



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 1^{er} octobre 2010

Public
Greco RC-II (2008) 2F
Addendum

Deuxième Cycle d'Evaluation

Addendum au Rapport de Conformité sur le Portugal

Adopté par le GRECO
lors de sa 48^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 27 septembre – 1^{er} octobre 2010)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle sur le Portugal lors de sa 28^{ème} réunion plénière (12 mai 2006). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2005) 11F), qui contient 10 recommandations à l'intention du Portugal, a été rendu public le 24 mai 2006.
2. Le Portugal a soumis le Rapport de Situation requis par la procédure de conformité du GRECO le 29 novembre 2007. Sur la base de ce rapport et, après débat en plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité du Deuxième Cycle (rapport RC) sur le Portugal lors de sa 39^{ème} réunion plénière (10 octobre 2008). Ce dernier rapport a été rendu public le 4 décembre 2008. Le Rapport de Conformité (Greco RC-II (2008) 2F) a conclu que les recommandations vii et x avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et que les recommandations i, iv, v et ix avaient été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations ii, iii, vi et viii ont été partiellement mises en œuvre; le GRECO a demandé des informations complémentaires sur leur mise en œuvre. Ces informations ont été fournies le 30 avril 2010.
3. Le présent Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle a pour objet, conformément à l'Article 31, paragraphe 9.1, du Règlement Intérieur du GRECO, d'évaluer la mise en œuvre des recommandations ii, iii, vi et viii à la lumière des informations complémentaires visées au paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandation ii.

4. *Le GRECO avait recommandé de revoir les dispositions existantes en matière de dépistage, de saisie et de confiscation des produits de la corruption et du trafic d'influence et, le cas échéant, de développer des lignes directrices et d'organiser des formations supplémentaires pour en faciliter l'application pratique.*
5. Le GRECO rappelle que la première partie de cette recommandation a été considérée comme ayant été traitée de manière appropriée, puisque la législation (loi n° 5/2002) concernant la confiscation avait été modifiée afin d'étendre la possibilité de recourir à la confiscation à un éventail élargi d'infractions de corruption. En ce qui concerne la deuxième moitié de la recommandation, relative au complément de formation, le GRECO a jugé que les mesures annoncées étaient inadéquates et conclu que la recommandation n'avait été mise en œuvre que partiellement.
6. Les autorités portugaises indiquent à présent que des mesures supplémentaires ont été prises en ce qui concerne la première ainsi que la deuxième partie de la recommandation. Ils évoquent la nouvelle Loi n° 25/2009 relative à l'exécution, dans l'Union européenne, des décisions de gel de bien ou d'élément de preuve et la Loi n° 88/2009 relative à l'exécution, dans l'Union européenne, des ordonnances de confiscation. Par ailleurs, les autorités font valoir que d'autres mesures ont été adoptées afin de stimuler la lutte contre la corruption. La cellule nationale contre la corruption de la Police criminelle est renforcée, dotée de moyens financiers accrus et de nouveaux collaborateurs spécialisés dans la criminalité économique¹. En outre, les autorités mettent en avant l'adoption de la Loi n° 38/2009, qui précise les objectifs et priorités de la lutte contre la corruption (2009-2011), et soulignent que le processus visant à la ratification de la Convention du

¹ Avant juin 2010, 40 nouveaux inspecteurs de police ont été affectés à la criminalité économique et, ultérieurement, une centaine d'autres postes de ce type sera à pourvoir.

Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STE 199) a été complété par la Résolution du Parlement n° 82/2009, du 3 juillet 2009 (Journal Officiel n° 166, Série 1, du 27 août 2009). De plus, une résolution a été adoptée par le Parlement le 1er mars 2010 (n° 18/2010) recommandant d'autres mesures nationales pour renforcer la lutte contre la corruption. Les autorités indiquent aussi que la Police criminelle recourt davantage aux dispositifs de saisie et que, entre 2008 et 2010, des biens pour une valeur d'environ 15 millions d'euros ont fait l'objet de telles mesures dans le cadre de la lutte contre la criminalité économique, y compris la corruption.

