est en contact au quotidien. Le niveau de perception de la corruption et la confiance du public sont donc étroitement liés à l'intégrité des forces de l'ordre. L'EEG relève en revanche que les membres de la PJ - même s'ils sont nettement moins nombreux que leurs homologues en uniforme - ne soient pas soumis à un tel contrôle, les opportunités de « profit » étant parfois très importantes dans les activités de PJ, qui travaille au contact des activités criminelles les plus profitables, dont le crime organisé. Au moment de la visite de l'EEG, le département disciplinaire de la PJ ne disposait pas de pouvoirs d'inspection et dans l'immédiat, c'est l'Inspection Générale des Services de Justice (créée en 2001) qui assure les inspections ; des projets existent afin de remédier à cette carence. **L'EEG recommande en conséquence de doter le département disciplinaire de la police judiciaire de pouvoirs d'inspection et de prévoir des mécanismes de vigilance/contrôle quant à l'intégrité des agents travaillant dans le cadre de certains domaines (crime organisé, etc.).**
97. L'EEG a pu constater que la Police Judiciaire ( et plus particulièrement la DCICCEF ) en raison de sa compétence réservée, avait pu développer un certain degré de spécialisation dans les enquêtes relatives à des faits de corruption. Elle fait également usage d'experts non policiers employés par la police. L'EEG s'en félicite. Il ne faudrait pas que cette expertise en la matière soit freinée par un manque de personnels ou de moyens matériels (notamment informatiques).

98. Par ailleurs, l'EEG s'est interrogée sur la gestion de quatre forces de police aussi importantes et leur niveau de coopération. La PJ a une compétence exclusive pour traiter certaines affaires – dont celles de corruption – mais elle dépend grandement en cela des cas signalés par les autres forces de police qui disposent d'un réseau couvrant l'ensemble du territoire et donc d'un accès privilégié à l'information. L'interconnexion entre les bases de données, actuellement envisagée, devrait donc permettre de réduire les risques de pertes d'informations.
99. Au vu des considérations ci-dessus, **l'EEG recommande de mener à bien l'interconnexion des diverses bases de données de la police et d'examiner les spécificités des activités de la police judiciaire afin d'adapter les moyens de travail en conséquence.**
100. **L'EEG recommande également de renforcer les moyens matériels, humains et autres nécessaires à la police pour lui permettre de s'acquitter au mieux de ses fonctions en matière de lutte contre la corruption.**

#### Procureurs et enquête pénale

101. L'EEG salue les efforts accomplis par le Portugal pour doter ses autorités de poursuite de la spécialisation et de l'expertise nécessaire pour traiter les infractions les plus complexes. Cela permet une chaîne d'expertise continue de la PJ aux parquets. Le travail accompli par le DCIAP en matière de recherche et prévention, même s'il en est encore à un stade précoce, est également à saluer. Cela devrait permettre au Portugal, en combinaison avec les travaux de recherche menés par l'Observatoire de la justice de l'université de Coimbra, de disposer dans un proche avenir d'un outil puissant en matière d'analyse et d'identification des secteurs et dossiers à risque. Cela témoigne aussi d'un renouvellement des méthodes de travail par le développement d'approches proactives. Il est toutefois dommage que pour certaines infractions sa compétence semble reposer sur une acception stricte de la conception d'infractions organisées, ce qui fait que son expertise ne soit pas disponible dans des affaires d'envergure où il sera davantage question d'association de malfaiteurs ou de réseaux criminels sans pour autant impliquer une structure organisée.
102. La procédure pénale reste un domaine dans lequel les réformes sont sensibles du point de vue politique, comme cela a été indiqué à l'EEG. Celle-ci comprend en particulier le souhait des autorités portugaises de maintenir un haut niveau de protection des libertés individuelles. Cela étant, l'EEG relève que la procédure pénale est complexe, affectée d'un fort formalisme et peu adaptée au traitement des infractions complexes dont font partie les infractions de corruption. Des interlocuteurs de l'EEG ont fait observer qu'en dépit du nombre d'affaires enregistrées, assez peu arrivent en phase de jugement. Il a été indiqué que ces dernières années, de nombreux procès avaient été ouverts contre des ministres, des syndicalistes, des maires, des entrepreneurs etc. Beaucoup d'affaires ont dû être classées pour cause de prescription. Un des problèmes pour la criminalité en col blanc est que certains avocats utilisent le système actuel qui permet de contester au fur et à mesure du déroulement de l'instruction, chaque acte individuel de l'enquête au niveau du juge d'instruction, ainsi que les recours au niveau du tribunal constitutionnel qui ne suspendent pas le délai de la prescription
103. L'EEG a aussi obtenu des appréciations contradictoires quant à la collaboration entre les diverses autorités de police, et entre la police et les procureurs. Mais cela ne semble pas applicable aux relations avec la police judiciaire, peut-être du fait qu'elle est organiquement dirigée par des magistrats.

