

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)
et des services répressifs

RAPPORT D'ÉVALUATION

PORTUGAL



Adopté par le GRECO
à sa 93^e Réunion plénière (Strasbourg, 20-24 mars 2023)



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	6
III. CONTEXTE	7
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)	9
SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF	9
<i>Système de gouvernement</i>	9
<i>Le Président de la République</i>	9
<i>Le gouvernement</i>	10
<i>Rémunération des personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif</i>	14
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	15
<i>Politique anticorruption</i>	15
<i>Cadre institutionnel et politique d'intégrité</i>	16
<i>Cadre réglementaire, principes éthiques et règles de conduite</i>	19
<i>Sensibilisation</i>	20
TRANSPARENCE ET CONTROLE DES ACTIVITES DU GOUVERNEMENT RELEVANT DE L'EXECUTIF.....	21
<i>Accès à l'information</i>	21
<i>Transparence du processus législatif</i>	23
<i>Tiers et lobbyistes</i>	25
<i>Mécanismes de contrôle</i>	26
CONFLITS D'INTERETS	27
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	28
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i>	28
<i>Contrats avec des autorités étatiques</i>	29
<i>Cadeaux</i>	30
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	31
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	31
<i>Restrictions après la cessation de fonctions</i>	32
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	33
<i>Obligations déclaratives</i>	33
<i>Mécanisme de contrôle</i>	34
MECANISMES DE RESPONSABILISATION ET D'EXECUTION	35
<i>Procédures pénales et immunités</i>	36
<i>Mécanismes de répression non pénale</i>	36
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES REPRESSIFS.....	38
ORGANISATION ET RESPONSABILITE DES SERVICES REPRESSIFS/DE POLICE.....	38
<i>Aperçu des divers services répressifs</i>	38
<i>Organisation et responsabilité de certains services répressifs</i>	38
<i>Accès à l'information</i>	42
<i>Confiance du public dans les services répressifs</i>	43
<i>Syndicats et organisations professionnelles</i>	43
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	44
<i>Politique anticorruption et d'intégrité, mesures de gestion des risques relatives aux services vulnérables sous l'angle de la corruption</i>	44
<i>Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins</i>	45
<i>Principes éthiques et règles de conduite</i>	46
<i>Conseils, formations et sensibilisation</i>	47
RECRUTEMENT, EVOLUTION DE CARRIERE ET CONDITIONS DE TRAVAIL	48
<i>Sélection initiale et nomination</i>	48
<i>Promotion et nomination aux postes de direction</i>	49
<i>Évaluation des performances</i>	51
<i>Mutations</i>	52
<i>Cessation de fonctions et révocation</i>	52
<i>Salaires et avantages</i>	52

CONFLITS D'INTERETS	54
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	55
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i>	55
<i>Cadeaux</i>	56
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	57
<i>Contacts avec des tiers, informations confidentielles</i>	58
<i>Restrictions après la cessation de fonctions</i>	58
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	58
MECANISMES DE SURVEILLANCE	59
<i>Système de plaintes</i>	61
OBLIGATIONS DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE	62
<i>Obligations de signalement</i>	62
<i>Protection des lanceurs d'alerte</i>	62
APPLICATION ET SANCTIONS	63
<i>Procédure disciplinaire</i>	63
<i>Procédure pénale et immunités</i>	64
<i>Statistiques</i>	64
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	68

I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place au Portugal pour prévenir la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif (le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement, le chef de cabinet et les conseillers du Premier ministre, ainsi que les chefs de cabinet et les conseillers des ministres, ci-après les « PHFE »), et les membres de la Garde nationale républicaine (ci-après, la « GNR ») et de la Police de sécurité publique (ci-après, la « PSP »). Il vise à soutenir la réflexion en cours dans le pays sur les moyens de renforcer la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique.

2. Le Portugal est doté d'un solide cadre juridique et institutionnel de lutte contre la corruption, grâce aux paquets législatifs anticorruption et transparence de 2019 et 2021, qui comprennent, entre autres, une Stratégie nationale anticorruption, un Mécanisme national anticorruption, responsable de la mise en œuvre et du suivi du Régime général de prévention de la corruption, qui requiert l'adoption de programmes de conformité réglementaire dans le secteur public et les entités privées comptant au moins cinquante employés ; un code de conduite pour les membres du gouvernement et les membres des cabinets ministériels ; un régime spécifique établissant des règles d'intégrité et d'éthique applicables aux responsables politiques et aux hauts fonctionnaires, associé à la création d'une entité pour la transparence (également appelée Autorité pour la transparence) chargée de recueillir et d'examiner les déclarations de patrimoine, d'intérêts et de passif. La mise en œuvre d'un projet pilote limité dans le temps relatif au Registre des empreintes législatives est en cours et une nouvelle loi protégeant les lanceurs d'alerte a été votée.

3. Toutefois, des retards notables ont été enregistrés dans la mise en œuvre et le suivi effectifs des règles mises en place dans de nombreux domaines. Ni le Mécanisme national anticorruption ni l'Entité pour la transparence ne sont pleinement opérationnels à ce jour. La Stratégie nationale anticorruption est dépourvue de plan d'action et de modalités de suivi adéquates. Le code de conduite du Gouvernement doit être complété par des orientations appropriées, notamment en ce qui concerne les conflits d'intérêts et les cadeaux, et par des activités de sensibilisation et un mécanisme de contrôle et de sanction. Le Gouvernement et les services répressifs doivent se conformer aux prescriptions émanant de la nouvelle Loi sur la protection des lanceurs d'alerte. De même, le GRECO s'est félicité de l'introduction d'un système de vérification de l'intégrité des candidats avant leur entrée au Gouvernement, mais il n'existe pas de modalités de supervision de sa mise en œuvre, et des règles similaires doivent s'appliquer au recrutement des membres des cabinets ministériels. Il semble que les règles sur les restrictions après la cessation des fonctions visant les membres du Gouvernement ne soient pas appliquées de façon cohérente dans la pratique. Le système permettant aux PHFE de déclarer leur patrimoine, leur passif et leurs intérêts présente plusieurs failles, du non-fonctionnement à ce jour de la plateforme de déclaration électronique à l'absence de publication complète et de vérification substantielle des déclarations. Ces défaillances entament effectivement la crédibilité des efforts déployés par le Portugal pour renforcer le système d'intégrité applicable aux PHFE et il convient d'y remédier avec fermeté.

4. L'efficacité du processus d'accès à l'information publique et la consultation publique sont aussi une source de préoccupation pour les PHFE et les services répressifs. Elles doivent être revues pour que l'information soit plus facile d'accès dans la pratique ; les sites web concernés devraient être mis à jour plus régulièrement ; les règles relatives à la consultation

publique sur les projets de textes législatifs devraient être renforcées ; et une transparence accrue s'impose au sujet des contacts des PHFE avec les lobbyistes.

5. En ce qui concerne plus particulièrement la GNR et la PSP, le GRECO recommande l'adoption de plusieurs mesures destinées à accroître la transparence et l'objectivité et à éviter toute influence indue, notamment au regard des nominations et des promotions aux plus hauts postes, des dons et des parrainages, ainsi que du régime disciplinaire.

6. Pour renforcer encore l'intégrité, les normes éthiques doivent aussi être étoffées, notamment pour ce qui est des conflits d'intérêts et des cadeaux, et complétées par un mécanisme de conseils confidentiels. Enfin, le GRECO recommande que des mesures soient prises pour accroître la représentation des femmes à tous les niveaux de la PSP et de la GNR.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

7. Depuis son adhésion au GRECO en 2002, le Portugal a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des premier (novembre 2002), deuxième (novembre 2005), troisième (mai 2010) et quatrième (juillet 2015) cycles d'évaluation. Les rapports d'évaluation, ainsi que les rapports de conformité correspondants, sont disponibles sur le site web du GRECO (www.coe.int/greco). Le cinquième cycle d'évaluation a été lancé le 1^{er} janvier 2017.

8. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités portugaises pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il présente une analyse critique de la situation, non sans passer en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus. Il identifie les lacunes éventuelles et formule des recommandations en vue d'améliorations. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées au Portugal par l'intermédiaire du chef de sa délégation au GRECO, les autorités de ce pays devant déterminer les institutions et/ou organes nationaux chargés de prendre les mesures requises. Le Portugal devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois à compter de son adoption.

9. Pour préparer ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après l'« EEG ») a effectué une visite sur place au Portugal du 24 juin au 1^{er} juillet 2022. Les réponses des autorités nationales au questionnaire d'évaluation (Greco(2016)19rev), ainsi que d'autres informations émanant notamment de la société civile ont également été prises en considération. L'EEG était composée de Mme Evgeni BASHARI, inspectrice générale, Haute-inspection pour la vérification du patrimoine et des conflits d'intérêts (HIDAACI) (Albanie), M. Alexandru CLADCO, procureur détaché auprès de l'Institut National de la Justice (République de Moldova), Mme Esther SEVILLA NAVARRO, responsable du Bureau espagnol de la localisation et du recouvrement des avoirs, Service d'intelligence économique et financière/Centre d'intelligence contre le terrorisme et le crime organisé, ministère de l'Intérieur (Espagne) et Mme Monika OLSSON, directrice, Division du droit pénal, ministère de la Justice (Suède). L'EEG a bénéficié de l'aide de Mme Sophie MEUDAL-LEENDERS et de M. Ylli PECO du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG a tenu des réunions avec des représentants du Secrétariat général de la Présidence du Conseil des ministres, du ministère de la Justice, du Secrétariat général du ministère des Affaires intérieures, de l'Inspection générale des Finances – Autorité d'audit (IGF), de l'Inspecteur général des Services de la Justice, de l'Inspection générale des Affaires intérieures, de la Police de sécurité publique, de la Garde nationale républicaine, de l'institution judiciaire, du Ministère public, du médiateur, de la Commission d'accès aux documents administratifs et de la Cour des comptes. Elle a également entendu des membres de l'Assemblée de la République, de la commission des affaires constitutionnelles, des droits, des libertés et des garanties (1^{ère} commission) et de la commission pour la transparence et le statut des députés (14^{ème} commission) et a en outre rencontré des représentants des milieux universitaires, des journalistes, de la société civile et des syndicats des agents des services répressifs.

III. CONTEXTE

11. Le Portugal est membre du GRECO depuis 2002 et a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur divers thèmes en rapport avec la prévention et la répression de la corruption. Pour résumer, la proportion des recommandations qu'il a mises en œuvre s'établit comme suit : 92 % pour le premier cycle, 81 % pour le deuxième cycle et 77 % pour le troisième cycle. Le bilan du quatrième cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, s'établit comme suit à ce jour : 20 % seulement des recommandations ont été pleinement mises en œuvre, 47 % partiellement mises en œuvre et 33 % non mises en œuvre. La procédure de conformité de ce cycle, cependant, est encore en cours.

12. Selon l'Indice de perception de la corruption publié par Transparency International¹, le Portugal se classait 32^e sur 180 pays en 2021, avec un score de 62 sur un score maximal de 100 (0 correspondant aux pays où le niveau de corruption est élevé et 100 à ceux où il est faible). Ces chiffres sont restés relativement constants sur les cinq dernières années, le score variant entre 61 et 64 et le classement entre 29 et 33. La corruption au sein du Gouvernement est considérée comme répandue. D'après le Baromètre mondial de la corruption 2021² établi par Transparency International pour l'Union européenne, 88 % des personnes interrogées au Portugal estiment que la corruption au sein du Gouvernement constitue un grave problème. Ce taux est nettement plus élevé que la moyenne de l'UE (62 %). D'une manière générale, 41 % des habitants considéraient que la corruption avait augmenté au cours des 12 mois précédents et 41 % estimaient que le niveau de corruption n'avait pas évolué.

13. En réponse à d'énormes scandales de corruption impliquant des hommes politiques et des responsables de haut niveau, à la suite desquels l'ancien Premier ministre du pays a même été traduit en justice pour des faits présumés de blanchiment de capitaux et de falsification de documents³, en 2019 et 2021, le gouvernement a introduit des paquets législatifs transparence et anti-corruption visant à accroître sa transparence et sa responsabilité. La Stratégie nationale anticorruption 2020-2024 a ainsi été adoptée. Le Mécanisme national anticorruption, responsable de la mise en œuvre et du suivi du Régime général de prévention de la corruption, a été créé. Le Gouvernement a adopté un code de conduite applicable à ses membres. Un régime régissant l'exercice des fonctions des titulaires de charges politiques et publiques a été établi, et associé à la création d'une Entité pour la transparence chargée de recueillir et de contrôler les déclarations de revenus, de patrimoine, d'intérêts, de passif et d'incompatibilités. La mise en œuvre d'un projet pilote limité dans le temps relatif au Registre des empreintes législatives est en cours et fait l'objet d'un examen et une nouvelle loi protégeant les lanceurs d'alerte a été votée. On trouvera, dans le présent rapport, une description détaillée de ces initiatives législatives ainsi qu'une évaluation de leur mise en œuvre.

14. Quant aux services répressifs, d'après le Baromètre mondial de la corruption, la police jouit d'un niveau de confiance élevé, 5 % seulement des personnes interrogées la jugeant

¹ <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/prt>

² <https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021/results/prt>

³ <https://www.theguardian.com/world/2021/apr/09/former-portuguese-prime-minister-socrates-to-stand-trial-for-money-laundering>; <https://www.reuters.com/world/europe/judge-drops-corruption-charges-against-portugals-ex-pm-socrates-2021-04-09/>; <https://www.politico.eu/article/portugal-former-prime-minister-jose-socrates-trial-money-laundering/>

corrompue. Toutefois, selon le Rapport 2022 de la Commission européenne sur l'état de droit au Portugal⁴, les parties prenantes ont indiqué que le caractère insuffisant des ressources de la police et du ministère public constitue un obstacle aux poursuites dans les affaires de corruption. Le rapport précise en outre que le manque d'expertise et de formation, le faible développement du numérique et les difficultés d'accès aux bases de données, ainsi que l'absence d'indépendance financière comptent aussi parmi les obstacles signalés. Le traitement des affaires de corruption à haut niveau continue de poser problème. Le dernier rapport du groupe de travail sur la corruption de l'OCDE, approuvé en octobre 2022⁵, salue les efforts de sensibilisation et de formation, ainsi que le récent programme de recrutement du Portugal. Les autorités s'attendent à ce qu'il renforce encore la capacité d'enquête de l'unité nationale de lutte contre la corruption (UNCC) de la police criminelle, compte tenu de l'investissement important dans les ressources humaines prévu pour la période 2022-2026, comme envisagé dans le cadre de l'ENA.

15. La liberté de la presse est garantie par la Constitution et elle est robuste, selon un rapport de Reporters sans Frontières⁶ de 2022. Toutefois, Freedom House signale avec inquiétude une affaire qui, en 2018, a donné lieu à une enquête sur une infraction relative à la violation du secret de l'instruction et s'est étendue à la surveillance des comptes bancaires et des messages téléphoniques d'un journaliste qui avait fait état d'un scandale de corruption⁷. À cet égard, il convient de signaler que l'accès aux informations et aux documents administratifs détenus par les autorités publiques est à améliorer, ce qui sera abordé dans le présent rapport.