7. Les autorités font savoir, en ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation (formation du personnel), que l'Institut supérieur de Police criminelle et de Police scientifique ("Ecole de Police criminelle") a dispensé une formation spéciale sur la confiscation des produits du crime et le recouvrement d'avoirs aux agents d'investigation. La formation a été consacrée à des problèmes de fond (Articles 109 et 111 du Code pénal), des questions de procédure (Article 178 et suivants, du Code de procédure pénale) et à des sujets relatifs à l'exécution (Loi n° 88/2008 relative à l'exécution des ordonnances de confiscation) ainsi qu'à une étude comparative des systèmes européens, dont le "réseau CARIN". De plus, la Cellule de renseignement financier (CRF) a étoffé sa formation en diffusant des informations sur les typologies, méthodes d'action et sur des affaires concrètes de criminalité économique, y compris la corruption. Par exemple, en 2008, 2009 et 2010, des cours de formation ont été dispensés par la Police criminelle et la CRF sur des sujets comme la saisie, la confiscation et le recouvrement d'avoirs. En avril 2010, l'Ecole de Police criminelle a travaillé pendant une semaine sur le thème de la corruption et des questions connexes. Plusieurs membres de la Police criminelle ont participé à des conférences et réunions internationales (notamment au Conseil de l'Europe et à l'UE entre 2008 et 2010). Les autorités indiquent également que le Centre de formation judiciaire (CFJ) qui est chargé de former les juges et procureurs, a mis en œuvre un certain nombre d'activités de formation depuis 2008, par exemple, sur le crime organisé et les produits qu'il génère (Rome, octobre 2008) et la coopération judiciaire (Lisbonne, février 2010). En mars 2010, le CFJ a aussi pris part à un module de formation sur le recouvrement d'avoirs et la confiscation des produits de la corruption. La corruption fait partie des programmes de formation du CFJ qui sont disponibles sur le site internet du Centre.
8. Le GRECO prend note des informations fournies. Il constate avec satisfaction que le Portugal continue de développer sa législation dans le domaine de la saisie et de la confiscation des produits du crime, y compris des infractions de corruption. Il note que ce processus vise à se doter, dans ce domaine, d'une législation cohérente et conforme aux règles et normes de l'UE. Dans le passé, des mesures telles que la saisie et la confiscation étaient rarement appliquées et, eu égard à la nouvelle législation en place, le GRECO pense que la deuxième partie de la recommandation revêt à présent une importance particulière. La mise en place d'un nouveau système pour ces mesures passe par un enseignement et une formation intensifs, en particulier en matière d'application de la loi et judiciaire. Il convient d'ajouter à cela que la Police criminelle portugaise recrute en grand nombre des agents pour s'occuper de ces mesures. Considérant la situation actuelle, le GRECO est d'avis, malgré les actions déployées par les autorités portugaises, que beaucoup plus pourrait être fait pour veiller à ce que le nouveau système juridique relatif à la saisie et la confiscation des produits de la corruption soit mis en œuvre comme prévu. Ce dont il a été fait état en matière de formation spéciale concerne en grande partie des séminaires *ad hoc* au niveau national et certaines conférences internationales. Par conséquent, le GRECO maintient sa précédente conclusion et invite à déployer des efforts d'ensemble dans le domaine de la formation, de préférence en tant qu'éléments permanents des

programmes de formation pertinents à l'intention des personnels chargés de l'application de la loi.

9. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

10. *Le GRECO avait recommandé de renforcer la contribution du dispositif anti-blanchiment à la lutte contre la corruption, notamment en s'assurant que les organes impliqués dans la lutte contre le blanchiment et les institutions et professions soumises à l'obligation de déclarer des soupçons reçoivent des directives et des formations facilitant la détection et le signalement de faits de corruption.*
11. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée comme ayant été mise en œuvre partiellement dans le Rapport de Conformité. Il conclut que la législation portugaise contre le blanchiment d'argent, récemment mise en place, devait être accompagnée de directives, de formation et d'initiatives de sensibilisation afin de mieux faire comprendre à ceux qui sont chargés de détecter les transactions suspectes, comment fonctionne le blanchiment d'argent, y compris quand il est lié à la corruption et comment appliquer la nouvelle législation dans ce domaine. Le GRECO plaide en faveur d'une approche plus active, notamment en ce qui concerne la formation et recommande d'y associer différentes institutions, en plus de la formation interne au sein de chaque institution.
12. Les autorités portugaises indiquent à présent que la Cellule de renseignement financier (CRF), pour faire face aux besoins de formation identifiés et gardant à l'esprit la présente recommandation en particulier, a étendu la formation sur les questions économiques et financières aux entités et personnel chargés de déclarer les transactions suspectes, conformément à la Loi n° 25/2008. Les autorités ont communiqué une liste détaillée des sessions de formation organisées par la CRF dans le domaine du blanchiment d'argent. Plus de 10 séminaires ont été préparés pour diverses banques et institutions financières, en 2008/2009. En outre, la Faculté des sciences économiques de Porto ainsi que l'Institut des hautes études militaires ont proposé des formations sur le blanchiment d'argent. Egalement en 2008/2009, la CRF a participé, en association avec KPMG (société d'audit) et plusieurs banques, à une étude sur le blanchiment et le financement du terrorisme.
13. Les autorités évoquent aussi des moyens autres que la formation pour encourager la lutte contre le blanchiment et les infractions connexes. La CRF est représentée au Groupe technique permanent sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, créé à l'initiative de la Banque du Portugal, où sept institutions financières y sont représentées. Ce groupe vise à promouvoir la coopération entre plusieurs entités participant à la prévention du blanchiment et du financement du terrorisme et des infractions connexes. En outre, la CRF fournit chaque mois des informations sur les éléments en relation avec les communications qu'elle reçoit, incluant le nombre de rapports (financiers et autres), le type de transactions suspectes signalées ; et le nombre de déclarations dont les soupçons ont été confirmés, les résultats finaux et, chaque fois que cela est possible, l'infraction principale en jeu. Elle communique des informations en retour tous les trimestres, ainsi que pour chaque affaire, aux entités qui déclarent des transactions suspectes et élabore un rapport annuel contenant des statistiques et une analyse des affaires.