104. Au vu des considérations ci-dessus, l'EEG recommande de revoir la procédure d'enquête applicable aux infractions graves, dont celles liées à la corruption et :
- d'étudier la meilleure façon de remédier aux problèmes liés à la possibilité de contester individuellement et au fur et à mesure du déroulement de l'enquête, chaque décision du juge d'instruction,
  - de revoir le caractère non-suspensif en termes de prescription du recours devant le Tribunal Constitutionnel afin d'éviter que l'utilisation abusive de la procédure n'empêche l'aboutissement des dossiers sensibles.

### Les juges

105. En dépit de l'engorgement des tribunaux, il semble parfois que beaucoup de temps soit perdu dans des discussions sur les questions de compétence (jusqu'à un an, délai qui s'impute sur le délai de prescription). De plus, du fait de l'absence d'un système de chambres, les tribunaux ne disposent pas d'une véritable spécialisation en matière pénale, et encore moins en matière de délinquance économique-financière. Il a été indiqué à l'EEG que la création de telles chambres risquerait un refus constitutionnel et qu'une alternative consisterait à nommer des substituts pour assister les juges déjà submergés de dossiers ou lors d'affaires complexes (alors que les affaires sont distribuées par tirage au sort). Une telle initiative permettrait de compenser l'absence de toute forme d'expertise comptable ou financière disponible actuellement pour les juges.
106. Il est apparu dans ce contexte et à la lumière des discussions eues sur place, que la formation des magistrats dans le domaine de la criminalité notamment économique et financière a une importance particulière et il est heureux que le Centre d'Etudes Judiciaires organise des séminaires sur la corruption, les infractions économiques, les méthodes d'enquête etc. Diverses publications sont par ailleurs disponibles. Si l'on considère que le parquet dispose déjà d'une certaine expertise et de sources d'appui techniques, la participation des juges à ces cours mériterait d'être développée et encouragée afin d'assurer une chaîne continue de technicité dans le traitement des affaires. L'accès aux postes des juridictions du second degré et de la Cour Suprême se fait sur concours et des mécanismes d'appréciation professionnelle existent ; il a toutefois été indiqué à l'EEG que le système d'avancement de carrière actuel reste largement (certains interlocuteurs ont indiqué « uniquement ») basé sur l'ancienneté et il pourrait donc être utile d'envisager l'introduction d'une plus grande « dose » de mérite en faisant de la participation aux formations dispensées dans le cadre de la formation continue un critère d'avancement. Des activités sur le travail d'investigation et l'usage des moyens spéciaux d'enquête permettraient par ailleurs de débattre d'un certain nombre de problèmes de procédure pénale (voir plus haut). Des moyens en expertise adéquats au niveau des tribunaux complèteraient utilement cette initiative.
107. L'EEG reste toutefois d'avis que l'idéal serait de mettre en place – au sein des tribunaux de droit commun - des chambres spécialisées dans le traitement de la délinquance économique et financière, dont les affaires de corruption importantes. Il suffirait que de telles chambres existent au niveau de Lisbonne et/ou Porto : une compétence nationale leur permettrait dès lors de connaître des affaires trop sensibles/complexes pour être traitées au niveau local.
108. Au vu de ce qui précède, l'EEG recommande de considérer l'opportunité de créer – au sein des tribunaux de droit commun - des chambres spécialisées dans les infractions économiques et financières (dont la corruption).

109. **Elle recommande aussi de prendre au moins des mesures pour améliorer la spécialisation des juges et les moyens humains/en expertise dans le domaine des infractions complexes, telles que la corruption.**

#### Indépendance des autorités judiciaires

110. En ce qui concerne l'indépendance des autorités judiciaires, les magistrats rencontrés par l'EEG ont clairement manifesté n'avoir pas connu d'interférence ces dernières années dans l'exercice de leurs fonctions. Tant les procureurs que les juges semblent très attachés à leur indépendance et il existe d'importantes garanties institutionnelles et juridiques pour garantir cette indépendance. L'EEG n'a pas non plus eu connaissance de polémiques particulières quant à l'indépendance des autorités judiciaires. Toutefois, certains interlocuteurs ont souligné que le manque de certains moyens (humains, droit d'accès à certaines informations etc.) était susceptible d'affecter leur indépendance de travail. L'EEG relève notamment que tous les postes du DCIAP n'étaient pas encore affectés et que ce service avait connu quelques problèmes de moyens pour mettre en place son travail d'analyse systématique des dossiers de corruption. Au vu de ce qui précède, **l'EEG recommande aux autorités portugaises de renforcer les moyens (matériels, personnels, d'accès aux informations et autres) mis à la disposition des juges et procureurs afin d'assurer leur indépendance fonctionnelle effective**