⁴https://commission.europa.eu/document/download/3276dbea-f736-42b9-97d9-086832a2c30d_en?filename=50_1_194020_coun_chap_portugal_en.pdf

⁵ [Le Portugal doit intensifier sans tarder son action répressive pour combattre la corruption transnationale, selon le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption - OCDE \(oecd.org\)](#)

⁶ <https://rsf.org/en/index>

⁷ <https://freedomhouse.org/country/portugal/freedom-world/2022>

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Systeme de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

Systeme de gouvernement

16. Le Portugal est une république constitutionnelle semi-présidentielle. L'article 110 de la Constitution de la République portugaise⁸ (la Constitution) dispose que la souveraineté est exercée par le Président de la République, l'Assemblée de la République (parlement monocaméral), le Gouvernement et les tribunaux, ces derniers agissant en toute indépendance vis-à-vis des organes politiques précédents.

Le Président de la République

17. Comme le prévoit la Constitution, le Président de la République (le Président) est le Chef de l'État. Aux termes de l'article 120 de la Constitution, le Président de la République représente la République portugaise. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'unité de l'État et du bon fonctionnement des institutions démocratiques et il est de droit le chef des armées. Conformément à l'articles 121 (1) et 128 (1) de la Constitution, il est élu au suffrage universel, direct et secret par les citoyens portugais, pour cinq ans. En vertu de l'article 123 (1) de la Constitution, le Président de la République a interdiction de se représenter pour un troisième mandat consécutif ou pendant les cinq années suivant le terme du second mandat consécutif.

18. La Constitution définit trois types de compétences concernant le Président. La première a trait à sa compétence à l'égard des autres organes, conformément à l'article 133 de la Constitution. Les principaux aspects de cette compétence du Président sont le pouvoir de présider des organes constitutionnels, comme le Conseil d'État, le Conseil Supérieur de la Défense nationale voire le Gouvernement, à la demande du Premier ministre, le pouvoir de nommer et de révoquer divers titulaires de charges publiques sur proposition du Gouvernement, comme le Premier ministre, les membres du Gouvernement, le Président de la Cour des comptes, le Procureur général, certains membres du Haut Conseil de la magistrature et le Chef de l'État-major général des forces armées, ainsi que le pouvoir de fixer la date de l'élection des membres des organes constitutionnels ou d'ordonner la dissolution de ces organes en application de la loi électorale. La deuxième concerne les pouvoirs propres du Président, visés à l'article 134 de la Constitution, qui comprennent des pouvoirs de nature politique, les plus notables d'entre eux étant ceux de promulguer les lois ou d'exercer un droit de veto, de convoquer des référendums nationaux à l'initiative de l'Assemblée de la République, de déclarer l'état de siège ou l'état d'urgence après avoir consulté le Gouvernement, d'accorder des remises de peine et des grâces après avoir consulté le Gouvernement et de décerner des décorations dans les conditions prévues par la loi. Enfin, l'article 135 confère au Président une compétence en matière de relations internationales, qui implique trois actions spécifiques, à savoir nommer les ambassadeurs et les chargés de missions sur proposition du Gouvernement, ratifier les traités internationaux après leur approbation et déclarer la guerre en cas d'agression effective ou imminente sur proposition

⁸ <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf>

du Gouvernement après avoir entendu le Conseil d'État et sur autorisation de l'Assemblée de la République.

19. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont couverts par le cinquième cycle d'évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement sur une base régulière au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou bien conseillent le gouvernement sur de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs et la prise de décisions sur les dépenses publiques ou sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

20. Durant la visite sur place, il est clairement apparu à l'EEG que le Président de la République ne détient ni n'exerce aucun pouvoir exécutif en toute indépendance, bien qu'il ait été directement élu par un vote populaire. Il n'intervient pas non plus directement dans les activités quotidiennes du Gouvernement. Conformément aux dispositions constitutionnelles, l'exercice de la quasi-totalité des compétences du Président, hormis le droit d'opposer son veto à des lois et celui de demander un examen constitutionnel des lois, fait l'objet, selon le cas, d'une consultation préalable, d'une invitation, d'une proposition ou d'une demande du Gouvernement, de l'Assemblée de la République ou d'autres organes constitutionnels. Le Président n'a pas le droit de prendre l'initiative des lois et aucun élément attestant que le Président influe activement et régulièrement sur les processus d'élaboration des politiques ou de prise de décision du Gouvernement n'a été porté à la connaissance de l'EEG. Dans ces conditions, le GRECO conclut que le Président de la République portugaise ne peut être considéré comme une personne exerçant de hautes fonctions au sein de l'exécutif, comme expliqué au précédent paragraphe, et qu'il n'entre donc pas dans le cadre du présent cycle d'évaluation.

Le gouvernement

21. Aux termes de l'article 182 de la Constitution, le Gouvernement est l'organe qui conduit la politique générale du pays et l'organe supérieur de l'administration. En vertu de l'article 183 de la Constitution, le Gouvernement est composé du Premier ministre, d'un ou de plusieurs vice-Premiers ministres, des ministres et des secrétaires et sous-secrétaires d'État, dont le nombre, l'intitulé et les attributions seront déterminés, selon les cas, par les décrets de nomination de leurs titulaires ou par ordonnance. Le Conseil des ministres se compose du Premier ministre, des vice-Premiers ministres et des ministres. Les secrétaires et les sous-secrétaires d'État peuvent assister aux réunions du Conseil des ministres sans droit de vote. Le Gouvernement actuel (XXIIIe) a pris ses fonctions le 30 mars 2022⁹ et selon le site web officiel du Gouvernement¹⁰, celui-ci se compose actuellement du Premier ministre, de 18 ministres et de 41 secrétaires d'État (y compris un vice-ministre), et ne compte aucun vice-Premier ministre ni sous-secrétaire d'État. Le Gouvernement actuel comprend 39 hommes et 21 femmes, la proportion de femmes s'élevant ainsi à 35 %. À cet égard, l'EEG attire l'attention des autorités portugaises sur la Recommandation Rec (2003)3¹¹ du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et

⁹ <https://www.portugal.gov.pt/en/gc23/communication/news-item?i=new-government-took-office>

¹⁰ <https://www.portugal.gov.pt/en/gc21/government/composition>

¹¹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e0848

publique, selon laquelle la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 %.

22. Conformément à l'article 187 de la Constitution, le Président nomme le Premier ministre, après avoir entendu les partis représentés à l'Assemblée de la République et en tenant compte des résultats électoraux. Sur proposition du Premier ministre, le Président nomme les membres du Gouvernement. Les fonctions du Premier ministre commencent à sa nomination et cessent à sa révocation par le Président. Les fonctions des membres du Gouvernement commencent à leur nomination et cessent à leur révocation ou à la révocation du Premier ministre. Les fonctions des secrétaires et des sous-secrétaires d'État cessent également à la révocation de leur ministre ou d'eux-mêmes.

23. Selon l'article 195 de la Constitution, la démission du Gouvernement peut intervenir pour les motifs suivants : (i) le début d'une nouvelle législature ; (ii) l'acceptation, par le Président de la République, de la démission présentée par le Premier ministre ; (iii) la mort ou des problèmes de santé durables du Premier ministre ; (iv) le rejet du programme du Gouvernement ; (v) la non-approbation d'une motion de confiance ; (vi) l'adoption d'une motion de censure à la majorité absolue des députés en exercice ; et (vii) la démission du Gouvernement par le Président, le Conseil d'État entendu, dès lors que cette mesure s'avère nécessaire pour garantir le fonctionnement régulier des institutions démocratiques.

24. Conformément à la Constitution, le Gouvernement est investi de compétences politiques, législatives et administratives. Le Premier ministre dirige la politique générale du Gouvernement, en coordonnant et en orientant l'action des ministres, dirige l'action du Gouvernement et informe le Président des questions relatives à la conduite de la politique intérieure et de la politique étrangère du pays. Les ministres mettent en œuvre la politique définie par leurs ministères, signent les ordonnances et les décrets du Gouvernement, et assurent les relations d'ordre général entre le Gouvernement et les autres organes de l'État, dans le cadre de leurs ministères respectifs. Conformément à l'Ordonnance n° 32/2022¹² du 9 mai 2022 sur l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement, les compétences des ministres et des secrétaires d'État ne sont pas définies dans la Constitution. Les compétences des ministres peuvent être établies par une loi spécifique ou leur être déléguées par le Conseil des ministres ou le Premier ministre. Les secrétaires d'État ne possèdent pas de compétences propres, hormis en ce qui concerne leurs cabinets respectifs, et exercent, dans chaque cas, la compétence qui leur est déléguée par le Premier ministre ou leur ministre.

25. L'article 190 de la Constitution dispose que le Gouvernement est responsable devant le Président et devant l'Assemblée de la République. Le Premier ministre est responsable devant le Président et, en vertu de la responsabilité politique du Gouvernement, devant l'Assemblée de la République. Les vice-Premiers ministres et les ministres sont responsables devant le Premier ministre et, en vertu de la responsabilité politique du Gouvernement, devant l'Assemblée de la République. Les secrétaires et sous-secrétaires d'État sont responsables devant le Premier ministre et devant leur ministre.

26. Les décisions prises par un membre du Gouvernement agissant dans le cadre des compétences que lui confère la loi ne peuvent pas être contestées au sein du Gouvernement. En revanche, les décisions prises par un membre du Gouvernement agissant dans le cadre des

¹² <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2022-201509756>

compétences qui lui sont déléguées peuvent être contestées auprès du membre du Gouvernement qui lui a délégué ces compétences. Quoi qu'il en soit, toutes les décisions prises par des membres du Gouvernement peuvent être soumises à un contrôle juridictionnel.

27. Les membres du Gouvernement sont assistés d'un cabinet dans l'exercice de leurs fonctions. La nature, la composition, l'organisation et le régime juridique du cabinet du Premier ministre sont définis dans l'Ordonnance n° 12/2012¹³ du 20 janvier 2012. La nature, la composition, l'organisation et le régime juridique du cabinet des membres du Gouvernement (cabinets ministériels) sont définis dans l'Ordonnance n° 11/2012¹⁴ du 20 janvier 2012. Le cabinet du Premier ministre se compose d'un chef de cabinet, également connu sous le nom de directeur de cabinet, de personnes exerçant une fonction de conseil ou conseillers au sens large (soit les conseillers (*assessors*), des assistants (*adjuntos*) et des experts (*técnicos especialistas*)) et de secrétaires personnels (*secretários pessoais*). Le cabinet des membres du Gouvernement se compose d'un chef de cabinet, également connu sous le nom de directeur de cabinet, de personnes exerçant une fonction de conseil (soit des assistants (*adjuntos*) et des experts (*técnicos especialistas*)) et de secrétaires personnels. Les cabinets comptent aussi des personnes occupant des postes techniques/administratifs ou de support. Le cabinet du Premier ministre peut réunir jusqu'à 22 conseillers au sens large et 15 secrétaires personnels. Le cabinet d'un ministre peut compter jusqu'à cinq conseillers et quatre secrétaires personnels. Un secrétaire d'État peut nommer jusqu'à trois conseillers et deux secrétaires personnels, et un sous-secrétaire d'État un conseiller et un secrétaire personnel. Le nombre d'experts et de postes techniques/administratifs ou de support dépend des crédits alloués à chaque cabinet ministériel, y compris celui du Premier ministre.

28. Le chef (directeur) de cabinet assure la direction et la coordination des cabinets du Premier ministre et des ministres, les prestations de services de support privés, et est également chargé de représenter le Premier ministre et les ministres et d'assurer la liaison avec les services et les organes de la Présidence du Conseil des ministres, les bureaux des autres membres du Gouvernement et les autres entités publiques et privées. Les personnes exerçant une fonction de conseil, c'est-à-dire les conseillers (*assessors*), les assistants (*adjuntos*), et les experts (*técnicos especialistas*), coordonnent leurs services de conseil et apportent un soutien politique et technique dans leurs domaines de compétence, sous la direction du chef de cabinet. Les secrétaires personnels apportent un soutien administratif au Premier ministre, aux ministres et aux membres de leurs cabinets.

29. L'EEG estime que l'ensemble des membres du Gouvernement, c'est-à-dire le Premier ministre, les vice-Premiers ministres, les ministres, les secrétaires et les sous-secrétaires d'État doivent être considérés comme des PHFE au sens du présent rapport. En outre, en raison du rôle et du travail qu'ils assurent en prodiguant des conseils sur des questions politiques, des questions d'actualité urgentes, des questions stratégiques et le processus de prise de décisions concernant la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques, ou en y contribuant directement, le chef de cabinet et les personnes exerçant une fonction de conseil, soit les assistants (*adjuntos*), les conseillers (*assessors*) et les experts (*técnicos especialistas*), doivent également être considérés comme des PHFE. Par conséquent, les recommandations contenues dans cette partie du rapport s'adressent à toutes les catégories ci-dessus, sauf si certaines recommandations en disposent autrement, le cas échéant.

¹³ <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/12-2012-544382>

¹⁴ <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/11-2012-544376>

30. En ce qui concerne les membres du Gouvernement, le 13 janvier 2023, le Conseil des ministres a adopté la Résolution n° 2-A/2023¹⁵ approuvant un questionnaire préalable à l'entrée de nouveaux membres du Gouvernement. Le questionnaire doit être rempli par les candidats potentiels avant que le Premier ministre ne propose au Président de la République qu'un candidat rejoigne le Gouvernement en tant que vice-Premier ministre, ministre, secrétaire d'État et sous-secrétaire d'État. Selon la résolution, le questionnaire est un mécanisme de contrôle supplémentaire qui vise à renforcer le processus de vérification des conditions d'exemption, d'impartialité et de probité requises pour l'exercice de fonctions politiques. Il contient des questions concernant les activités professionnelles actuelles et antérieures du candidat, l'existence de conflits d'intérêts et d'incompatibilités réels, apparents ou potentiels, la situation financière du candidat, y compris ses revenus et sa participation au capital, sa situation fiscale ainsi que son casier judiciaire et sa responsabilité. Le questionnaire ne remplace ni n'anticipe le respect des obligations de divulgation prévues par la loi, qui visent à garantir la déclaration, en tant que règle publique, du patrimoine, des revenus, des intérêts, des dettes et des empêchements/interdictions des titulaires de mandats politiques et de hautes fonctions publiques, qui est soumise à l'examen des organes légalement compétents. Une fois rempli par le candidat, le questionnaire est classé secret national. La non-divulgation d'informations ou la divulgation d'informations fausses ou inexacts engage la responsabilité politique vis-à-vis du Premier ministre qui peut prendre les mesures appropriées, y compris le refus de nommer un candidat pour qu'il devienne membre du Gouvernement.

31. S'agissant des membres des cabinets du Premier ministre et des ministres, l'EEG note qu'ils sont librement nommés et révoqués sur ordre du membre du Gouvernement concerné. Ils peuvent être issus du secteur public ou du secteur privé. Leur nomination est uniquement conditionnée par la nécessité de s'assurer que le cabinet visé dispose de ressources budgétaires suffisantes et par les limites relatives au nombre maximum de membres pouvant être nommés. Une habilitation de sécurité est délivrée à condition que la personne nommée ait besoin d'accéder à des informations confidentielles.