14. Les autorités font de plus référence à des textes juridiques et à des directives, surtout au Décret-loi n° 93/2003 concernant la détection de bénéfices injustifiés, et aux directives relatives à l'application de la Loi n° 25/2008, par voie de la décision n° 104/2009 du Président de l'Institut des registres et notaires concernant les missions confiées aux officiers d'état civil et aux notaires dans les matières liées à la prévention du blanchiment d'argent, au financement du terrorisme et aux infractions connexes. Enfin les autorités portugaises soulignent que l'Ordonnance relative à l'obligation d'audit, en dehors des activités de formation dispensées à leurs associés, a approuvé une circulaire qui porte sur le problème de la corruption et la nécessité de procéder, au cours des audits, aux vérifications nécessaires et de signaler les transactions suspectes aux autorités compétentes.
15. Le GRECO prend note des informations fournies selon lesquelles le Portugal, après l'adoption de la nouvelle législation contre le blanchiment d'argent, s'est engagé avec une énergie relativement grande à mettre en œuvre la législation dans la pratique. Cette action qui repose sur l'émission de directives, la formation, la coopération institutionnelle et la communication entre les autorités, est digne d'éloges. Même si le lien entre corruption et blanchiment d'argent pourrait être davantage souligné dans le cadre d'initiatives futures, le GRECO est satisfait des actions menées jusqu'à présent.
16. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation vi.

17. *Le GRECO avait recommandé de compléter les codes de conduite existants afin qu'ils comprennent des références explicites aux enjeux déontologiques et aux risques de corruption (tels que la question des cadeaux) pour tous les agents publics et que lesdits codes prévoient des sanctions appropriées en cas de non respect. Les programmes de formation sur ces thèmes devraient être adaptés, en utilisant des exemples pratiques de situations de conflits potentiels et fournis à l'attention de tous les agents publics (statutaires ou autres).*
18. Le GRECO rappelle que le Rapport de Conformité a salué certaines dispositions constructives prises par les autorités portugaises afin d'améliorer les codes de conduite et d'éthique pour, entre autres, réviser la charte éthique de l'administration publique et donner une importance plus grande à la prévention de la corruption. Le GRECO a aussi accueilli avec satisfaction l'élaboration du « Guide explicatif de la corruption et des infractions connexes : prévenir la corruption », de janvier 2007. Cependant, il a conclu que ces mesures ne pouvaient pas se substituer à l'élaboration indispensable d'un nouveau code d'éthique et que rien de significatif ne s'était produit dans le domaine de la formation. La recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre.
19. Les autorités portugaises déclarent maintenant qu'une commission, mise en place en janvier 2010, est actuellement chargée d'élaborer un "cadre de référence" aux codes de conduite et questions d'éthique du secteur public (y compris aux niveaux local, régional et central ainsi que dans les entreprises publiques). Ce document a vocation à servir de cadre aux entités concernées quand elles rédigent ou modifient leurs codes d'éthique spécifiques, règles de conduite et sanctions applicables. La commission est présidée par le secrétaire d'Etat à la Justice ; elle est composée de représentants de la présidence du conseil des ministres, des ministères des Finances et de l'Administration publique, de la Justice et du secrétaire général du Conseil pour la prévention de la corruption. La commission a préparé, conformément à son

mandat (Ordonnance n° 376/2010²), un avant-projet de “cadre de référence”, en cours d’examen par plusieurs ministères, dont celui de la Justice, avant d’être soumis au Parlement pour adoption.