#### **b2. Sources d'informations**

111. L'EEG n'a pas eu connaissance du travail d'éventuels services de renseignements qui peuvent se révéler une véritable aide à l'enquête en fournissant des informations utiles pour l'environnement d'un dossier lorsque les enquêteurs sont confrontés à des réseaux liés à la criminalité organisée.
112. La PJ a développé des méthodes d'intervention à un stade avancé (par exemple sur la base d'informations dans la presse, de soupçons, ou de dénonciations). Même s'il n'existe pas de lignes téléphoniques ou autres permettant aux citoyens d'effectuer des signalements, les dénonciations anonymes sont prises en compte<sup>20</sup> (sauf dans le cas des registres de plaintes administratifs). Enfin, l'EEG note avec intérêt l'obligation faite aux fonctionnaires – au sens large et y compris ceux de l'IGF - de dénoncer aux autorités pénales les crimes dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions (article 386 du Code pénal et article 242 du Code de procédure pénale en ce qui concerne les modalités de signalement). Malgré cette obligation, l'EEG constate que le nombre de dénonciations de ce type est très faible. C'est pourquoi **l'EEG recommande de sensibiliser les fonctionnaires à l'obligation de dénonciation des infractions pénales qui leur est faite (article 386 du Code pénal et article 242 du Code de procédure pénale) en les rendant attentifs aux mécanismes et procédures en place pour s'acquitter de cette obligation.**
113. L'EEG salue la mise en place de mesures incitatives à collaborer avec la justice qui peuvent permettre à des personnes impliquées à bénéficier de dispenses ou remises de peine en échange d'informations importantes et de témoignages dans des affaires de corruption. L'EEG note avec intérêt aussi les diverses mesures adoptées en 1999 sur la protection des témoins, qui sont aussi applicables aux infractions de corruption. Elle espère que les derniers textes d'application seront adoptés rapidement.

---

<sup>20</sup> La PJ a reçu en 2000, 18 plaintes anonymes pour faits de corruption, 60 en 2001 et 102 en 2002.

### **b3. Autres institutions et mécanismes de lutte contre la corruption**

114. L'EEG apprécie l'existence dans la plupart des administrations de corps d'inspection et la mise en place de règlements disciplinaires et codes de déontologie. Cette initiative pourrait cependant être développée dans le sens d'une plus grande attention portée aux risques de corruption car les statistiques communiquées à l'EEG font état de très peu d'affaires (IGAI : 73 procédures pour les années 2000, 2001 et 2002 dont aucune ne concernaient des actes de corruption ; cabinet d'inspection du SEF : 244 procédures pour les trois dernières années dont 2 concernant de la corruption). Les chiffres communiqués par l'IGF (6 dossiers traités entre 1999 et 2002) ne sont guère plus éloquentes. Or, la corruption reste assez fortement perçue, non-seulement par les médias et le public, mais aussi par des interlocuteurs travaillant quotidiennement avec l'administration. Il a été difficile pour l'EEG de déterminer s'il s'agit là d'une perception justifiée ou non. En tout cas, il y a probablement un travail de sensibilisation/réflexion à mener dans le cadre du « système de contrôle interne », parallèlement aux mesures d'incitation recommandées précédemment. **L'EEG recommande donc de mener un travail de sensibilisation et de réflexion quant aux risques et au traitement de la corruption dans le cadre du « système de contrôle interne ».**
115. Il a également semblé que l'IGF pourrait souffrir d'un manque de moyens, en particulier humains<sup>21</sup>. **L'EEG recommande d'évaluer les besoins (en particulier humains) de l'IGF dans la perspective du bon accomplissement de ses fonctions, et d'ajuster ses moyens en conséquence.**
116. L'EEG se félicite de la qualité du travail accompli par la Cour des Comptes, de l'étendue de son contrôle et de son expertise. Les marchés publics restent un secteur à risque et la Cour semble en mesure de détecter les « adjudications sur CV » (du prestataire/fournisseur, ou du produit), la pratique des opérations scindées pour rester en deçà des coûts entraînant certains impératifs de procédure. Elle semble aussi exercer un contrôle efficace sur les subventions illégitimes (notamment les clubs sportifs). Son pouvoir disciplinaire (amendes et/ou remboursement des fonds) semble efficace (il a été indiqué à l'EEG que 50% des amendes prononcées contre des collectivités locales ont été payées volontairement. La CC est consciente du rôle qu'elle peut jouer dans la révélation des infractions de corruption (conformément par exemple aux recommandations de l'organisation INTOSAI) : elle transmet ses soupçons au parquet normal et sa collaboration/coordination avec les autres services (y compris au niveau du renseignement, avec l'IGF) a paru bonne. Comme le soulignent les autorités portugaises, le système d'inspection/audit du secteur public est effectivement complexe et il est heureux que la CC soit en charge d'une certaine coordination.