32. Hormis la signature lors de leur nomination d'une déclaration d'absence de conflits d'intérêts qui, selon les autorités, fait l'objet d'un contrôle par les chefs de cabinet, il n'existe pas de règles en matière de contrôle de l'intégrité avant la nomination des membres des cabinets. Ces contrôles sont utiles pour éviter tout conflit d'intérêts, d'autant que les membres des cabinets peuvent venir du secteur privé et y retourner à la fin de leur mission, et qu'ils ne sont pas recrutés sur concours. De plus, l'EEG note que conformément à l'article 18 de l'Ordonnance n° 11/2012, les arrêtés portant nomination des membres des cabinets ministériels, y compris celui du Premier ministre, sont publiés sur le site web officiel du Gouvernement¹⁶, lequel contient des informations sur le nom du membre de cabinet, l'intitulé de sa fonction, son salaire mensuel brut et net, sa date d'entrée en fonctions et le lien vers l'arrêté correspondant, qui comprend un bref C.V. du membre de cabinet en question. On regrettera que le site web officiel ne contienne pas de renseignements sur le rôle et les attributions des membres des cabinets, ce qui apporterait une transparence accrue sur le rôle de conseil qu'ils jouent auprès des membres du Gouvernement. Enfin, l'EEG prend note de l'adoption de la récente résolution du Conseil des ministres mettant en place un système de vérification de l'intégrité des candidats avant leur entrée au Gouvernement par le biais d'un questionnaire. Bien que ce système n'ait pas encore été consolidé, l'EEG s'interroge sur sa mise en œuvre dans la pratique, étant donné que la résolution n'indique pas l'organe qui

¹⁵ <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/2-a-2023-206105485>

¹⁶ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/governo/nomeacoes>

contre-vérifiera l'information, d'autant plus que le questionnaire rempli est classé secret national, qu'il est hors de portée du public et qu'il échappe à l'examen du public (voir également le paragraphe 60 ci-dessous). De l'avis de l'EEG, les informations contenues dans le questionnaire pourraient faire l'objet d'un examen par, par exemple, l'Autorité pour la transparence (voir également le paragraphe 103 ci-dessous). À la lumière des informations précédentes, **le GRECO recommande (i) que des règles relatives aux contrôles d'intégrité s'appliquent à toutes les personnes exerçant de hautes fonctions au sein de l'exécutif, préalablement à leur nomination, afin de détecter et de gérer les conflits d'intérêts existants et potentiels ; que les informations fournies fassent l'objet d'une vérification croisée et que les résultats en soient publiés lors de leur entrée en fonction; et (iii) que le domaine de compétence et les attributions particulières de l'ensemble des membres des cabinets ministériels, y compris celui du Premier ministre, soient publiés en ligne et tenus à jour.**

Rémunération des personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif

33. Conformément à Loi n° 4/85¹⁷ du 9 avril 1985 sur la rémunération des titulaires de charges politiques, les membres du Gouvernement ont droit à un salaire mensuel, à une dotation de frais de représentation, à une indemnité de déplacement et autres indemnités supplémentaires ou extraordinaires prévues par la loi. Ils reçoivent également deux primes, équivalant chacune au salaire mensuel correspondant, qui sont dues en juin et en novembre (qualifiées de prime de vacances d'été et de prime de Noël) à tous les fonctionnaires et employés du secteur privé. L'Ordonnance n° 72/80¹⁸ du 15 avril 1980, modifiée par la Loi n° 66-B/2012¹⁹ du 31 décembre 2012, dispose que les membres du Gouvernement peuvent bénéficier d'une indemnité de logement lorsqu'ils ne résident pas en permanence à Lisbonne ou dans un rayon de 150 km, et d'autres indemnités supplémentaires ou extraordinaires. Les membres du Gouvernement ont le droit de disposer d'un véhicule, ainsi que d'un ordinateur et d'un téléphone portables, dont l'usage doit être réservé à des fins professionnelles.

34. On trouvera dans le tableau ci-dessous un aperçu des salaires et des dotations de frais de représentation des membres du Gouvernement.

Titulaire de charge politique	Salaire mensuel brut en euros (EUR)	Dotation de frais de représentation en euros (EUR)
Premier ministre	5 502 EUR (soit 75 % du salaire du Président)	2 200,80 EUR (soit 40 % du salaire mensuel brut)
Vice-Premier ministre	5 135,20 EUR (soit 70 % du salaire du Président)	2 054,08 EUR (soit 40 % du salaire mensuel brut)
Ministre	4 768,40 EUR (soit 65 % du salaire du Président)	1 907,36 EUR (soit 40 % du salaire mensuel brut)
Secrétaire d'État	4 401,60 EUR (soit 60 % du salaire du Président)	1 540,56 EUR (soit 35 % du salaire mensuel brut)

35. La rémunération des membres du cabinet du Premier ministre est fixée par l'Ordonnance n° 12/2012 et celle des membres des cabinets ministériels par l'Ordonnance n° 11/2012. Les chefs (directeurs) de cabinet du Premier ministre et des ministres perçoivent

¹⁷ <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/1985-34475275>

¹⁸ <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/72-1980-681995>

¹⁹ <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/66-b-2012-632448>

un salaire mensuel brut correspondant à celui fixé pour la haute fonction publique. La dotation de frais de représentation s'élevé à 50 % du salaire mensuel brut pour le chef de cabinet du Premier ministre et à 25 % pour ceux des ministres. La rémunération de base mensuelle brute des personnes exerçant une fonction de conseil est fixée en pourcentage du taux standard défini pour la haute fonction publique, dans une fourchette allant de 80 % à 85 %. De plus, ces personnes perçoivent chaque mois une rémunération supplémentaire correspondant à 20 % à 40 % de la rémunération de base mensuelle brute. Le site web officiel du Gouvernement (voir le paragraphe 32 ci-dessus) indique que le salaire mensuel brut des membres du cabinet du Premier ministre, notamment des conseillers, des assistants et des experts, va de 4 026,98 EUR à 5 756,54 EUR. Les membres des cabinets du Premier ministre et des ministres ont également droit à une prime de vacances et à une prime de Noël, à une indemnité de repas, à une indemnité journalière et à une indemnité de déplacement lorsqu'ils se déplacent à l'étranger pour affaires. Les chefs de cabinet du Premier ministre et des ministres ont également droit à une aide au logement, lorsqu'ils résident à plus de 150 km de la ville de Lisbonne, qui est versée après la publication de l'arrêté d'autorisation, mais avec effet à compter de la date d'entrée en fonction.

36. La Loi n° 52-A/2005²⁰ du 10 octobre 2005 sur les retraites et les indemnités des titulaires de charges politiques prévoit qu'à leur cessation de fonction, les membres du Gouvernement ont droit à une indemnité d'incapacité de travail permanente ou temporaire si, dans l'exercice de leurs fonctions, ou de ce fait, ils ont été amenés à souffrir d'une incapacité physique ou mentale. Cette indemnité est plafonnée à 50 % du salaire du membre du Gouvernement concerné pendant toute la durée de l'incapacité.

37. Si le membre d'un cabinet cesse ses fonctions à la suite de la démission du membre du gouvernement concerné, il a droit à un douzième de son salaire mensuel, multiplié par le nombre de mois - jusqu'à 12 - pendant lesquels il a exercé ces fonctions.

38. La vérification des dépenses engagées par les membres du Gouvernement est réalisée par le service financier du Secrétariat général du ministère intéressé. La Cour des comptes portugaise et l'Inspection générale des Finances du ministère des Finances (*Inspecção-Geral de Finanças* - IGF) peuvent également contrôler les dépenses des membres du Gouvernement et les procédures de paiement anticipé. Ainsi, la première chambre de la Cour des comptes peut contrôler les procédures et les actes administratifs impliquant des dépenses de personnel, telles que les frais de représentation, et la deuxième chambre peut contrôler les activités financières réalisées avant la cessation des fonctions de la direction concernée. La loi applicable définit la procédure à suivre en cas de conclusions défavorables de la Cour des comptes.

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anticorruption

39. Par la Résolution n° 37/2021²¹ du 6 avril 2021, le Gouvernement a adopté la Stratégie nationale anticorruption 2020-2024 (*Estratégia Nacional Anticorrupção – ENA*), un document descriptif et analytique, reposant sur des mesures préventives et répressives. Les sept priorités définies dans l'ENA sont les suivantes : (i) améliorer les connaissances, la formation

²⁰ <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/52-a-2005-485267>

²¹ <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/37-2021-160893669>

et les pratiques institutionnelles en matière de transparence et d'intégrité, (ii) prévenir et détecter les risques de corruption dans le cadre de l'action publique, (iii) faire participer le secteur privé à la prévention et la détection des actes de corruption, ainsi qu'aux poursuites s'y rapportant, (iv) renforcer la coordination entre les institutions publiques et les institutions privées, (v) veiller à une application plus efficace et plus informée du mécanisme juridique de poursuites en cas de corruption, améliorer la réactivité du système judiciaire et assurer l'adéquation et l'efficacité de la peine, (vi) produire et diffuser de temps en temps des informations fiables sur le phénomène de la corruption et (vii) coopérer au niveau international dans la lutte contre la corruption.

40. Un régime général de prévention de la corruption a été mis en place par l'ENA. La mise en œuvre de ce régime sera supervisée par le Mécanisme national anticorruption (voir paragraphes 42 et 46 ci-dessous).

41. L'EEG note que l'ENA ne contient pas de plan d'action décrivant des tâches précises, le rôle des autorités compétentes, le calendrier de mise en œuvre des tâches et les indicateurs de réussite. Elle ne définit pas non plus d'obligations concernant l'établissement de rapports de suivi. L'EEG souligne qu'un tel plan d'action doit être mis en place pour guider et suivre la mise en œuvre de l'ENA. Par conséquent, **le GRECO recommande que la Stratégie nationale anticorruption soit accompagnée d'un plan d'action spécifiquement consacré à sa mise en œuvre dans la pratique.**

Cadre institutionnel et politique d'intégrité

42. Conformément à l'ENA, l'Ordonnance n° 109-E/2021²² du 9 décembre 2021 a créé le Mécanisme national anticorruption (*Mecanismo Nacional Anticorrupção* – « MENAC »), qui est entré en vigueur le 9 juin 2022 et a abrogé la Loi n° 54/2008²³ qui porte création du Conseil de prévention de la corruption (voir également le paragraphe 45 ci-dessous), jusqu'à ce que le MENAC soit pleinement opérationnel en 2023. Le MENAC est une entité administrative indépendante dotée de la personnalité juridique régie par le droit public et de pouvoirs d'autorité, jouissant d'une autonomie administrative et financière et œuvrant, au niveau national, pour la prévention de la corruption et des infractions liées. Sa mission consiste à promouvoir la transparence et l'intégrité dans le cadre de l'action publique et à veiller à l'efficacité des politiques de prévention de la corruption et des violations liées. Le MENAC est doté d'un large éventail d'attributions, comme le développement et l'adoption de programmes et d'initiatives destinés à créer une culture de l'intégrité et de la transparence. Il recueille des informations sur les infractions liées à la corruption et rédige un rapport annuel sur la lutte contre la corruption. Le MENAC diffuse également des informations et mène des campagnes de sensibilisation auprès du public. De plus, il favorise et appuie la mise en œuvre du régime général de prévention de la corruption et en assure le suivi et la supervision, et il ouvre des procédures relatives aux manquements prévus dans le régime général de prévention de la corruption, conduit des enquêtes, statue et impose les amendes prévues.

43. Le Président du MENAC, qui assume la responsabilité d'ensemble de ses activités, est nommé par une résolution du Conseil des ministres pour un mandat unique de six ans. Le Vice-président, qui assiste le Président, est nommé par une résolution du Conseil des ministres sur proposition du Président pour un mandat non renouvelable de six ans. Le Conseil

²² <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/109-e-2021-175659840>

²³ <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2008-175682068>

consultatif émet des recommandations, observations et suggestions dans le cadre de la mission du MENAC. Le Comité de suivi assiste le MENAC dans la mise en œuvre de son plan annuel d'activité et le Comité des sanctions évalue les manquements au Régime général de prévention de la corruption, décide de l'ouverture des enquêtes et formule des propositions d'amendes et de sanctions accessoires. Le MENAC est assisté de personnels de support technique et administratif qui, conformément à la loi, sont nommés suivant une procédure de mutation parmi le personnel de l'administration publique, et plus précisément des ministères de la Justice et des Finances.

44. Au cours de la visite sur place, l'EEG a été informée que des efforts avaient été entrepris afin que le MENAC soit opérationnel. Par la Résolution n° 56/2022²⁴ du 5 juillet 2022, le Conseil des ministres a nommé le Président du MENAC. L'EEG note que les autorités devraient en priorité prendre toutes les mesures nécessaires pour que le MENAC soit pleinement opérationnel, en le dotant d'un secrétariat indépendant et permanent recruté par le MENAC lui-même, pour qu'il puisse s'assurer que la prévention et la lutte contre la corruption se traduisent par des actes concrets, cette vive préoccupation ayant été soulignée par les interlocuteurs rencontrés sur place. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande de faire en sorte, en priorité, que le Mécanisme national anticorruption soit pleinement opérationnel dans la pratique, en le dotant de ressources adéquates (d'un point de vue financier, humain, administratif, juridique, etc.).**

45. En attendant que le MENAC soit pleinement opérationnel, le Conseil de prévention de la corruption (CPC), qui a été créé par la Loi n° 54/2008 et qui est un organe administratif indépendant exerçant ses activités au sein de la Cour des comptes, restera en place. Au fil des ans, le CPC a adopté plusieurs recommandations²⁵ destinées aux gestionnaires publics, pour qu'ils définissent des stratégies préventives d'identification des risques de corruption et des infractions liées, et adoptent des mesures de contrôle et de prévention de nature à réduire ces risques. Le CPC cessera d'exister lorsque le MENAC sera pleinement opérationnel.

46. En outre, l'Ordonnance n° 109-E/2021 a établi le Régime général de prévention de la corruption (*Regime Geral de Prevenção da Corrupção* – « RGPC »), qui s'applique, entre autres instances, aux ministères et aux entités directement ou indirectement subordonnées à l'État, ainsi qu'aux entreprises publiques et privées d'au moins 50 employés. Le MENAC a été chargé de planifier le contrôle et le suivi de la mise en œuvre du RGPC, et de coordonner ces tâches avec les inspections générales des différents ministères (ou entités équivalentes) ainsi qu'avec les inspections régionales (des Açores et de Madère). Les entités régies par le RGPC sont tenues de mettre en place un programme de respect de la réglementation comprenant, au minimum, un plan de prévention des risques de corruption et des infractions liées (*plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas* – « PPR »), un code de conduite, un programme de formation et un canal de lancement d'alerte afin de prévenir, détecter et sanctionner les actes de corruption et les activités connexes. De plus, l'entité doit désigner un cadre supérieur ou une personne responsable du respect de la réglementation qui veillera à l'application du programme de respect de la réglementation et en assurera le suivi, et qui devra agir en toute indépendance, de façon permanente et en étant apte à prendre des décisions en toute autonomie (« responsable du respect de la réglementation »). Le plan d'activité de l'Inspection générale des finances (IGF) pour 2023 comprendrait des actions visant à vérifier le respect de ces obligations par les entités de l'administration centrale, les

²⁴ <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/56-2022-185669164>

²⁵ <http://www.cpc.tcontas.pt/recomendacoes.html>

entreprises publiques et les autorités locales. L'IGF prépare donc les instruments méthodologiques correspondants. L'EEG se félicite que l'établissement de programmes de respect de la réglementation ait été consacré par la loi et rendu obligatoire, et que l'IGF envisage de vérifier la conformité avec le RGPC des mesures prises, entre autres, par le Gouvernement central.

47. Les PPR doivent s'appliquer à l'ensemble de l'organisation et à toutes ses activités, y compris aux domaines administratifs, de direction, opérationnels ou de support. Ils contiennent une description, une analyse et une classification des risques et des situations pouvant exposer l'entité à des actes de corruption et à des infractions liées, ainsi que des mesures préventives et correctrices permettant de réduire la probabilité d'occurrence et les effets des risques et des situations mis en évidence. Ils font l'objet d'un réexamen tous les trois ans ou chaque fois qu'un changement dans les missions ou la structure interne ou institutionnelle de l'entité justifie le réexamen de ses éléments constitutifs, soit les domaines d'activité de l'entité présentant des risques de commission d'actes de corruption et d'infractions liées, la probabilité d'occurrence et les répercussions prévisibles de chaque situation, l'introduction et la mise en œuvre de mesures préventives et correctrices et la désignation d'une personne responsable de l'exécution, du contrôle et de la révision du PPR. Les PPR doivent être communiqués aux employés.