20. Les autorités évoquent aussi les « plans de gestion des risques de corruption et infractions connexes » qui doivent être établis par les diverses entités concernées, pour servir également de base à l’élaboration des codes de conduite et d’éthique au sein d’institutions diverses, à différents niveaux de l’administration et dans les entreprises publiques. La préparation de ces plans vise à définir les situations sous l’angle des risques de corruption, contribuant ainsi à déterminer non seulement les mesures préventives et correctives mais aussi à préparer des mesures de suivi, dont les besoins de formation et les actions de sensibilisation.
21. Le GRECO prend note des informations fournies selon lesquelles le Portugal se trouve désormais à un stade de préparation avancé d’élaboration et de révision des codes d’éthique et de conduite, à grande échelle, et il semble que les risques de corruption aient été dûment traités dans le cadre de ce travail. Toutefois, les résultats concrets en termes de préparation de nouveaux codes ou de leur modification, de mise en place des formations y afférentes, ne sont pas encore visibles. Par conséquent, le GRECO maintient sa précédente conclusion en ce qui concerne la mise en œuvre de cette recommandation.
22. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

23. *Le GRECO avait recommandé a) de mieux faire connaître le dispositif existant en matière d’interdictions professionnelles ; b) de renforcer le contrôle des personnes morales de droit privé – y compris lesdites sociétés irrégulières - et de leurs dirigeants pendant et après leur enregistrement, notamment, en ce qui concerne leurs antécédents judiciaires ; et c) d’accorder priorité à l’adoption et la mise en œuvre effective du projet de loi relatif à la modernisation du Registre du commerce.*
24. Le GRECO rappelle que la première partie a) de cette recommandation avait été mise en œuvre conformément au Rapport de Conformité. En ce qui concerne la seconde partie b) de la recommandation, le GRECO constate avec satisfaction que les décisions de justice ont été portées au sommier judiciaire des personnes morales; toutefois, il appelle à vérifier de manière plus systématique les informations sur les personnes morales elles-mêmes et sur leurs dirigeants pendant et après l’enregistrement de la personne morale. Le GRECO demande aussi des informations supplémentaires quant à la réforme du registre du commerce c), en particulier en ce qui concerne la centralisation de ce registre qui avait été différée au moment de l’adoption du Rapport de Conformité.
25. Les autorités portugaises soulignent à présent, en ce qui concerne la seconde partie b) de la recommandation, que le contrôle des personnes morales a été renforcé par l’adoption d’un certain nombre de mesures. Suite à l’adoption de la Loi n° 114/2009, visant à adapter le régime d’identité judiciaire à celui de la responsabilité pénale des personnes morales, les renseignements concernant l’extinction et la fusion des personnes morales sont à présent enregistrés, en plus des informations sur les condamnations pénales. Qui plus est, sauf indication contraire de la loi, les différentes attestations exigées pour la pratique de certaines formes

² Approuvée par la présidence du conseil des ministres et les ministres des Finances, de l’Administration publique et de la Justice.

d'activités économiques comprennent dorénavant une transcription complète du dossier pénal de la personne morale. Le Code des marchés publics (Décret-loi n° 18/2008) empêche les entités dont le personnel administratif ou les dirigeants ont été condamnés pour infraction de corruption, de postuler ou de prendre part à un appel d'offres. Cela étant, le Décret-loi n° 1/2008 met en place un autre garde-fou selon lequel seules les personnes réputées "intègres" et à même d'assurer une gestion saine et sérieuse au regard, notamment, de la sécurité des fonds confiés à l'institution, peuvent être membres des organes d'administration et de contrôle des établissements de crédit; cette formalité de contrôle de "l'intégrité" ne peut être remplie par quelqu'un ayant été condamné pour infraction de corruption. Par ailleurs, les membres des organes d'administration et de supervision des sociétés anonymes ne faisant pas appel à l'épargne publique et des compagnies d'assurance mutualistes, doivent satisfaire au « critère d'intégrité » conformément au Décret-loi n° 2/2009. De la même manière, conformément à la Loi n° 49/2009, la création d'entreprises ayant pour objet le commerce et la fabrication d'armes et de technologies militaires et l'intégration de ces activités dans les statuts de sociétés déjà constituées, ainsi que leur gestion par des personnes physiques, passent par la délivrance d'un permis attestant de « l'intégrité » du postulant, par le ministre de la Défense nationale. Une condamnation pour infraction de corruption suppose que cette condition n'a pas été remplie.