### **c. Immunités**

117. Le système des immunités en place au Portugal ainsi que les mécanismes permettant d'en obtenir la levée, ne semblent pas entraver de manière disproportionnée la conduite des enquêtes, les poursuites et le jugement des personnes concernées. Les immunités et privilèges prévus pour les titulaires de certaines charges politiques et de certaines hautes charges publiques dans la hiérarchie de l'État, et aussi pour certains autorités (magistrats et procureurs), sont clairement circonscrites : elles visent uniquement à empêcher toute pression induite sur l'exercice de certaines fonctions. Par ailleurs, l'EEG note l'absence de polémiques particulières sur la question des immunités, actuellement. Selon certains interlocuteurs de l'EEG, le principal

---

<sup>21</sup> Les autorités portugaises ont confirmé qu'au 31 décembre 2002, du fait de restrictions budgétaires, 257 fonctionnaires étaient en poste, sur 576 prévus statutairement. 29 nouveaux inspecteurs ont été recrutés en 2002 pour palier aux lacunes.

obstacle dans les affaires économique-financières impliquant des acteurs politiques tient aux obstacles procéduraux et au jeu de la prescription.

118. L'EEG relève également qu'en ce qui concerne les parlementaires, un nombre significatif de demandes de levée d'immunité ne sont pas satisfaites (17 au cours de la période 1999-2002). Les autorités portugaises indiquent que cela est dû au fait qu'il s'agissait d'infractions trop peu importantes (au regard de l'intérêt général) pour justifier une levée d'immunité. Cette dernière s'impose en effet au parlement lorsque l'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois années, alors que dans les autres cas, la levée de l'immunité est laissée à l'appréciation du Parlement. Or, il se trouve qu'un certain nombre d'infractions de corruption sont passibles de peines inférieures à cette limite (voir le tableau au paragraphe 17). Il serait donc opportun d'encadrer le pouvoir discrétionnaire de l'Assemblée par un certain nombre de lignes directrices sur l'opportunité de levée des immunités et rappelant que celles-ci ne devraient pas offrir une protection contre les infractions pénales de corruption ou liées à la corruption. Dès lors, **L'EEG recommande d'adopter des lignes directrices sur les levées d'immunités.**

#### **IV. CONCLUSIONS**

119. L'EEG note avec intérêt les efforts accomplis par le Portugal ces dernières années pour renforcer son arsenal de mesures anti-corruption tant préventives que répressives. Le Portugal répond ainsi énergiquement au problème de la corruption dont la perception reste à un niveau relativement élevé
120. Les autorités portugaises ont déjà poussé relativement loin le degré de spécialisation et d'expertise des autorités tant judiciaires qu'administratives. L'EEG accueille aussi très favorablement les travaux d'analyse de contentieux menés au niveau universitaire et depuis peu au niveau judiciaire. L'EEG a par ailleurs rencontré des personnels très bien informés de l'expérience étrangère. Le défi consiste pour le Portugal à poursuivre cet effort et à affiner les mécanismes existants afin qu'autant de procédures dans des affaires éventuellement liées à la corruption ne tombent sous le coup de la prescription ou d'une annulation pour vice de forme. L'EEG est consciente du poids du passé historique du pays et du soucis d'assurer la protection des libertés individuelles. Mais il est clair qu'un effort devra encore être accompli pour permettre aux autorités d'appréhender sereinement et avec efficacité les affaires complexes, qu'il s'agisse de la corruption, mais aussi des faillites, de la criminalité du monde des affaires etc. Un travail préalable semble nécessaire pour regrouper les expériences des divers services et prendre la mesure exacte de la tâche ; la coopération entre autorités semble assez bonne dans l'ensemble et il serait dommage de ne pas tirer avantage du potentiel existant. Un autre travail, en parallèle celui-là, devrait permettre de rendre plus effectif les mécanismes préventifs et de détection existants au niveau des diverses administrations.
121. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Portugal :
- i) **mettre en place un mécanisme de réflexion d'ensemble (réunions inter-services régulières etc.), en vue notamment de conduire des recherches et d'élaborer une stratégie globale contre les formes complexes de délinquance, dont la corruption. Les autorités techniques, telles que la Cour des Comptes ou l'IGF pourraient utilement être associées ;**