48. Selon le site web du Conseil pour la prévention de la corruption (CPC)²⁶, 1 300 entités publiques ont adopté des PPR. Les secrétariats généraux du Conseil des ministres et des ministères ont adopté un PPR, mais les liens vers leurs rapports de publication, de mise en œuvre et de suivi ne figurent pas sur le site web du CPC. Pendant les réunions tenues sur place, l'EEG a été informée qu'il n'existait pas de PPR pour les PHFE. À cet égard, l'EEG souligne que la responsabilité des PHFE est désormais un sujet de plus en plus sensible dans plusieurs États membres. Les PPR devraient être rédigés, approuvés et mis en œuvre et faire l'objet d'un suivi concernant les PHFE, car la participation de ces PHFE au processus de prise de décision au plus haut niveau de l'État les rend plus sensibles et plus sujettes à certains risques de corruption. Les PPR doivent être facilement accessibles au public. Conformément à la loi, le MENAC devrait examiner la totalité des PPR et émettre des recommandations sur leur mise en œuvre pour assurer une transparence accrue. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) qu'un plan de prévention des risques de corruption propre aux personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif, mettant notamment en évidence les risques relatifs à l'intégrité et les mesures correctrices correspondantes, soit établi et publié en ligne et (ii) que ce plan fasse l'objet d'un suivi régulier exercé par le Mécanisme national anticorruption, en rendant publiques ses constatations et ses recommandations ainsi que les réponses des autorités.**

49. Selon le RGPC, un code de conduite doit établir un ensemble de principes, valeurs et règles d'action pour l'ensemble des cadres et des employés en termes d'éthique professionnelle. Il devrait définir, à tout le moins, les sanctions disciplinaires qui, selon la loi, peuvent être appliquées en cas de non-respect des dispositions qu'il contient, ainsi que les sanctions pénales correspondant à des actes de corruption ou à des infractions liées. Il fait l'objet d'un examen tous les trois ans ou chaque fois qu'un changement dans les missions ou la structure interne ou institutionnelle de l'entité justifie le réexamen de ses éléments constitutifs. Les entités doivent s'assurer qu'il est porté à la connaissance des employés. Elles doivent mettre en place des canaux internes de lancement d'alerte et effectuer un suivi des

²⁶ http://www.cpc.tcontas.pt/planos_prevencao.html

signalements d'actes de corruption et d'infractions liées. Les entités doivent aussi veiller à l'introduction de programmes internes de formation pour l'ensemble des cadres et des employés, en tenant compte des différences d'exposition des cadres et des employés aux risques identifiés.

50. Le RGPC énonce, dans un chapitre distinct, un certain nombre d'infractions administratives (absence d'adoption et de mise en œuvre du PPR et/ou du code de conduite ou adoption ou mise en œuvre du PPR et/ou du code de conduite sans l'un de ses éléments constitutifs, absence d'examen du PPR/code de conduite, absence de diffusion du PPR/code de conduite auprès des employés, absence de mise en œuvre d'un système de contrôle interne) ainsi que les amendes correspondantes, qui s'échelonnent de 1 000 EUR à 44 891,81 EUR selon que l'infraction est commise par une personne morale ou une entité similaire ou par des personnes physiques.

Cadre réglementaire, principes éthiques et règles de conduite

51. Le cadre réglementaire applicable aux PHFE a subi plusieurs modifications depuis 2019. Comme indiqué au paragraphe 42 ci-dessus, l'Ordonnance n° 109-E/2021 du 9 décembre 2021 a créé le MENAC et établi le RGPC. La Loi n° 52/2019²⁷ du 31 juillet 2019 sur le régime régissant l'exercice des fonctions des titulaires de charges politiques et publiques (« la Loi sur les titulaires de charges politiques et publiques ») a été votée, puis modifiée en 2020, 2021 et 2022. Elle s'applique, entre autres hauts responsables, au Premier ministre et aux membres du Gouvernement, qui sont conjointement qualifiés de titulaires de charges politiques. Aux fins des obligations de déclaration prévues par cette loi, à savoir le dépôt d'une déclaration unique de revenus, de patrimoine, d'intérêts, d'incompatibilités et de déchéances (voir paragraphe 97 ci-dessous). Les chefs de cabinet des membres du gouvernement, y compris celui du Premier ministre, ont un statut équivalent de titulaires d'une charge publique. La Loi sur les titulaires de charges politiques et publiques énonce des règles portant notamment sur les conflits d'intérêts, les empêchements, les obligations relatives aux déclarations de revenus, de patrimoine, d'intérêts et de passif, les restrictions applicables après la cessation des fonctions, l'acceptation de cadeaux, offres et marques d'hospitalité, ainsi que les sanctions, comme indiqué plus en détail ci-dessous.

52. En vertu de l'article 19 de la Loi sur les titulaires de charges politiques et publiques, qui impose aux entités publiques d'adopter et de publier des codes de conduite, par la Résolution du Conseil des Ministres n° 42/2022 du 9 mai 2022, le Gouvernement a adopté un Code de conduite qui est entré en vigueur à la date ci-dessus et qui a été publié sur le site web du Gouvernement²⁸. Selon son article 2, ce code s'applique à tous les membres du Gouvernement et, moyennant les ajustements nécessaires, aux membres des cabinets ministériels, y compris celui du Premier ministre. Son application à toutes les PHFE a été confirmée lors d'une réunion avec des représentants du Secrétariat général de la Présidence du Conseil des ministres. Le Code de conduite énonce les principes généraux régissant le travail des PHFE, comme la recherche de l'intérêt général et d'une bonne administration, la transparence, l'impartialité, la probité, l'intégrité et l'honnêteté, la courtoisie, le respect interinstitutionnel ou le respect de la confidentialité des questions réservées, dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Il contient des dispositions spécifiques sur les

²⁷<https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/2022.01-LEG-alteracao--RegimeExercicioFuncoesTitularesCargosPoliticosAltosCargosPublicos.en.pdf>

²⁸ <https://www.portugal.gov.pt/gc23/codigo-de-conduta-gc-xxiii/codigo-de-conduta-gc-xxiii-pdf.aspx>

conflits d'intérêts, l'acceptation d'offres et d'invitations et l'utilisation des biens ou des ressources publics. Conformément à son article 5, le non-respect des dispositions du Code de conduite engage la responsabilité politique des membres du Gouvernement devant le Premier ministre, ou la responsabilité des membres des cabinets ministériels devant le membre du Gouvernement concerné. Cette disposition n'exclut pas et est sans préjudice des autres formes de responsabilité, notamment pénale, disciplinaire ou financière prévues par la loi. À ce jour, il n'existe aucun manquement connu ou signalé au code de conduite du Gouvernement.

53. L'EEG se félicite de l'existence d'un Code de conduite applicable aux PHFE, dont certains aspects sont également traités par la législation existante (voir paragraphe 51 ci-dessus). Elle note toutefois que le Code de conduite n'aborde pas certaines questions, comme les contacts avec des lobbyistes et des tiers souhaitant influencer sur les politiques du Gouvernement ou les projets de loi, les activités secondaires/accessoires ou les restrictions après la cessation des fonctions. L'EEG juge utile de regrouper l'ensemble des questions et des normes relatives à l'intégrité dans un code de conduite unique. Ce code devrait notamment être accompagné d'orientations pratiques présentant des exemples réels, les risques auxquels sont exposées les PHFE et des propositions pour y remédier (les mesures à prendre, les personnes à contacter, etc.). De plus, des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives devraient être définies pour tout manquement au Code de conduite et l'enquête correspondante confiée à un mécanisme de supervision. Par conséquent, **le GRECO recommande que le Code de conduite s'adressant aux personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif (i) soit révisé et complété par des dispositions supplémentaires fournissant des orientations claires concernant les conflits d'intérêts et les autres questions tenant à l'intégrité (comme les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités accessoires, les contrats avec les autorités publiques, le traitement des informations confidentielles et les restrictions après la cessation des fonctions) et (ii) soit associé à un mécanisme de supervision et de sanction crédible et efficace.**

Sensibilisation

54. Dès leur prise de fonction, les PHFE reçoivent un guide pratique (*guia práctico*) du Secrétaire général de la Présidence du Conseil des ministres. Le guide destiné aux membres du Gouvernement contient des informations sur le régime particulier d'exercice des fonctions des titulaires de charges politiques, le régime d'interdictions/empêchements (*impedimentos*) applicable, l'obligation de signaler tout conflit d'intérêts, l'obligation de déposer une déclaration unique de revenus, de patrimoine, d'intérêts, de passif et d'incompatibilités, la réception ou l'acceptation de cadeaux, offres et marques d'hospitalité et les obligations à remplir après la cessation de fonctions. Les guides pratiques conçus pour les chefs de cabinet et les membres des cabinets ministériels, y compris celui du Premier ministre, s'articulent de la même manière.

55. L'EEG estime que la préparation des guides pratiques, reposant sur plusieurs questions et réponses explicatives simplifiées construites autour des dispositions juridiques applicables, représente une étape satisfaisante. Pendant les réunions sur place, l'EEG a été informée que des séances d'information individuelles sont organisées avec les membres du Gouvernement, et il convient de s'en féliciter. Toutefois, aucune formation officielle ne leur est dispensée après cette séance initiale. Les membres du Gouvernement peuvent recevoir des avis confidentiels de l'Entité pour la transparence du Secrétariat général de la Présidence du

Conseil des ministres. Cette entité n'a pas vocation à dicter sa conduite ou son comportement à un membre du Gouvernement, mais à lui prodiguer des conseils en cas de doute sur des questions de transparence. Elle se compose d'un directeur et de quatre fonctionnaires qui s'acquittent de leur mission en toute indépendance. Les autorités ont confirmé que les informations sur le nombre de conseils et leur nature n'ont pas été consignées et qu'elles travaillent à la mise en place d'un système à cet effet. L'EEG encourage les autorités à poursuivre cette initiative, qui est utile du point de vue de la sensibilisation et à des fins statistiques.

56. L'EEG a été informée, pendant la visite sur place, que dans la pratique, les membres des cabinets ministériels, y compris celui du Premier ministre, n'ont pas d'accès direct aux séances initiales d'information sur l'intégrité, ni aux conseils confidentiels, alors même que l'Ordonnance n° 20/2021²⁹ sur l'organisation du Secrétariat général de la Présidence du Conseil des ministres indique que l'une des fonctions du Secrétariat général consiste à coordonner le processus d'accueil, notamment, des nouveaux membres des cabinets ministériels, en apportant un soutien technique spécialisé, c'est-à-dire dans le cadre des obligations de transparence et des questions relatives au régime juridique auquel ils sont soumis.

57. L'EEG note que les séances d'information initiales sont organisées uniquement avec les membres du Gouvernement et les chefs de cabinet, qu'aucune séance ne l'est en règle générale pour les membres des cabinets ministériels, y compris celui du Premier ministre, et que cette lacune devrait être comblée. Aucune autre formation régulière, spécifiquement conçue pour les PHFE, en tenant compte de leur rôle, n'a été dispensée. L'EEG estime que des formations officielles devraient être prévues pour toutes les PHFE, traiter l'ensemble des questions d'intégrité en s'inspirant du code de conduite mis à jour (voir le paragraphe 53 ci-dessus), et être systématiquement organisées à l'entrée en fonction et à intervalles réguliers. En outre, la totalité des PHFE, membres des cabinets ministériels compris, devrait – dans la pratique – bénéficier des conseils confidentiels dispensés par l'unité pour la transparence du Secrétariat général de la Présidence du Conseil des ministres sur les questions d'intégrité. À la suite de la visite sur place, les autorités portugaises ont fait savoir que les membres des cabinets reçoivent des conseils confidentiels de la part des chefs de cabinet et de l'unité pour la transparence. Quoi qu'il en soit, **le GRECO recommande (i) qu'une formation officielle sur les normes d'intégrité soit dispensée à toutes les personnes exerçant de hautes fonctions au sein de l'exécutif à leur entrée en fonction et à intervalles réguliers et (ii) que des conseils confidentiels sur les questions d'éthique soient mis à leur disposition et des statistiques relatives à ces conseils confidentiels soient dûment conservées.**

Transparence et contrôle des activités du gouvernement relevant de l'exécutif

Accès à l'information

58. L'article 268 de la Constitution portugaise consacre le droit des citoyens d'être informés par l'administration lorsqu'ils le demandent concernant l'état d'avancement des dossiers qui les concernent directement, ainsi que de connaître les décisions définitives prises à leur sujet. De plus, le droit d'accès à l'information est réglementé par la Loi n° 22/2016³⁰ du 22 août 2016 sur le régime régissant l'accès aux informations administratives et

²⁹ <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/20-2021-159432383>

³⁰ https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Lei26_2016.en.pdf

environnementales et la réutilisation des documents administratifs (Loi sur l'accès à l'information).

59. L'article 5 de la Loi sur l'accès à l'information prévoit un droit d'accès aux documents administratifs, sans qu'il soit nécessaire d'en donner la raison. En vertu de l'article 12, l'accès aux documents administratifs doit être demandé par écrit, à l'aide d'un formulaire-type disponible sur le site web. Les demandes orales peuvent être acceptées dans les cas expressément visés par la loi. Les demandes d'information sont examinées dans les dix jours par une personne désignée responsable du respect de la Loi sur l'accès à l'information. Dans des circonstances exceptionnelles, le délai de dix jours peut être étendu à deux mois au plus. L'auteur de la demande doit être informé de la prolongation du délai ainsi que des raisons la justifiant.

60. Parmi les restrictions au droit d'accès à l'information figurent, notamment, les informations classées secrètes ou classifiées, les documents protégés par les droits d'auteur et ses droits connexes, les documents servant à la préparation d'une décision ou faisant partie d'un dossier ou d'une procédure en cours, le contenu des contrôles, inspections, demandes de renseignements, enquêtes et vérifications des faits jusqu'à l'ouverture des procédures disciplinaires, les données à caractère personnel, les documents contenant des secrets commerciaux ou industriels, les documents relatifs à la capacité opérationnelle, à la sûreté ou à la sécurité des installations ou du personnel des forces armées, des services de renseignement, des forces et des services de sécurité et des organes de la Police judiciaire, les documents susceptibles de causer un dommage grave ou difficilement réversible aux biens ou aux intérêts patrimoniaux de tiers et les informations relatives à la santé.

61. Durant la visite sur place, l'EEG a été informée par plusieurs interlocuteurs que la Loi sur l'accès à l'information avait revu à la baisse les normes qui existaient dans le droit interne avant son entrée en vigueur. Cette loi a introduit des restrictions, dont l'application a eu pour effet de rendre de plus en plus difficile, pour les journalistes et les citoyens, l'obtention d'informations auprès du Gouvernement et des autorités publiques. De plus, l'EEG a été informée qu'une culture du secret, qui trouve ses racines dans l'histoire du pays, demeure présente et entraîne des retards dans la communication d'informations par les institutions gouvernementales et l'administration publique. Selon les autorités, la Commission d'accès aux documents administratifs (*Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos* – « CADA ») a estimé que, dans certains cas, la protection des données personnelles ou d'autres motifs ont favorisé l'utilisation de restrictions à l'accès à l'information et que la majorité des décisions prises par l'administration publique ont adopté une approche équilibrée.