26. Les autorités déclarent par ailleurs que, compte tenu de l'actuelle recommandation, la direction générale de la police judiciaire a réalisé une étude comparative sur le contrôle des personnes morales dans le cadre de la prévention de la corruption (approuvée par l'ordonnance du 02/02/2009 du ministre de la Justice) et est parvenue à la conclusion selon laquelle le Portugal exerce un contrôle efficace de l'accès des entités à certaines activités, notamment celles dont l'exercice dépend d'une autorisation délivrée par une autorité publique; le dossier pénal des personnes morales est utilisé comme un élément prouvant que « l'intégrité » d'une personne morale a été vérifiée avant sa constitution. Elles évoquent aussi un nouveau projet, placé sous l'égide de la direction générale de l'administration judiciaire, qui vise à fusionner le sommier pénal des personnes morales (SIRCRIM) et le registre central des personnes morales (FCPC) ainsi que le système d'information unifié du registre du commerce (SIRCOM). Ce travail est en cours de réalisation mais l'Institut des registres et notaires a déjà pris des dispositions pour moderniser le système d'information du SIRCOM afin de permettre la validation automatique de la situation du dossier pénal des organes de gestion ou de supervision des personnes morales, en cas d'application d'une sanction consécutive à la commission d'une infraction. Par ailleurs, les autorités soulignent, en ce qui concerne les "entreprises irrégulières", que la fusion du FCPC et du SIRCOM (Décret-loi n° 247-B/2008), réduira la possibilité que de telles entreprises inscrites au FCPC échappent aux obligations d'immatriculation sur le registre du commerce.
27. Les autorités portugaises font savoir, en ce qui concerne la dernière partie c) de la recommandation, que la modernisation du registre du commerce est en cours de réalisation avec l'intégration du registre central des personnes morale au système d'information du registre du commerce. Actuellement, toutes les entreprises immatriculées sont enregistrées dans une banque de données informatisée qui transmet automatiquement et immédiatement tous les actes pertinents qui les concernent au registre du commerce, à l'administration fiscale et aux organismes de sécurité sociale. À la suite de l'entrée en vigueur du Décret-loi n° 122/2009, les renseignements concernant les entreprises sont désormais communiqués par une entité unique, à savoir les services de registre qui soumettent d'office ces informations aux services du Fisc et aux organes de sécurité sociale de manière à assurer une supervision plus étroite des personnes morales.

28. Le GRECO prend note des informations fournies en ce qui concerne les parties b) et c) de la recommandation viii. Il se félicite de l'ensemble des mesures prises, en particulier de la promulgation d'une nouvelle législation pour créer un système d'enregistrement dans lequel les informations sur les personnes morales, les entités apparentées et les personnes physiques sont davantage centralisées et, donc, d'un accès plus facile. Théoriquement, cela devrait faciliter la supervision des personnes morales pendant et après leur enregistrement. Le GRECO note aussi l'adoption de la législation visant à assurer le contrôle et l'octroi des autorisations aux personnes morales ainsi qu'aux personnes physiques qui leur sont liées avant qu'elles ne puissent s'engager dans certains secteurs d'activité. En conclusion, le GRECO est satisfait que la réforme dans le domaine des registres commercial et pénal des personnes morales, en vue de remédier aux lacunes identifiées dans le Rapport d'Evaluation, semble bien avancée.
29. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSION

30. Outre les conclusions contenues dans le Rapport de Conformité du Deuxième Cycle sur le Portugal et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations iii et viii ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations ii et vi ont été partiellement mises en œuvre.
31. Avec l'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle, le GRECO conclut que sur les 10 recommandations adressées au Portugal, au total 8 recommandations ont désormais été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante. Le GRECO s'attend à l'annonce de nouvelles avancées dans un proche avenir, notamment en ce qui concerne l'instauration de codes de conduite et la mise en place de formation dans l'administration publique en tant que moyens de prévenir les risques de corruption. Le GRECO souligne aussi la nécessité de renforcer la formation du personnel en matière d'application de la confiscation et de saisie des produits de la corruption.
32. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Deuxième Cycle d'Evaluation sur le Portugal. Cependant, si elles le souhaitent, les autorités portugaises peuvent tenir le GRECO informé des nouveaux faits pertinents concernant la mise en œuvre des recommandations ii et vi.
33. Enfin, le GRECO invite les autorités portugaises à autoriser, dès que possible, la publication de cet Addendum, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.