- ii) doter le département disciplinaire de la police judiciaire de pouvoirs d'inspection et de prévoir des mécanismes de vigilance/contrôle quant à l'intégrité des agents travaillant dans le cadre de certains domaines (crime organisé, etc.) ;
- iii) mener à bien l'interconnexion des diverses bases de données de la police et d'examiner les spécificités des activités de police judiciaire afin d'adapter les moyens de travail en conséquence ;
- iv) renforcer les moyens matériels, humains et autres nécessaires à la police pour lui permettre de s'acquitter au mieux de ses fonctions en matière de lutte contre la corruption ;
- v) de revoir la procédure d'enquête applicable aux infractions graves, dont celles liées à la corruption et :
  - d'étudier la meilleure façon de remédier aux problèmes liés à la possibilité de contester individuellement et au fur et à mesure du déroulement de l'enquête, chaque décision du juge d'instruction,
  - de revoir le caractère non-suspensif en termes de prescription du recours devant le Tribunal Constitutionnel afin d'éviter que l'utilisation abusive de la procédure n'empêche l'aboutissement des dossiers sensibles ;
- vi) considérer l'opportunité de créer – au sein des tribunaux de droit commun - des chambres spécialisées dans les infractions économiques et financières (dont la corruption) ;
- vii) prendre au moins des mesures pour améliorer la spécialisation des juges et les moyens humains/en expertise dans le domaine des infractions complexes, telles que la corruption ;
- viii) renforcer les moyens (matériels, personnels, d'accès aux informations et autres) mis à la disposition des juges et procureurs afin d'assurer leur indépendance fonctionnelle effective ;
- ix) sensibiliser les fonctionnaires à l'obligation de dénonciation des infractions pénales qui leur est faite (article 386 du Code pénal et article 242 du Code de procédure pénale) en les rendant attentifs aux mécanismes et procédures en place pour s'acquitter de cette obligation ;
- x) mener un travail de sensibilisation et de réflexion quant aux risques et au traitement de la corruption dans le cadre du « système de contrôle interne » ;
- xi) évaluer les besoins de l'IGF (en particulier humains) dans la perspective du bon accomplissement de ses fonctions, et ajuster ses moyens en conséquence ;
- xii) L'EEG recommande d'adopter des lignes directrices sur les levées d'immunités.

122. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités portugaises à tenir compte des observations formulées par les experts dans la partie analytique de ce rapport.

123. Enfin, conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités portugaises à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus avant le 31 décembre 2004.



## ANNEXE I

### Dispositions pertinentes du Code pénal portugais

#### **Association criminelle – art. 299 du Code pénal**

1. Quiconque promet ou établit un groupe, organisation ou association dont la finalité ou l'activité vise la commission de délits, est puni d'une peine d'emprisonnement de 1 à 5 ans.
2. La même peine s'applique à quiconque fait partie ou soutient de tels groupes, organisations, ou associations, notamment par la fourniture d'armes, munitions, instruments du crime, surveillance des locaux de réunion, ou quelque autre forme de soutien dans le recrutement de nouveaux membres.
3. Quiconque assure la fonction de chef ou dirige un groupe, organisation ou association visé aux paragraphes précédents, est puni d'une peine d'emprisonnement de 2 à 8 ans.
4. Les peines mentionnées pourront être spécialement atténuées ou ne pas s'appliquer si l'individu empêche ou s'efforce sérieusement d'empêcher la continuation du groupe, organisation ou association, ou communique son existence aux autorités de façon que celle-ci puisse éviter la commission d'infractions.

#### **Trafic d'influence - art. 335 du Code pénal**

1. Quiconque, personnellement ou par personne interposée, avec son consentement ou sa ratification, sollicite ou accepte, pour lui-même ou pour un tiers, un avantage patrimonial ou non patrimonial, ou la promesse d'un tel avantage, pour abuser de son influence, réelle ou supposée, auprès d'une entité publique quelconque, est puni :
  - a) D'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 5 ans, s'il n'est pas susceptible d'encourir une peine plus grave en application d'une autre disposition légale, si la finalité est d'obtenir une décision illicite favorable quelconque ;
  - b) D'une peine d'emprisonnement jusqu'à 6 mois ou d'une peine d'amende jusqu'à 60 jours, s'il n'est pas susceptible d'encourir une peine plus grave en application d'une autre disposition légale, si la finalité est d'obtenir une décision licite favorable quelconque.
2. Quiconque, personnellement ou par personne interposée, avec son consentement ou sa ratification, donne ou promet un avantage patrimonial ou non patrimonial aux personnes mentionnées au numéro précédent et aux fins prévues à l'alinéa a), est puni d'une peine d'emprisonnement jusqu'à 3 ans ou d'une peine d'amende.

#### **Corruption d'électeur - art. 341, n° 1, al. b) du Code pénal**

1. Quiconque, dans le cadre d'une élection mentionnée au n°1 de l'article 338 (à savoir, une élection destinée à élire un organe de souveraineté, d'une région autonome ou d'une administration locale) :
  - a) (...)
  - b) Achète ou vend un vote ;est puni d'une peine d'emprisonnement jusqu'à 1 an ou d'une peine d'amende jusqu'à 120 jours.