62. Pour assurer l'accès le plus large possible aux documents publics, l'EEG souhaite souligner que les restrictions au droit d'accès à l'information devraient être appliquées de manière restrictive, en mettant en balance l'intérêt de l'accès public aux documents publics et l'intérêt protégé par les restrictions. La fixation d'un délai maximum par la Loi sur l'accès à l'information ne devrait pas encourager les autorités à retarder la communication des informations demandées jusqu'à l'expiration de ce délai. Par conséquent, **le GRECO recommande d'améliorer l'accès du public à l'information en prenant des mesures supplémentaires afin de limiter l'usage des restrictions prévues par la loi en vigueur régissant l'accès aux informations et aux documents administratifs et de rendre l'ensemble du processus d'accès à l'information plus efficace.**

63. La Loi sur l'accès à l'information dispose en outre qu'en cas d'absence de réponse à l'issue du délai légal, de refus, de réponse partielle à une demande ou de toute autre décision restreignant l'accès à des documents administratifs, l'auteur de la demande puisse déposer plainte auprès de la CADA. Celle-ci dispose de quarante jours pour rédiger un rapport non contraignant évaluant la situation. Elle adressera le rapport, accompagné des conclusions, aux parties intéressées. Ses rapports ne sont pas contraignants. Dans les dix jours suivant la réception du rapport de la CADA, l'entité, l'instance ou l'organe qui était le destinataire de la demande d'information initiale communiquera sa décision définitive dûment motivée à l'auteur de la demande. Les parties intéressées pourront contester ces deux décisions, ainsi que l'absence de décision dans le délai fixé par la loi devant les tribunaux administratifs, conformément aux règles du Code de procédure des tribunaux administratifs. Les autorités font savoir que la grande majorité des avis de la CADA sont suivis par les entités concernées. Ces deux dernières années, le taux de conformité aux rapports de la CADA s'élevait donc à 85 %. Le délai fixé pour les recours en justice court à compter du dépôt de la plainte auprès de la CADA.

64. Enfin, conformément à l'article 10 de la Loi sur l'accès à l'information, les ministères sont tenus de communiquer certaines informations sur leur site web de façon régulière et actualisée, tous les six mois au moins. Les documents concernant l'activité du Gouvernement sont disponibles sur le site web du (XXIIIe) Gouvernement³¹, qui semble être mis à jour régulièrement, contrairement à la pratique observée par l'EEG lors de la visite sur place. Des informations sur les réunions du Conseil des ministres sont mises à la disposition du public au moyen de communiqués de presse, sur le site web du Gouvernement³². Selon le Règlement intérieur du Conseil des ministres, les réunions du Conseil se tiennent en privé et leur ordre du jour, les points de vue et les délibérations sont confidentiels. Les membres du Gouvernement sont tenus au secret pour ce qui concerne ses réunions. Un communiqué de presse final est rédigé et rendu public pour chaque réunion. L'EEG se félicite que le site web officiel du Gouvernement publie des informations actualisées et encourage les autorités à maintenir le même niveau de transparence concernant la publication de ces informations à l'avenir, en particulier lors d'un changement de Gouvernement.

65. Le Portugal n'a ni signé ni ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics³³. L'EEG encourage les autorités à le faire en temps utile, car cela permettrait d'accélérer la mise en œuvre de la liberté d'information.

Transparence du processus législatif

66. Contrairement aux lois et lois organiques votées par l'Assemblée de la République, le Conseil des ministres adopte des ordonnances : sur des questions qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Assemblée ou, sous réserve de l'autorisation de l'Assemblée, sur des questions qui relèvent de la compétence exclusive partielle de celle-ci, ou sur des questions concernant des lois qui développent les principes ou les bases générales des régimes juridiques figurant dans des lois qui se limitent à ces principes ou bases générales, ou sur des questions qui ont trait à son organisation et à son mode de fonctionnement. Les ordonnances peuvent être soumises à l'examen de l'Assemblée de la République suivant une procédure prescrite à l'article 169 de la Constitution. Les ordonnances du Gouvernement

³¹ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/documentos>

³² <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/governo/comunicados-do-conselho-de-ministros>

³³ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyid=205>

doivent être signées par le Premier ministre et le(s) ministre(s) compétent(s) au fond. Les lois votées par le Parlement et les ordonnances adoptées par le Gouvernement ont la même valeur dans la plupart des cas. Le Gouvernement peut aussi adopter des règlements qui revêtent la forme d'une décision réglementaire lorsque la loi l'exige.

67. En vertu de l'article 45 de l'Ordonnance n° 32/2022 sur l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement (voir paragraphe 24 ci-dessus), cette procédure comprend plusieurs phases. L'initiative de présenter une ordonnance revient aux membres du Gouvernement qui la soumettent ensuite au Secrétaire d'État de la Présidence du Conseil des ministres³⁴. Le projet d'ordonnance doit être accompagné d'une note justificative, laquelle doit comprendre dans tous les cas, entre autres éléments, le cadre juridique en vigueur et la raison de sa modification, une évaluation synthétique des ressources financières et humaines nécessaires à sa mise en œuvre, une mention de la participation ou des audiences des entités qui sont nécessaires, une évaluation de l'impact sur, entre autres, la compétitivité, la pauvreté, le genre, le handicap et les risques de fraude, de corruption et d'infractions liées. Le Secrétaire d'État de la Présidence du Conseil des ministres est chargé d'évaluer le projet d'ordonnance, après quoi, il peut être décidé de le communiquer aux bureaux de tous les membres du Gouvernement ou de le renvoyer au membre du Gouvernement l'ayant proposé s'il ne répond pas aux prescriptions légales. Une fois approuvé à une réunion des secrétaires d'État, il est porté à l'ordre du jour du Conseil des ministres pour adoption définitive.

68. L'article 71 de l'Ordonnance n° 32/2022 dispose que le Secrétaire d'État de la Présidence du Conseil des ministres peut promouvoir les audiences publiques (*audições*), comme l'exige la Constitution³⁵. Le membre du Gouvernement auteur de la proposition doit fournir la liste des entités à entendre. Si cela se justifie, le projet de texte peut être soumis au Conseil des ministres qui en fera une première lecture, avant la fin de l'audience publique, l'adoption définitive intervenant après l'audience. Lorsque cela est jugé nécessaire ou commode, le Secrétaire d'État de la Présidence du Conseil des ministres peut décider que le membre du Gouvernement ayant proposé le texte tienne l'audience publique en question. De plus, l'Ordonnance n° 274/2009³⁶ du 2 octobre 2009 régit la tenue des consultations publiques (Loi sur les consultations publiques). Elle prévoit deux modalités de mise en œuvre de l'obligation de lancer une consultation formelle : les consultations directes et les consultations publiques. Il y a consultation directe lorsque le ministre auteur de la proposition contacte directement des entités publiques ou privées pour obtenir leur opinion sur la totalité

³⁴ Selon l'article 13 de l'Ordonnance n° 32/2022, la Présidence du Conseil des ministres est le service central du Gouvernement, dont la mission consiste à soutenir le Conseil des ministres, le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et à favoriser la coordination interministérielle des différents services du Gouvernement. Il réunit les membres du Gouvernement suivants : le ministre de la Présidence, le Ministre des Affaires parlementaires, le secrétaire d'État à la Digitalisation et à la Modernisation administrative, le secrétaire d'État de la Présidence du Conseil des ministres, le secrétaire d'État à la Planification, le secrétaire d'État à l'Administration publique, le secrétaire d'État à l'Égalité et à la Migration et le secrétaire d'État à la Jeunesse et au Sport.

³⁵ Par exemple, l'article 60, paragraphe 3, de la Constitution stipule que les associations de consommateurs et les coopératives de consommateurs ont le droit, conformément à la loi, de recevoir un soutien de l'État et d'être consultées sur les questions relatives à la protection des consommateurs. En vertu de l'article 67, paragraphe 2, point g), de la Constitution, afin de protéger la famille, l'État est chargé, entre autres, de définir et de mettre en œuvre une politique familiale globale et intégrée, après consultation préalable des associations représentatives de la famille. L'article 249 de la Constitution prévoit que les communes ne sont créées ou supprimées, et que leur territoire n'est modifié que par la loi, après consultation préalable des organes des collectivités locales concernées.

³⁶ <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/274-2009-491203>

ou une partie du projet de texte législatif. Le délai fixé pour les consultations directes est de dix jours et il peut être prolongé selon la complexité du sujet traité. Les consultations publiques consistent à rendre public tout ou partie du projet de texte, pendant un laps de temps défini, sur ConsultaLEX³⁷, le portail des consultations publiques du Gouvernement permettant de participer au processus législatif et réglementaire. Les consultations publiques peuvent aussi être lancées en plaçant le projet de texte sur un site web relevant du ministère qui l'a proposé. Il incombe à ce dernier de veiller à recueillir, traiter et apprécier les contributions faites dans le cadre de la consultation publique. L'adoption de la modalité des consultations publiques ne dispense pas de consulter directement les entités qui pourraient devoir l'être en application de la loi, comme les syndicats.

69. Il est ressorti des entretiens menés sur place que le Gouvernement n'est pas tenu par la loi de procéder à des consultations publiques sur les ordonnances et de les publier sur le site web ConsultaLEX. L'obligation de lancer une consultation publique sur 30 jours minimum s'applique aux seules décisions réglementaires, en vertu des articles 97 à 101 du Code de procédure administrative³⁸ (CPA). De fait, l'EEG note qu'au 20 janvier 2023, le moteur de recherche du site web ConsultaLEX montre que 51 ordonnances seulement ont fait l'objet d'une consultation publique de 2018 à 2023, contre 185 décisions réglementaires sur la même période. D'après l'EEG, la Loi sur les consultations publiques doit être revue pour satisfaire aux réalités et aux exigences d'aujourd'hui. Tous les textes de loi émanant du Gouvernement, qu'il s'agisse d'ordonnances ou de décisions réglementaires, devraient en règle générale faire l'objet d'une consultation publique. Un calendrier et des modalités appropriés devraient être prévus et respectés pour que les consultations publiques soient concluantes. Enfin, la transparence devrait s'étendre aux propositions soumises par le public et à leurs résultats. Par conséquent, **le GRECO recommande que la procédure des consultations publiques concernant les ordonnances soit revue pour que ces dernières fassent en règle générale l'objet d'une consultation publique, notamment en fixant un calendrier approprié.**

Tiers et lobbyistes

70. Outre l'existence du Registre des empreintes législatives mentionnée au paragraphe 71 ci-dessous, aucun texte législatif ne régit le lobbying. Un projet de texte antérieur n'a pas recueilli un soutien suffisant sous la législature précédente, qui est arrivée à son terme en décembre 2021. Les PHFE ne sont pas tenues de divulguer leurs contacts avec les lobbyistes et des tiers, et aucune règle ni orientation n'a été fixée sur les rapports que les PHFE devraient entretenir avec ces personnes. Pour renforcer la transparence de ces contacts et la responsabilité des PHFE, **le GRECO recommande (i) l'introduction de règles détaillées régissant la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif entrent en contact avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer sur les travaux législatifs et autres activités du Gouvernement et (ii) la communication d'informations suffisantes sur l'objectif de ces contacts, l'identité de la ou des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) la ou les réunions se sont tenues, ainsi que le ou les sujets spécifiquement abordés au cours de la discussion.**

71. Le 3 novembre 2021, le Conseil des ministres a adopté la Résolution n° 143/2021³⁹ sur l'approbation, à titre expérimental, d'un projet pilote d'un an concernant la mise en œuvre

³⁷ <https://www.consultalex.gov.pt/Homescreen.aspx>

³⁸ <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/4-2015-66041468>

³⁹ <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/143-2021-173732852>

d'un système d'« empreinte législative ». Ce projet doit permettre de consigner tous les contacts entre les PHFE et les tiers intéressés, qui émettent des avis techniques à tous les stades du processus législatif du Gouvernement, dans le Registre des empreintes législatives (*Registo da Pegada Legislativa* – « RPL »). Le RPL implique de consigner l'origine du projet de texte législatif, en précisant s'il a été préparé par des organes de l'administration publique, les membres des cabinets des membres du Gouvernement ou des consultants externes. Après la visite sur place, les autorités ont indiqué qu'un rapport d'évaluation sur le RPL était en cours de rédaction. Jusqu'à ce qu'une décision finale soit prise par le Conseil des ministres en 2023, le Président du Conseil des ministres a l'intention de conserver le RPL. L'EEG se félicite de la création du RPL, qui peut être considéré comme un pas en avant vers la transparence du processus législatif du Gouvernement. Toutefois, lors de la visite sur place, l'EEG a été informée de situations impliquant des cabinets d'avocats renommés qui avaient été directement engagés pour rédiger des textes législatifs techniques ou spécialisés au nom du gouvernement, en contournant prétendument les exigences de transparence relatives à la sélection et à la passation des marchés de services. Le fait est que les dispositions de l'Ordonnance n° 149/2017 sur l'organisation du Centre de compétences juridiques de l'État⁴⁰ (*Centro de Competências Jurídicas do Estado*), également connu sous le nom de JurisAPP, autorise le recours à la sous-traitance dans certaines conditions spécifiques, à savoir s'il n'y a pas de capacité technique dans l'administration de l'État pour rédiger des textes législatifs techniques ou spécialisés, si la sous-traitance est le moyen le plus approprié pour poursuivre l'intérêt public, et si la sous-traitance est soumise à un avis préalable et contraignant du directeur de JurisAPP, qui détermine si ces conditions sont remplies. Quoi qu'il en soit, outre la divulgation de toutes les interactions des PTEFS avec les lobbyistes et les tiers, comme recommandé dans le paragraphe précédent, le GET souhaite également encourager les autorités à utiliser la RPL pour toujours documenter toutes les interventions externes dans le processus législatif dès le début du processus, comme indiqué au point 3 de la Résolution no. 143/2021.

Mécanismes de contrôle

72. Il est ressorti des réunions sur place que chaque ministère possède une unité d'audit interne opérationnelle.

73. De plus, l'Inspection générale des Finances (*Inspeção-Geral de Finanças* – « IGF »), qui a été établie par l'Ordonnance n° 96/2012⁴¹ du 23 avril 2012 sous forme d'entité relevant du ministère des Finances, effectue des audits financiers, de conformité, des systèmes, des performances et des technologies de l'information, contribuant ainsi à pour s'assurer de la légalité, de la rationalité et de l'efficacité de la perception des recettes des dépenses publiques, ainsi que des inspections, des demandes d'information et des enquêtes visant les services publics afin d'évaluer la qualité, l'efficacité et l'efficience de ces services. Lorsqu'elle soupçonne qu'une infraction a été commise, l'IGF en informe le Ministère public et la Cour des comptes. L'IGF produit des résultats pluridisciplinaires, comme des recommandations, des avis, des propositions d'amendements législatifs et réglementaires, des corrections financières, des vérifications des infractions (financières, pénales, administratives, etc.), et contribue à la diffusion d'une culture de l'éthique et de la transparence dans la gestion et le

⁴⁰ <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/149-2017-114311302>

⁴¹ <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/96/2012/04/23/p/dre/pt/html>

contrôle des ressources publiques. L'IGF publie, sur son site web⁴², une synthèse des résultats des audits concernant l'administration centrale.

74. En outre, conformément à l'article 214 de la Constitution et à la Loi sur la Cour des comptes (Loi n° 98/97⁴³ du 26 août 1997 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes – *Tribunal de Contas*), la Cour des comptes est l'organe suprême chargé de contrôler la légalité des dépenses et des recettes publiques. Elle émet des avis et, à compter de 2023, elle certifiera le compte général de l'Etat, y compris celui de la sécurité sociale. Elle évalue aussi la gestion des finances publiques et fait respecter les engagements financiers. En fonction de leur nature, une partie de ses avis et actes sont publiés au Journal officiel. Sauf quelques exceptions relatives à des questions de sécurité nationale, elle publie ses avis, rapports, décisions et jugements sur son site web. La Cour des comptes est habilitée à procéder à tous types d'audits, y compris des audits et des enquêtes en temps réel, et elle est également dotée d'un important mandat de contrôle *a priori*, au-delà des contrôles concomitants et *a posteriori*. Ses avis sont également soumis au Ministère public, qui accompagne les processus et les procédures, et peut demander d'autres documents ou fichiers justificatifs, au besoin, pour engager des poursuites pénales.

75. Enfin, les membres du Gouvernement sont responsables devant l'Assemblée de la République (le Parlement). Ils sont donc tenus de répondre aux questions que leur posent les parlementaires, durant les sessions plénières ou les réunions des commissions parlementaires ou par écrit. La commission parlementaire des finances et du budget supervise les dépenses annuelles de l'État. L'Assemblée de la République peut également mener des enquêtes parlementaires, dont la finalité est de veiller au respect de la Constitution et des lois et d'évaluer les actes du Gouvernement et de l'administration publique, ainsi que d'autres entités publiques, dont les entités réglementaires indépendantes. Lors d'une réunion avec des parlementaires, l'EEG a été informée qu'en raison de la majorité absolue détenue par le Gouvernement au Parlement, ce dernier ne joue pas efficacement son rôle en matière de contrôle externe.

Conflits d'intérêts

76. L'article 6 du Code de conduite du Gouvernement définit un conflit d'intérêts comme une situation dans laquelle il existe des doutes raisonnables quant à l'impartialité de la conduite et des décisions des PHFE. Cette disposition doit être interprétée à la lumière des articles 69 à 76 du Code de procédure administrative, qui énonce les règles relatives aux empêchements/interdictions (*impedimentos*). Par conséquent, l'article 69 du CPA contient une liste détaillée de circonstances dans lesquelles les chefs des organes de l'administration publique et leurs agents (comme les PHFE) ne peuvent pas intervenir dans les procédures administratives ou dans un acte ou un contrat de droit public ou privé de l'administration publique, lorsqu'ils sont liés à eux par un intérêt. D'autres circonstances sont également prévues dans l'article 8 de la Loi sur les titulaires de charges politiques et publiques, qui s'applique au Premier ministre et aux membres du Gouvernement.

77. En vertu de l'article 7 du Code de conduite du Gouvernement, un ministre ou un secrétaire d'État, qui est directement responsable devant le Premier ministre et qui est confronté à un conflit d'intérêts, actuel ou potentiel, doit immédiatement signaler la situation

⁴² <https://www.igf.gov.pt/publicacoes12/resultados-de-auditorias.aspx>

⁴³ <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/98-1997-193663>

au Premier ministre, qui peut statuer sur l'empêchement de la personne concernée. Les secrétaires d'État et les membres du cabinet, qui sont responsable devant leur ministre et qui ont été exposés à un conflit d'intérêts, actuel ou potentiel, doivent immédiatement signaler la situation au ministre, qui peut statuer sur l'empêchement de la personne concernée. Les décisions, qu'il y ait empêchement ou non, ne sont pas rendues publiques, mais il est possible d'y avoir accès conformément à la Loi sur l'accès à l'information. Les PHFE doivent prendre les mesures nécessaires pour éviter le conflit en question, y remédier ou y mettre fin, en application des dispositions du Code de conduite. Selon l'article 72 du CPA, une déclaration d'empêchement entraîne l'exclusion des PHFE du processus de prise de décision et l'obligation de les remplacer, si possible. L'article 76 du CPA dispose que la non-communication des motifs d'empêchement constitue une faute grave dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

78. Selon les autorités, il n'y a pas d'exemple connu de manquement aux règles régissant les conflits d'intérêts par des PHFE et aucun registre centralisé ne permet de recueillir les déclarations de conflits d'intérêts des PHFE ni les décisions s'y rapportant ou d'en effectuer le suivi.

79. L'EEG se félicite que le Code de conduite du Gouvernement contienne une définition juridique du conflit d'intérêts et qu'il existe une obligation de signaler de telles situations lorsqu'elles se produisent (conflits d'intérêts *ad hoc*). Elle note toutefois que ni le Code de conduite ni le Code de procédure administrative ne décrivent les différentes typologies de conflits d'intérêts : conflits réels, potentiels et perçus. En outre, les PHFE devraient recevoir régulièrement des formations sur l'identification et la prévention des conflits d'intérêts. L'EEG note également que le Code de conduite ne mentionne ni la procédure applicable ni l'organe décisionnaire compétent lorsque le Premier ministre est confronté à une situation de conflit d'intérêts. À cet égard, le GRECO renvoie aux recommandations concernant la nécessité de compléter le Code de conduite du Gouvernement à l'aide d'orientations claires sur les conflits d'intérêts et l'existence d'un mécanisme de supervision et de sanction crédible et efficace, ainsi que de prévoir des séances d'information et des formations obligatoires sur les normes d'intégrité (voir les paragraphes 53 et 57 ci-dessus).

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers

80. En vertu de l'article 6 de la Loi sur les titulaires de charges politiques et publiques, le Premier ministre et les membres du Gouvernement exercent leurs fonctions de façon exclusive, sans préjudice des dispositions spécifiques contenues dans les lois relatives aux membres de l'Assemblée de la République, membres des régions autonomes, élus locaux, gestionnaires publics ou responsables de l'administration publique. L'exercice exclusif de leurs fonctions est incompatible avec toute autre fonction professionnelle, rémunérée ou non, ainsi qu'avec la participation aux organes de direction de toute personne morale à but lucratif, sauf concernant (i) les fonctions ou activités découlant de la charge elle-même et celles qui sont inhérentes à cette charge, (ii) les activités de création littéraire et artistique ainsi que toute autre activité générant des revenus issus du droit d'auteur, de la propriété intellectuelle ou des revenus y afférents, ainsi que (iii) les situations dans lesquelles la loi prévoit expressément leur compatibilité avec l'exercice des fonctions. L'article 9 de la Loi sur les titulaires de charges politiques et publiques dispose en outre que le Premier ministre et les ministres ne peuvent pas faire office d'arbitres ni témoigner en qualité d'experts, à titre gracieux ou contre

rémunération, dans un procès auquel l'État ou toute autre personne morale de droit public est partie. S'il s'avère qu'un membre du Gouvernement (à l'exception du Premier ministre) s'est engagé dans des activités non autorisées, la Cour constitutionnelle peut ordonner sa révocation conformément à l'article 11 de la loi sur les responsables politiques et les hauts fonctionnaires (voir également le paragraphe 110 ci-dessous).

81. En ce qui concerne les membres des cabinets ministériels, celui du Premier ministre compris, l'article 7 de l'Ordonnance n° 11/2012 dispose également qu'ils exercent leurs fonctions de façon exclusive, hormis : les activités de représentation du membre du Gouvernement concerné ; toute participation à des commissions ou des groupes de travail mentionnée par le membre du Gouvernement concerné ; toute participation, pour le compte du Gouvernement, à des conseils consultatifs, commissions techniques de suivi ou de contrôle ou autres organes collégiaux prévue par la loi ; les activités de création artistique ou littéraire, ainsi que toute autre activité conduisant à l'obtention d'une rémunération au titre des droits d'auteur ; la tenue de conférences et de cours magistraux et la pratique d'activités de formation de courte durée et autres activités d'une nature similaire ; toute participation au conseil d'une personne morale sans but lucratif à condition que celle-ci n'appartienne pas au secteur d'activité dont est responsable le membre du Gouvernement concerné. Lorsqu'ils y ont été expressément autorisés par le membre concerné du Gouvernement, les membres d'un cabinet peuvent exercer des activités dans un établissement de l'enseignement supérieur, c'est-à-dire des activités d'enseignement et de recherche, à temps plein ou à temps partiel, dans le respect de la législation en vigueur, ainsi que des activités relevant de sa spécialisation professionnelle exercées, de façon ponctuelle, auprès d'entités n'appartenant pas au secteur d'activité dont est responsable le membre du Gouvernement concerné. S'il s'avère que des membres de cabinets ministériels, y compris celui du Premier ministre, se sont livrés à des activités non autorisées, ils peuvent être suspendus ou démis de leurs fonctions, étant rappelé qu'ils sont nommés librement et démis de leurs fonctions par ordre du membre du gouvernement concerné (voir le paragraphe 31 ci-dessus).

Contrats avec des autorités étatiques

82. L'article 9 (2) de la Loi sur les titulaires de charges politiques et publiques dispose que le Premier ministre et les membres du Gouvernement ne peuvent en aucune façon participer à des procédures de marchés publics ni intervenir en tant que consultants, témoins experts ou médiateurs dans des actes liés à de telles procédures lorsqu'ils détiennent plus de 10 % du capital social d'une entreprise, ou que la part du capital détenu dépasse 50 000 EUR, ou qu'ils exercent des fonctions de direction dans l'entreprise en question. Cette obligation légale s'applique de la même manière (i) aux entreprises dont le Premier ministre et les membres du Gouvernement, de plein droit ou avec leur conjoint ou partenaire civil, leurs ascendants ou leurs descendants à tous les degrés, ainsi que leurs collatéraux au deuxième degré, détiennent plus de 10 % du capital social ou une part supérieure à 50 000 EUR ; (ii) aux conjoints dont ils ne sont pas légalement séparés ou avec lesquels ils cohabitent dans le cadre d'un partenariat civil, pour les procédures de marchés publics lancées par la personne morale au conseil de laquelle siège le conjoint ou le partenaire civil.

83. Pour garantir le respect des obligations légales ci-dessus, le Premier ministre, les membres du Gouvernement et leurs conjoints dont ils ne sont pas légalement séparés, ont le droit de vendre la part qu'ils détiennent, sans autres formalités, conformément aux dispositions du Code civil, de se retirer en tant qu'actionnaires, conformément aux

dispositions du Code des sociétés, ou de suspendre leur participation dans le capital social durant leur mandat. Ces droits peuvent être exercés au regard de la cession et de la liquidation de la totalité de la part détenue ou seulement de la fraction supérieure à 10 % ou à 50 000 EUR. Si le Premier ministre et les membres du Gouvernement n'exercent pas ces droits, l'entreprise peut décider de suspendre leur participation dans le capital social.

84. En vertu de l'article 9 (9) de la Loi sur les titulaires de charges politiques et publiques, les contrats conclus par des entités de droit public avec des ascendants ou descendants à tous les degrés, le conjoint ou le partenaire civil des membres du Gouvernement, qui sont membres de ces entités de droit public, doivent mentionner ces personnes et être publiés sur le site web des contrats publics, en indiquant le lien de parenté. Cette obligation s'applique aussi aux contrats conclus avec des entreprises qui sont majoritairement contrôlées par des membres du Gouvernement et aux contrats conclus avec des entreprises dans lesquelles des membres du Gouvernement, de plein droit ou avec leur conjoint ou partenaire civil, détiennent une participation inférieure à 10 % ou à 50 000 EUR.

85. En ce qui concerne les membres des cabinets ministériels, y compris celui du Premier ministre, l'article 8, paragraphe 4, de l'Ordonnance n° 11/2012 stipule que, pendant l'exercice de leurs fonctions respectives, les membres des cabinets ne peuvent pas conclure de contrats de travail ou de prestation de services avec des entités qui sont sous la supervision du membre du gouvernement concerné et dont les contrats resteront en vigueur après la cessation de leurs fonctions.

Cadeaux

86. Les articles 8 à 10 du Code de conduite du Gouvernement et l'article 16 de la Loi sur les titulaires de charges politiques et publiques contiennent des dispositions similaires concernant l'acceptation d'offres, de biens et de cadeaux. Les PHFE doivent donc s'abstenir d'accepter, à quelque titre que ce soit, les offres émanant de personnes physiques ou morales, qu'elles soient nationales ou étrangères, ainsi que les biens matériels, consommables ou durables ou les services susceptibles de nuire à leur impartialité et à leur intégrité dans l'exercice de leurs fonctions. Il est entendu qu'il existe une présomption d'atteinte à leur impartialité et à leur intégrité dans l'exercice de leurs fonctions quand les cadeaux, les biens ou les services atteignent ou dépassent 150 EUR. Lorsqu'elles acceptent de la même personne ou entité, au cours de la même année, des cadeaux, des biens ou des services dont la valeur atteint ou dépasse 150 EUR, les PHFE sont tenues d'en informer leur secrétariat général, qui tient un registre accessible au public.

87. Les PHFE doivent s'abstenir d'accepter, à quelque titre que ce soit, les invitations qui leur sont adressées pour assister à des réceptions ou événements institutionnels ou culturels, ou d'autres avantages similaires, organisés par des personnes physiques ou morales nationales ou étrangères. Nonobstant cette disposition, elles peuvent accepter des invitations émanant de personnes physiques ou morales nationales ou étrangères à concurrence d'une valeur estimée de 150 EUR, en particulier si elles (i) sont compatibles avec la nature institutionnelle ou la pertinence des activités de représentation propres au poste occupé ou (ii) constituent un comportement socialement acceptable et conforme aux us et coutumes.

88. En vertu de l'article 4 du Code de conduite du Gouvernement, les membres du Gouvernement doivent (i) s'abstenir de toute action ou omission, exercées directement ou

par un intermédiaire, pouvant être objectivement interprétées comme visant à bénéficier indûment à un tiers, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale, et (ii) rejeter les offres ou tout avantage visé aux articles 8 et 9, visant à les rétribuer pour avoir exercé une action, une omission ou un vote ou influé sur la prise d'une décision publique.

89. Au cours des cinq dernières années, le Secrétariat général de la Présidence du Conseil des ministres a reçu des PHFE 66 cadeaux d'une valeur supérieure à 150 EUR et trois d'une valeur inférieure à 150 EUR. Pour ce qui est des manquements, le Secrétariat général de la Présidence du Conseil des ministres indique qu'il n'existe aucun manquement connu à l'obligation de déclarer les cadeaux de plus de 150 EUR.

90. L'EEG a appris, lors des réunions sur place, que dans la pratique, les PHFE n'ont pas obligation de déclarer les cadeaux, biens ou services reçus d'une valeur inférieure à 150 EUR, même si le cadeau est susceptible de nuire à leur impartialité et à leur intégrité. Il n'existe pas non plus d'obligation de déclarer les cadeaux, biens ou services reçus par les conjoints ou partenaires civils ou enfants à charge des PHFE. La valeur des cadeaux est estimée par les PHFE elles-mêmes, cette évaluation ne faisant l'objet d'aucune vérification. Après la visite, les autorités ont expliqué que l'unité pour la transparence peut établir cette valeur en cas de doute. À cet égard, l'EEG estime que par souci de transparence et quelle que soit leur valeur, tous les cadeaux et marques d'hospitalités reçus par les PHFE et les personnes liées devraient être signalés. Aucun délai n'est fixé pour les déclarations des cadeaux reçus par les PHFE. La valeur des cadeaux que les PHFE peuvent être autorisées à conserver devrait être sensiblement revue à la baisse. Des orientations jointes, illustrées d'exemples pratiques, devraient être mises à disposition de façon suffisamment détaillée, et l'acceptation et le signalement des cadeaux devraient être consignés dans un registre centralisé. Compte tenu de ce qui précède, et outre la recommandation qui apparaît au paragraphe 53 ci-dessus, **le GRECO recommande que les informations concernant la réception de cadeaux, offres, marques d'hospitalité, invitations et autres avantages par des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient consignées dans un registre central et mises à la disposition du public en temps voulu.**

Utilisation abusive de ressources publiques

91. En vertu de l'article 4 du Code de conduite du Gouvernement, les PHFE doivent s'abstenir d'utiliser ou d'autoriser des tiers à utiliser, hormis dans des circonstances raisonnables et socialement appropriées, des ressources ou des biens publics qui sont exclusivement mis à leur disposition pour leur permettre d'exercer leurs fonctions.