### **Corruption passive de fonctionnaire en vue d'un acte illicite - art. 372 du Code pénal**

1. Le fonctionnaire qui, personnellement ou par personne interposée, avec son consentement ou sa ratification, sollicite ou accepte, pour lui-même ou pour un tiers, sans qu'il lui soit dû, un avantage patrimonial ou non patrimonial, ou la promesse d'un tel avantage, en vue d'un acte ou d'une omission quelconque contraire aux devoirs de sa charge, même antérieur à cette demande ou à cette acceptation, est puni d'une peine d'emprisonnement de 1 à 8 ans.
2. Si l'agent, avant la pratique du fait, répudie volontairement l'offre ou la promesse qu'il a acceptée, ou restitue l'avantage, ou, s'il s'agit d'une chose fongible, la valeur de celle-ci, il est dispensé de la peine
3. La peine est particulièrement atténuée si l'agent apporte effectivement son concours au recueil des preuves décisives pour l'identification ou la capture d'autres responsables.

### **Corruption passive de fonctionnaire en vue d'un acte licite - art. 373**

1. Le fonctionnaire qui personnellement, ou par personne interposée, avec son consentement ou sa ratification, sollicite ou accepte pour lui-même ou pour un tiers, sans qu'il lui soit dû, un avantage patrimonial ou non patrimonial, ou la promesse d'un tel avantage, en vue d'un acte ou d'une omission quelconque non contraire aux devoirs de sa charge, même antérieur à cette sollicitation ou à cette acceptation, est puni d'une peine d'emprisonnement jusqu'à 2 ans ou d'une peine d'amende jusqu'à 240 jours.
2. Encourt la même peine, le fonctionnaire qui personnellement, ou par personne interposée avec son consentement ou sa ratification, sollicite ou accepte pour lui-même ou pour un tiers, sans qu'il lui soit dû, un avantage patrimonial ou non patrimonial, d'une personne qui ait eu, ait ou puisse avoir dans l'avenir, devant lui, une quelconque prétention dépendant de l'exercice de ses fonctions publiques.

### **Corruption active - art. 374 du Code pénal**

1. Quiconque personnellement, ou par personne interposée, avec son consentement ou sa ratification, donne ou promet à un fonctionnaire, ou à un tiers à la connaissance de celui-ci, un avantage patrimonial ou non patrimonial, sans qu'il lui soit dû, dans la finalité mentionnée à l'article 372, est puni d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 5 ans.
2. Si la finalité est celle indiquée à l'article 373, l'agent est puni d'une peine d'emprisonnement jusqu'à 6 mois ou d'une peine d'amende jusqu'à 60 jours.
3. [renvoi à l'application des dispositions de l'article 364 : Les peines auxquelles se réfère cet article sont particulièrement atténuées, pouvant aller éventuellement jusqu'à la dispense de peine, quand le fait a été pratiqué dans le but d'éviter que l'agent, son conjoint, un adoptant ou un adopté, ses parents ou parents par alliance jusqu'au 2ème degré, ou la personne avec laquelle il vit maritalement, soient exposés au danger de se retrouver assujettis à une peine ou à une mesure de sécurité.]

### **Concept de fonctionnaire aux fins de la loi pénale – article 386**

1. Aux fins de la loi pénale, l'expression fonctionnaire englobe :

- a) Le fonctionnaire civil ;
- b) L'agent administratif ; et

c) Quiconque, même provisoirement ou temporairement, moyennant rémunération ou à titre gratuit, volontairement ou obligatoirement, a été appelé à exercer ou à participer à l'exercice d'une activité incluse dans la fonction publique administrative ou juridictionnelle, ou, dans les mêmes circonstances, à exercer des fonctions dans des organismes d'utilité publique ou à y prendre part.

2. Sont assimilés au fonctionnaire, les gestionnaires, les titulaires des organes de surveillance et les travailleurs des entreprises publiques, nationalisées, à capitaux publics ou à participation majoritaire de capital public et, en outre, des entreprises concessionnaires de services publics.

3. Sont encore assimilés au fonctionnaire aux fins des dispositions des articles 372 à 374 :

a) Les magistrats, les fonctionnaires, les agents et assimilés de l'Union européenne, indépendamment de leur nationalité et de leur domicile ;

b) Les fonctionnaires nationaux d'autres États membres de l'Union européenne, quand l'infraction a été commise, en tout ou partie, sur le territoire portugais ;

c) Tous ceux qui exercent des fonctions identiques à celles décrites au n° 1, au sein d'une quelconque organisation internationale de droit public dont le Portugal est membre, quand l'infraction a été commise, en tout ou partie, sur le territoire portugais.

4. L'assimilation à un fonctionnaire, aux fins de la loi pénale, de quiconque exerce des fonctions politiques est réglementée par une loi spéciale.

### **Corruption pratiquée par un titulaire d'une charge politique et corruption d'un titulaire d'une charge politique (Loi n° 34/87 combiné avec la loi n° 108/2001)**

Article 3 :

1. Sont des charges politiques, aux fins de la présente loi :

a) Celle de Président de la République ;

b) Celle de Président de l'Assemblée de la République ;

c) Celle de député à l'Assemblée de la République ;

d) Celle de membre du gouvernement ;

e) Celle de député au Parlement européen ;

f) Celle de ministre de la République pour une région autonome ;

g) Celle de membre d'un organe du gouvernement d'une région autonome ;

i) Celle de membre d'un organe représentatif d'une administration locale ;

j) Celle de gouverneur civil ;

2. Aux fins des dispositions des articles 16 à 19, sont assimilés aux titulaires de charges politiques nationaux, les titulaires de charges politiques de l'Union européenne, indépendamment de leur nationalité et de leur domicile, et quand l'infraction a été commise, en tout ou partie, sur le territoire portugais, les titulaires de charges politiques d'autres États membres de l'Union européenne.

### **Corruption passive en vue d'un acte illicite (article 16 Loi n° 34/87 combiné avec la loi n° 108/2001)**

1. Le titulaire d'une charge politique qui, dans l'exercice de ses fonctions, personnellement ou par personne interposée, avec son consentement ou sa ratification, sollicite ou accepte, pour lui-même ou pour un tiers, sans qu'il lui soit dû, un avantage patrimonial ou non patrimonial, ou la promesse d'un tel avantage, en vue d'un acte ou d'une omission quelconque contraire aux devoirs de sa charge, même

antérieur à cette sollicitation ou à cette acceptation, est puni d'une peine d'emprisonnement de 2 à 8 ans.

2. Si, par suite de la corruption, il résulte une condamnation pénale à une peine plus grave que celle prévue au numéro précédent, ce sera cette peine-là qui sera appliquée à la corruption.

### **Corruption passive en vue d'un acte licite (article 17 Loi n° 34/87 combiné avec la loi n° 108/2001)**

1. Le titulaire d'une charge politique qui, dans l'exercice de ses fonctions, personnellement ou par personne interposée, avec son consentement ou sa ratification, sollicite ou accepte pour lui-même ou pour un tiers, sans qu'il lui soit dû, un avantage patrimonial ou non patrimonial, ou la promesse d'un tel avantage, en vue d'un acte ou d'une omission quelconque non contraire aux devoirs de sa charge, même antérieur à cette sollicitation ou à cette acceptation, est puni d'une peine d'emprisonnement jusqu'à 3 ans ou d'une peine d'amende jusqu'à 300 jours.

2. Encourt la même peine, le titulaire d'une charge politique qui, personnellement, ou par personne interposée, avec son consentement ou sa ratification, sollicite ou accepte pour lui-même ou pour un tiers, sans qu'il lui soit dû, un avantage patrimonial ou non patrimonial d'une personne qui ait eu, ait ou puisse avoir dans l'avenir, devant lui, une quelconque prétention dépendant de l'exercice de ses fonctions publiques.

### **Corruption active (article 18 Loi n° 34/87 combiné avec la loi n° 108/2001)**

1. Quiconque personnellement, ou par personne interposée, avec son consentement ou sa ratification, donne ou promet à un titulaire d'une charge politique, ou à un tiers à la connaissance de celui-ci, un avantage patrimonial ou non patrimonial, sans qu'il lui soit dû, aux fins indiquées à l'article 16, est puni d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 5 ans.

2. Si les fins sont celles indiquées à l'article 17, l'agent est puni d'une peine d'emprisonnement jusqu'à 6 mois ou d'une peine d'amende jusqu'à 60 jours.

3. Le titulaire d'une charge politique qui, dans l'exercice de ses fonctions, personnellement ou par personne interposée, avec son consentement ou sa ratification, donne ou promet à un fonctionnaire ou à un autre titulaire d'une charge politique, ou à un tiers à la connaissance de ceux-ci, un avantage patrimonial ou non patrimonial, sans qu'il leur soit dû, aux fins mentionnées à l'article 16, est puni de la peine d'emprisonnement prévue à ce même article.

### **Corruption dans le cadre du phénomène sportif (décret-loi n° 390/91)**

Concerne les comportements frauduleux pratiqués :

- **par le pratiquant d'un sport**<sup>22</sup> : Quiconque, en qualité de pratiquant sportif, personnellement ou par personne interposée, avec son consentement ou sa ratification, sollicite ou accepte, pour lui-même ou pour un tiers, un avantage patrimonial ou non patrimonial, ou la promesse d'un tel avantage, sans qu'il lui soit dû, en tant que contrepartie d'un acte ou d'une omission destiné à altérer ou à fausser le résultat d'une compétition sportive, sera puni d'une peine d'emprisonnement jusqu'à 2 ans (article 2 n° 1) ;

- **par l'arbitre ou assimilé** : Si les faits décrits à l'article précédent sont pratiqués par un arbitre ou assimilé, dont la fonction consiste à apprécier, juger ou décider de l'application des règles techniques et