92. En outre, le Code pénal (articles 375, 376 et 382) et la Loi n° 34/87⁴⁴ du 16 juillet 1987 sur la responsabilité pénale des titulaires de charges politiques (la Loi sur la responsabilité pénale des titulaires de charges politiques, qui s'applique aux membres du Gouvernement) (articles 20, 21 et 26) prévoit plusieurs infractions en matière d'utilisation abusive de ressources publiques.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

⁴⁴ https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=281&tabela=leis

93. Comme indiqué au paragraphe 52 ci-dessus, le Code de conduite impose aux PHFE de respecter la confidentialité des questions réservées, dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. L'article 27 de la Loi sur la responsabilité pénale des titulaires de charges politiques érige en infraction pénale la divulgation d'un secret par les membres du Gouvernement, sans qu'ils y soient dûment autorisés, dans l'intention d'obtenir pour eux-mêmes ou pour d'autres personnes, un avantage illégitime ou de porter atteinte à l'intérêt général ou à des tiers. Cette violation du secret sera punie même si elle est commise après que les membres du Gouvernement ont cessé d'exercer leurs fonctions. En outre, l'article 383 du Code pénal érige la divulgation d'un secret en infraction punie d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement.

Restrictions après la cessation de fonctions

94. L'article 10 de la Loi sur les titulaires de charges politiques et publiques dispose que le Premier ministre et les membres du Gouvernement ne peuvent pas, durant les trois années courant à partir de la date à laquelle ils quittent leurs fonctions : (i) exercer des fonctions dans des entreprises privées actives dans le secteur placé sous leur supervision directe si, pendant leur mandat, les entreprises ont fait l'objet d'opérations de privatisation, bénéficié d'incitations financières ou budgétaires ou de dispositifs de nature contractuelle, ou ont fait l'objet d'une intervention directe des membres du Gouvernement ; (ii) occuper un emploi dans ou être consultant pour des organisations internationales avec lesquelles ils ont entretenu des relations institutionnelles lorsqu'ils représentaient l'État, hormis les quelques exceptions prévues par la loi. En vertu de l'article 11, tout manquement aux restrictions après la cessation de fonctions entraînera la révocation des membres du Gouvernement, à l'exception du Premier ministre. Une interdiction d'exercer de trois ans peut aussi être imposée aux membres du Gouvernement par la Cour constitutionnelle en cas d'action intentée par le Ministère public.

95. S'agissant des autres membres des cabinets ministériels, l'article 8 de l'Ordonnance n° 11/2012 prévoit qu'ils ne peuvent pas, dans les trois ans suivant la cessation de leurs fonctions, occuper les postes d'inspecteur général ou d'inspecteur général adjoint, ou des postes expressément équivalents, dans le secteur précis où ils exerçaient leurs fonctions.

96. L'EEG reconnaît que des règles ont été mises en place sur les restrictions après la cessation de fonctions pour les membres du Gouvernement. Néanmoins, il ressort des réunions sur place qu'à l'issue de leurs fonctions, certains ministres ont été employés dans le secteur privé dans des domaines dont ils étaient responsables durant leur mandat et qu'ils n'ont pas observé la législation en vigueur. Interrogées sur l'existence d'un système de suivi et de sanction en cas de manquement aux restrictions après la cessation de fonctions applicables aux PHFE, les autorités n'ont fourni aucune information. À cet égard, l'EEG souligne qu'un mécanisme d'exécution efficace doit être mis en place. Concernant les membres des cabinets, l'EEG note que la seule restriction après la cessation de fonctions concerne leur emploi en tant qu'inspecteur général ou inspecteur général adjoint, aucune autre restriction ne concernant leur emploi dans le secteur privé. Du point de vue de l'EEG, il convient de lutter plus avant contre le phénomène des membres de cabinets ministériels quittant leurs fonctions pour travailler dans le secteur privé (le « pantouflage »), notamment pour prévenir les conflits d'intérêts et les risques d'utilisation abusive d'informations. Des mesures concernant les interdictions de chercher un nouvel emploi pendant la durée du

mandat, la fixation d'un délai de carence à respecter avant d'occuper un nouveau poste, des restrictions concernant certains types d'activités ou l'instauration d'un mécanisme auprès duquel les membres des cabinets ministériels, y compris celui du Premier ministre, doivent obtenir une autorisation ou un avis sur les nouvelles activités faisant suite à l'exercice d'une fonction publique, peuvent être envisagées. **Le GRECO recommande (i) que les restrictions après la cessation de fonctions applicables aux membres du Gouvernement soient étendues dans des termes similaires à toutes les personnes exerçant de hautes fonctions au sein de l'exécutif et (ii) qu'un mécanisme efficace de mise en œuvre soit établi.**

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

Obligations déclaratives

97. L'article 13 de la Loi sur les titulaires de charges politiques et publiques impose aux titulaires de charges politiques, comme les membres du Gouvernement et les chefs de cabinets ministériels, de soumettre, par voie électronique, une déclaration unique de revenus, de patrimoine, de passif, d'intérêts, d'incompatibilités et d'empêchements, comme indiqué en annexe à la loi, dans les 60 jours suivant leur prise de fonction. La déclaration concerne l'ensemble des revenus (tirés de sources diverses entrant dans le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques), le patrimoine (immobilier, actions, valeurs mobilières ou autres participations financières, investissements de portefeuille, comptes bancaires, etc. détenus au Portugal ou à l'étranger), le passif (qui comprend les prêts ou garanties financières, la promesse d'un avantage financier) et les intérêts (comme des activités professionnelles, les charges publiques, privées et sociales, les autres fonctions et activités, la qualité de membre, la participation à ou l'exercice d'une quelconque fonction occupée, au sein d'une association ou d'une entreprise, dans les trois années précédant le dépôt de la déclaration et/ou devant l'être en parallèle ou jusqu'à trois ans après la cessation de fonctions). De plus, la déclaration doit comprendre les actes et activités pouvant conduire à des interdictions ou des empêchements.

98. La déclaration unique est mise à la disposition du public moyennant une demande d'accès à l'information, sous réserve des conditions énoncées à l'article 17 de la Loi sur les titulaires de charges politiques et publiques. Toutefois, elle ne peut pas être divulguée sur Internet ou sur les médias sociaux. Conformément à l'article 15 (2), le registre des intérêts des membres du Gouvernement est publié sur le site web⁴⁵ du Parlement.

99. En vertu de l'article 14 (2) de la Loi sur les titulaires de charges politiques et publiques, dans l'exercice de leurs fonctions, les titulaires de charges politiques comme les membres du Gouvernement et les chefs de cabinet sont tenus de déposer une nouvelle déclaration actualisée dans les 30 jours, en cas d'évolution effective de leur patrimoine par rapport à un montant déterminé, ou de circonstances ou faits nouveaux exigeant une nouvelle déclaration. Selon l'article 14 (1) de la Loi, les titulaires de charges politiques doivent soumettre une nouvelle déclaration actualisée dans les 60 jours suivant la cessation des fonctions ayant conduit au dépôt de la déclaration initiale ou après leur reconduction ou leur réélection. Les déclarations devant être soumises à la fin du mandat rendront compte de l'évolution du patrimoine au cours de cette période. En outre, l'article 14 (4) de la Loi oblige les titulaires de

⁴⁵ <https://www.parlamento.pt/RegistoInteresses/Paginas/XXIII-Governo.aspx>

charges politiques à soumettre une dernière déclaration trois ans après la cessation de fonctions.

100. L'EEG se félicite des obligations déclaratives détaillées imposées par la loi aux membres du Gouvernement et aux chefs des cabinets ministériels. Toutefois, il est ressorti des réunions sur place avec les autorités que les autres membres des cabinets ministériels, y compris celui du Premier ministre, qui sont considérés comme des PHFE aux termes du paragraphe 29 ci-dessus n'ont pas obligation de déposer une déclaration unique. L'EEG estime qu'en raison de leur rôle important pour faire passer les points de vue politiques des membres du Gouvernement et de leur proximité avec les processus de prise de décision et d'élaboration des politiques, les membres des cabinets ministériels devraient être tenus par la même obligation de déposer des déclarations. Par conséquent, **le GRECO recommande que les obligations de déclaration des revenus, du patrimoine, des intérêts, des incompatibilités et des empêchements applicables aux membres du Gouvernement soient étendues dans des termes similaires à toutes les personnes exerçant de hautes fonctions au sein de l'exécutif.**

101. L'EEG note en outre que la loi prévoit le dépôt électronique des déclarations uniques. Malheureusement, la plateforme électronique de dépôt des déclarations unique n'a pas encore été testée et n'est pas encore opérationnelle. L'EEG pointe aussi une autre sérieuse lacune du système actuel, à savoir l'absence de publication des déclarations, qui peuvent être consultées après avoir déposé une demande d'accès à l'information auprès de la Cour constitutionnelle. En réalité, la situation changera probablement lorsque la plateforme électronique sera en place, laquelle permettra de publier en ligne la totalité des déclarations, comme l'EEG en a été informée. À présent, seul le registre des intérêts des membres du Gouvernement est aisément accessible au public. Enfin, et surtout, les déclarations n'impliquent pas de communiquer toutes les informations financières relatives aux conjoints (ou aux partenaires civils) – à l'exception de la divulgation des parts détenues dans une entreprise et des indemnités financières – et aux membres de famille à charge. Dans ces conditions, **le GRECO recommande (i) que la plateforme électronique de dépôt des déclarations électroniques uniques soit mise en place et en service dès que possible ; (ii) que les déclarations de revenus, de patrimoine, d'intérêts, d'incompatibilités et d'empêchements des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient systématiquement et aisément rendues accessibles en ligne ; et (iii) qu'il soit envisagé d'intégrer des informations financières supplémentaires concernant les conjoints, les partenaires et les membres de famille à charge (étant entendu que ces informations sur les parents proches ne doivent pas nécessairement être rendues publiques).**

Mécanisme de contrôle

102. Actuellement, les membres du Gouvernement et les chefs de cabinet déposent les déclarations uniques sous format papier auprès de la Cour constitutionnelle, qui est chargée de les réceptionner et de mener un simple examen formel de leur régularité. Aucun membre du personnel de la Cour n'est exclusivement affecté à cette tâche. Au sein de la Cour, le Ministère public est chargé de procéder à une appréciation sur le fond et sur la forme. L'EEG a appris, lors des réunions sur place, que le Ministère public ne disposait pas des ressources matérielles et financières requises pour vérifier plus de 19 000 déclarations déposées par les titulaires de charges politiques et publiques. Il n'a accès qu'à deux bases de données (registre immobilier et commercial).

103. Pour remédier à cette situation, l'article 20 de la Loi sur les titulaires de charges politiques et publiques a chargé une nouvelle entité, qui sera instituée par une loi spécifique, de contrôler les déclarations uniques. Par conséquent, la Loi organique n° 4/2019⁴⁶ du 13 septembre 2019 définit le statut de l'Entité pour la transparence (*Entidade para a Transparência* – parfois qualifiée d'Autorité de la transparence), une entité indépendante qui remplira ses missions au sein de la Cour constitutionnelle. En vertu de l'article 8 de ce statut, l'Entité pour la transparence aura notamment pour mission de vérifier les déclarations uniques des titulaires de charges politiques et publiques, de demander des éclaircissements sur le contenu des déclarations, de statuer sur la régularité formelle des déclarations et du respect des délais impartis, de signaler les soupçons la commission d'une infraction pénale au Ministère public, de signaler la commission présumée d'une infraction aux entités compétentes pour sanctionner les titulaires de charges politiques et publiques pour qu'une sanction appropriée soit imposée.

104. L'EEG a appris, lors de la visite sur place, que les autorités n'avaient pas mis en place l'Entité pour la transparence, dont les trois membres doivent être nommés par la Cour constitutionnelle pour un mandat de quatre ans, renouvelable une fois. Les autorités ont ensuite indiqué que le 17 janvier 2023, l'assemblée plénière de la Cour constitutionnelle avait nommé les trois membres de l'Entité pour la transparence⁴⁷, qui ont pris leurs fonctions le 15 février 2023. L'EEG considère la nomination des membres de l'Entité pour la transparence comme une étape positive, même si elle regrette profondément qu'il ait fallu aussi longtemps aux autorités pour clore ce processus. L'EEG souligne en outre qu'il est primordial que l'Entité pour la transparence soit pleinement opérationnelle pour s'acquitter des fonctions importantes dont elle a été investie. Les autorités ont indiqué qu'en 2020, le ministère public était intervenu dans 524 affaires concernant des soupçons d'irrégularités dans le dépôt de déclarations uniques par toutes les catégories de responsables politiques et publics couvertes par le champ d'application de la loi sur les responsables politiques et les hauts fonctionnaires. Cependant, l'EEG a noté avec préoccupation que les déclarations uniques n'avaient fait objet d'aucune vérification sur le fond depuis lors. Dans la pratique, cela signifie que des situations d'accumulation injustifiée de richesses, de conflit d'intérêts ou d'incompatibilités n'ont pas été repérées, signalées, examinées et sanctionnées. Cela entame inévitablement la confiance du public dans les autorités. L'EEG rappelle également les inquiétudes exprimées par le GRECO dans le rapport du quatrième cycle d'évaluation (voir les paragraphes 75 et 76) au sujet de l'efficacité du contrôle, par le Ministère public, des déclarations déposées par les parlementaires, qui font partie des titulaires de charges politiques concernés par ce système. La recommandation correspondante a été jugée partiellement mise en œuvre seulement dans le dernier rapport de conformité du GRECO, adopté en juin 2022. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) que prioritairement, le bon fonctionnement de l'Entité pour la transparence soit pleinement assuré en prenant les mesures réglementaires, institutionnelles et opérationnelles appropriées et en allouant les ressources nécessaires à cet organe et (ii) que les déclarations uniques des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif fassent régulièrement l'objet de vérifications sur le fond, en établissant une coopération solide et efficace avec tous les organes de contrôle compétents et en imposant des sanctions proportionnées en cas de manquement.**

Mécanismes de responsabilisation et d'exécution

⁴⁶ <https://dre.pt/dre/detalhe/lei-organica/4-2019-124680587>

⁴⁷ <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/imprensa0200-bd6995.html>

Procédures pénales et immunités

105. L'article 196 de la Constitution prévoit que les membres du Gouvernement ne peuvent pas être arrêtés ou détenus sans l'autorisation de l'Assemblée de la République, sauf pour infraction pénale punie d'une peine de prison supérieure à trois ans et en cas de flagrant délit. Dès lors que des poursuites pénales ont été engagées à l'encontre d'un membre du Gouvernement et que sa mise en accusation est définitive⁴⁸, l'Assemblée de la République décide si le membre du Gouvernement doit ou non être suspendu de ses fonctions afin que la procédure puisse suivre son cours, la suspension étant prononcée d'office dans le cas des infractions punies d'une peine de prison supérieure à trois ans et en cas de flagrant délit. Pour les membres du Gouvernement, la suspension de fonctions est prononcée pour les infractions commises pendant et en dehors de l'exercice de leurs fonctions. En vertu de l'article 11 du Code de procédure pénale, les chambres correctionnelles de la Cour suprême de justice ont compétence pour connaître des affaires pénales visant, entre autres hauts responsables, le Premier ministre, à raison des infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions.