---

<sup>22</sup> Par *pratiquant de sport*, l'on entend "celui qui, à titre individuel ou intégré dans un ensemble, participe à une compétition sportive" (art. 1alinéa a)).

de discipline propres à la modalité sportive, la peine sera l'emprisonnement jusqu'à 4 ans (article 3 n° 1) ;

- **par le dirigeant, l'entraîneur, le préparateur physique, le directeur technique, le médecin, le masseur** : Encourt la même peine (emprisonnement jusqu'à quatre ans) quiconque pratique les faits décrits à l'article précédent en qualité de dirigeant, entraîneur, préparateur physique, directeur technique, médecin, masseur ou agent d'une quelconque activité d'appui au pratiquant sportif (article 3 n° 2).

Est, en outre incriminée, dans ce texte de loi, la conduite de :

- Quiconque, personnellement ou par personne interposée, avec son consentement ou sa ratification, donne ou promet à un pratiquant sportif, un avantage patrimonial ou non patrimonial, qui ne lui est pas dû, dans la finalité indiquée à l'article 2 (altérer ou fausser le résultat d'une compétition sportive), sera puni d'emprisonnement jusqu'à trois ans (article 4 n° 1) ;

- Si le fait décrit au numéro précédent est pratiqué envers l'une quelconque des personnes mentionnées à l'article 3 (dirigeant, entraîneur, préparateur physique, directeur technique, médecin, masseur ou agent d'une quelconque activité d'appui au pratiquant sportif), la peine sera l'emprisonnement jusqu'à quatre ans.

Article 6 (décret-loi n° 390/91)

Aux agents des crimes prévus dans le présent texte de loi, peuvent être appliquées les peines accessoires suivantes :

- a) Suspension, pour une durée de six mois à trois ans, de la participation aux compétitions sportives ;
- b) Privation du droit de recevoir des subsides officiels pour une durée d'un à cinq ans ;
- c) Suspension de l'exercice de sa fonction ou de son activité pour une durée de deux à six ans, s'il s'agit d'un arbitre ou assimilé ou d'un titulaire d'un organe d'une fédération, association, ligue ou d'un organisme similaire et d'un dirigeant d'un club sportif ou d'un titulaire d'un organe d'une société à fins sportives.

### **Corruption active avec préjudice porté au commerce international (article 41-A Décret-loi n° 28/84 combiné avec les lois 13/2001 et 108/2001)**

1. Quiconque personnellement, ou par personne interposée avec son consentement ou sa ratification, donne ou promet à un fonctionnaire ou à un titulaire d'une charge politique, national ou étranger, ou à un tiers à la connaissance de ceux-ci, un avantage patrimonial ou non patrimonial dans le but d'obtenir ou de conserver un marché, un contrat ou un autre avantage indu dans le commerce international, est puni d'une peine d'emprisonnement d'un à huit ans.

2. Aux fins des dispositions du numéro précédent, sont considérés fonctionnaires étrangers, tous ceux qui exercent une fonction publique pour un pays étranger, qu'ils détiennent un mandat, notamment administratif ou judiciaire, pour lequel ils ont été nommés ou élus, ou qu'ils exercent des fonctions pour une entreprise, un organisme public ou une entreprise concessionnaire de services publics, indépendamment du niveau national ou local, et en outre tout fonctionnaire ou agent d'une organisation internationale ou supranationale de droit public.

3. Aux fins des dispositions du n° 1, sont considérés titulaires de charges politiques étrangères ceux qui sont qualifiés comme tels par la loi de l'État pour lequel ils exercent ces fonctions.

**Corruption passive dans le secteur privé (article 41-B Décret-loi n° 28/84 combiné avec les lois 13/2001 et 108/2001)**

1. Quiconque, exerçant des fonctions, y compris celles de direction, pour une entité quelconque du secteur privé, même irrégulièrement constituée, personnellement ou par personne interposée, sollicite ou accepte, pour lui-même ou pour un tiers, un avantage patrimonial ou non patrimonial, ou la promesse d'un tel avantage, en contrepartie d'un acte ou d'une omission qui constitue une violation des devoirs de sa charge et d'où résulte une distorsion de la concurrence ou un préjudice patrimonial envers des tiers, est puni d'une peine d'emprisonnement jusqu'à 3 ans ou d'une peine d'amende.

**Corruption active dans le secteur privé (article 41-C Décret-loi n° 28/84 combiné avec les lois 13/2001 et 108/2001)**

1. Quiconque, personnellement, ou par personne interposée avec son consentement ou sa ratification, donne ou promet aux personnes prévues à l'article précédent (article 41 -B), ou à un tiers à la connaissance de celles-ci, un avantage patrimonial ou non patrimonial, aux fins et avec les conséquences qui y sont mentionnées, est puni d'une peine d'emprisonnement jusqu'à trois ans ou d'une peine d'amende.