106. La Loi sur la responsabilité pénale des titulaires de charges politiques, qui s'applique aux membres du Gouvernement, consacre plusieurs infractions de corruption et infractions liées. L'article 35 réaffirme le principe énoncé à l'article 196 de la Constitution, selon lequel l'autorisation de l'Assemblée de la République est requise pour arrêter ou détenir un membre du Gouvernement.

107. L'article 18-A de la Loi sur les titulaires de charges politiques et publiques prévoit que l'absence de dépôt de la déclaration unique, après notification (voir le paragraphe 111 ci-après) est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans pour désobéissance qualifiée. En outre, l'absence de dépôt de la déclaration unique à la fin du mandat et trois ans après la fin des fonctions, l'absence délibérée de dépôt de la déclaration unique dans les 30 jours en cas d'évolution effective du patrimoine modifiant les sommes déclarées à hauteur de plus de 50 salaires mensuels minimums, et le fait de ne pas déposer la déclaration unique avec l'intention de dissimuler certaines sommes sont passibles d'une peine d'emprisonnement de cinq ans au plus. Si les actions ci-dessus ne s'accompagnent pas d'un non-respect des obligations déclaratives auprès des autorités fiscales pendant l'exercice de leurs fonctions, ce comportement est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 360 jours. Toute hausse injustifiée du patrimoine déterminé selon le système fiscal, supérieure à 50 salaires mensuels minimums, sera imposée aux fins de l'impôt sur le revenu au taux spécial de 80 %.

108. Les autorités déclarent qu'il n'y a pas eu de procédures engagées, d'enquêtes conduites ni de sanctions pénales ou disciplinaires imposées à des PHFE.

Mécanismes de répression non pénale

⁴⁸ Au Portugal, les procédures pénales comptent trois phases : (i) la phase de l'enquête, au cours de laquelle le Ministère public a le pouvoir de clore l'affaire ou d'accuser les prévenus d'une infraction pénale ; (ii) la phase de l'instruction, durant laquelle la procédure est engagée sous la direction d'un juge d'instruction ; et (iii) la phase du procès menée par un ou plusieurs juges. La phrase « sa mise en accusation est définitive », qui figure à l'article 196 de la Constitution, correspond à la mise en examen, à l'issue de la phase de l'instruction, ou si la mise en examen est facultative, directement à la troisième phase, à savoir le procès.

109. Comme indiqué au paragraphe 52 ci-dessus, l'absence de respect des dispositions du Code de conduite du Gouvernement implique une responsabilité politique envers le Premier ministre, dans le cas des membres du Gouvernement, ou une responsabilité vis-à-vis du membre du Gouvernement concerné, sans exclusion ni préjudice des autres formes de responsabilité, à savoir pénale, disciplinaire ou financière, prévues par la loi. À ce jour, il n'y a pas de manquement connu au Code de conduite.

110. En vertu de l'article 11 de la Loi sur les titulaires de charges politiques et publiques, tout manquement aux articles 6, 8 et 9 (voir les paragraphes 80 et 82 à 86 ci-dessus) entraîne une révocation des membres du Gouvernement, à l'exception du Premier ministre. Une interdiction d'exercice de fonctions de trois ans peut aussi être imposée par la Cour constitutionnelle lorsque le Ministère public a engagé des poursuites.

111. L'article 18 de la Loi sur les titulaires de charges politiques et publiques prévoit qu'en cas d'omission ou de dépôt d'une déclaration incomplète ou inexacte, l'entité chargée d'analyser et de contrôler les déclarations soumise notifie au déclarant qu'il doit soumettre, compléter ou corriger la déclaration dans les 30 jours suivant la date de remise de la déclaration. Si, après cette notification, le déclarant ne remet pas sa déclaration, il pourra être démis de ses fonctions, le cas échéant, sauf en ce qui concerne le Premier ministre. Tout ancien titulaire de charge ayant, après avoir reçu la notification, omis de soumettre sa déclaration, sera interdit d'exercer les fonctions qui ont conduit à la déclaration précitée pendant une période pouvant aller d'un à cinq ans.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et responsabilité des services répressifs/de police

Aperçu des divers services répressifs

112. Les organismes suivants sont régis par la Loi sur la sécurité intérieure n° 53/2008, du 29 août 2008 (ci-après, la LSI) : la Garde nationale républicaine (*Guarda Nacional Republicana*), la Police de sécurité publique (*Polícia de Segurança Pública*), la Police judiciaire (*Polícia Judiciária*) et le Service de l'immigration et des frontières (*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* - SEF). Le présent rapport se concentre sur la Garde nationale républicaine et la Police de sécurité publique, compte tenu de la nature et de l'étendue de leurs missions respectives, de leurs effectifs et de leur champ d'action géographique.

113. Pendant la visite sur place, l'EEG a été informée que le Gouvernement avait décidé de dissoudre la SEF, dont les tâches, le personnel et les capacités seront transférés à la Police de sécurité publique, à la Garde nationale républicaine et à la Police judiciaire.

114. La police criminelle a pour mission d'assister les autorités judiciaires et de poursuite dans les enquêtes criminelles qui lui sont spécifiquement confiées en vertu de la loi n° 49/2008, du 27 août, la loi sur l'organisation des enquêtes criminelles (LOIC), ou qui lui sont déléguées par les autorités judiciaires ou de poursuite compétentes. Ses objectifs sont le développement et la promotion des actions de prévention, de détection et d'investigation criminelle qui relèvent de sa compétence ou qui lui sont confiées par la loi sur la sécurité intérieure, la LOIC et les stratégies nationales définissant les objectifs, les priorités et les lignes directrices de la politique criminelle. La police criminelle dispose de pouvoirs d'enquête exclusifs en matière de prévention et d'enquête sur la corruption et les délits économiques et financiers. Cette tâche incombe à son Unité nationale de lutte contre la corruption (UNCC), un organe spécialisé au sein duquel un secteur spécifique enquête sur la corruption et les délits connexes qui impliquent les forces et services de sécurité, les structures militaires et les agents du système judiciaire, ainsi que sur ses propres affaires internes.

Organisation et responsabilité de certains services répressifs

115. La Police de sécurité publique (PSP) remplit des missions de sécurité intérieure en vertu de l'article 25(2) de la LSI. Comme mentionné à l'article 1 de sa loi organique (LOPSP) n°53/2007, du 21 août, telle qu'amendée par la loi n°73/2021, du 12 novembre, il s'agit d'une force de sécurité civile, en uniforme et armée, assurant un service public et chargée de veiller à la sécurité intérieure et au respect des droits des citoyens sur l'ensemble du territoire national, à l'exclusion des zones placées sous le contrôle d'autres forces et services de sécurité (FSS) en vertu de la loi. Les régions autonomes des Açores et de Madère relèvent de sa compétence exclusive en matière d'ordre public et de sécurité. En vertu de l'article 3 de la LOPSP, ses missions consistent, notamment, à assurer l'ordre public et la protection des points sensibles, à savoir les infrastructures routières, ferroviaires, aéroportuaires et portuaires, les bâtiments publics et autres installations critiques, à prévenir la délinquance en général, en coopération avec les autres FSS, à mener les enquêtes judiciaires⁴⁹ et les poursuites qui lui sont déléguées par les autorités judiciaires et administratives en cas de manquement

⁴⁹ Conformément à la LOIC.

administratif et à remplir les tâches de délivrance des permis et de supervision concernant les armes.

116. La PSP est une organisation hiérarchique dirigée par un Directeur national, qui rend compte au ministre des affaires intérieures (MAI). Le MAI a compétence pour formuler, coordonner, mettre en œuvre et évaluer les politiques de sécurité intérieure, de sécurité routière et de contrôle aux frontières. Dans le cadre des enquêtes judiciaires pour lesquelles elle est compétente, la PSP est dirigée par le procureur chargé de l'enquête (article 263 du Code de procédure pénale). Hormis ces aspects, la PSP jouit d'une indépendance opérationnelle dans la conduite de ses missions de police, comme le prévoient la LOPSP et la LOIC, qui définissent les compétences de la PSP, de la GNR et de la police judiciaire en matière d'enquête pénale. L'article 2 de la LOIC prévoit que l'autorité judiciaire (le ministère public dans le cadre de l'enquête) est chargée de diriger l'enquête. Il stipule également que les organes de police judiciaire agissent dans le processus sous la direction et la dépendance fonctionnelle de l'autorité judiciaire compétente, sans préjudice de leur organisation hiérarchique. Elle établit également que l'enquête pénale est guidée par une autonomie technique et tactique. Par conséquent, les décisions sur la manière et/ou le lieu d'intervention, ainsi que la réalisation des objectifs dans le cadre de l'enquête criminelle, sont prises par la PSP.

117. La PSP se compose d'une Direction nationale et de plusieurs unités spécialisées au sein de son siège, des deux commandements régionaux (Madère et Açores) et de 18 districts dans l'ensemble du pays. L'organisation interne et la chaîne de commandement de la PSP sont décrites sur son site internet⁵⁰. Les textes législatifs régissant son activité sont la Constitution, la LSI, le Code de procédure pénale, la Loi organique n° 53/2007 du 31 août 2007⁵¹ et l'Ordonnance n°243/2015⁵² du 19 octobre 2015 sur le statut professionnel du personnel remplissant des missions de police au sein de la Police de sécurité publique.

118. Les effectifs de la PSP s'élèvent au total à 20 000 personnes environ, réparties comme suit :

⁵⁰ <https://www.psp.pt/Pages/homePage.aspx>

⁵¹ https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1079&tabela=leis&ficha=1&pagina=1

⁵² <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-114584637>

Carrière	Sexe				Total
	M	%	F	%	
Technicien principal	79	45,40 %	95	54,60 %	174
Assistant-technicien	37	13,55 %	236	86,45 %	273
Assistant opérationnel	8	7,34 %	101	92,66 %	109
Informaticien	25	59,52 %	17	40,48 %	42
Conférencier	15	78,95 %	4	21,05 %	19
Service d'inspection	0	0,00 %	1	100,00 %	1
Carrière médiale	7	87,50 %	1	12,50 %	8
Technicien de diagnostic et thérapeute	1	100,00 %	0	0,00 %	1
Carrière d'officier de police	745	83,80 %	144	16,20 %	889
Carrière de chef de police	2 042	92,02 %	177	7,98 %	2 219
Carrière d'agent de police	15 491	92,09%	1 331	7,91 %	16 822
Total	18 450	89,75%	2 107	10,25 %	20 557

PSP – Effectifs de la police en fonction de la carrière	Total	%
Carrière d'officier de police	792 ⁵³	3,99 %
Carrière de chef de police	2 219	11,19 %
Carrière d'agent de police	16 821 ⁵⁴	84,82 %
Total	19 832	100 %

119. La Garde nationale républicaine (GNR) est une force de sécurité militaire, qui a compétence sur l'ensemble du territoire national – dont elle couvre 94 % – et des eaux territoriales, à l'exclusion des zones déjà placées sous l'autorité d'autres FSS en vertu de la loi. Ses missions consistent, notamment, à assurer l'ordre public, à prévenir la délinquance en général, en coopération avec les autres FSS, à mener les enquêtes judiciaires⁵⁵ et les poursuites qui lui sont déléguées par les autorités judiciaires et administratives en cas de manquement administratif, et à prévenir et enquêter sur les infractions environnementales, fiscales, budgétaires et douanières.

120. Comme établi par la loi organique du GNR (LOGNR), loi n° 63/2007, du 6 novembre, rectifiée par la déclaration de rectification n° 1-A/2008, du 4 janvier, et modifiée par le décret-loi n. 113/2018, du 18 décembre, et par la loi n° 73/2021, du 12 novembre, la GNR est dirigée par un Commandant général, assisté d'un Commandant général en second, et compte 20 commandements territoriaux. Son organisation interne et sa chaîne de commandement sont

⁵³ Ne comprend pas les étudiants.

⁵⁴ Ne comprend pas les étudiants.

⁵⁵ Conformément à la LOIC.

décrites sur son site web⁵⁶. Elle rend directement compte au MAI et ses forces sont placées, dans les termes établis à l'article 2 de la LOGNR, sous la responsabilité opérationnelle du chef de l'État-major général des forces armées, par l'intermédiaire de son Commandant général. Elle rend compte au ministre de la Défense pour ce qui est de l'uniformité et de la standardisation de la doctrine militaire, des armes et des équipements. Dans le cadre des enquêtes judiciaires pour lesquelles elle est compétente, la GNR est dirigée par le procureur chargé de l'enquête. Hormis ces aspects, et à l'image de la PSP, la GNR jouit d'une indépendance opérationnelle dans la conduite de ses missions d'application de la loi, conformément à la LOGNR et à l'article 2 de la LOIC.

121. Les textes législatifs régissant l'activité de la GNR sont la Constitution, la LSI, le Code de procédure pénale, le Code de justice militaire, la Loi organique n° 63/2007⁵⁷ du 6 novembre 2017 sur la GNR et l'Ordonnance n° 30/2017⁵⁸ du 22 mars 2017 portant approbation du statut des militaires de la GNR (EMGNR).

122. Les effectifs de la GNR s'élèvent au total à 22 277 personnes, réparties comme suit :

CARRIÈRE	GNR – PERSONNEL MILITAIRE (31 JANV 22)				
	HOMMES	POURCENTAGE	FEMMES	POURCENTAGE	TOTAL
OFFICIER	800	90,40 %	85	9,60 %	885
SERGEANT	2 197	92,4 %	167	7,06 %	2 364
GARDE	16 774	92,26 %	1 407	7,74 %	18 181
TOTAL	19 771	92,26 %	1 659	7,74 %	21 430

CARRIÈRE	GNR – PERSONNEL CIVIL (31 JANV 22)				TOTAL
	HOMME S	POURCENTAG E	FEMME S	POURCENTAG E	
INFIRMIER		0,00	1	100,00 %	1
INFORMATICIEN	2	50,00 %	2	50,00 %	4
FORMATION	1	10,00 %	9	90,00 %	10
ASSISTANT OPÉRATIONNEL	28	11,34 %	219	88,66 %	247
ASSISTANT TECHNIQUE	16	19,05 %	68	80,95 %	84
TECHNICIEN GÉNÉRAL OU PRINCIPAL	10	19,23 %	42	80,77 %	52
MÉDECIN	21	63,64 %	12	36,36 %	33
GARDE FORESTIER	387	95,79 %	17	4,21 %	404
TECHNICIEN DE DIAGNOSTIC ET THÉRAPEUTE	1	8,33 %	11	91,67 %	12
TOTAL	466	55,02 %	381	44,98 %	847

⁵⁶ <https://www.gnr.pt/organizacao.aspx>

⁵⁷ https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=939&tabela=leis&so_miolo=

⁵⁸ <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/30-2017-106642828>

123. En ce qui concerne l'équilibre entre les femmes et les hommes, l'EEG note que le pourcentage de personnel féminin est très bas dans ces deux organisations – 10,25 % dans la PSP et 7,74 % dans la GNR. Bien que cet équilibre soit proclamé comme un objectif et que les concours de recrutement ouverts comprennent des directives destinées à accroître le pourcentage de femmes à recruter, l'EEG n'a pas eu connaissance de mesures concrètes destinées à remédier à ce déséquilibre, hormis les différences d'exigences fixées pour les femmes et les hommes dans les tests physiques à l'entrée. De l'avis de l'EEG, les forces de sécurité devraient représenter, autant que faire se peut, la société dans sa globalité. La diversité, notamment aux postes de direction, peut avoir des répercussions positives sur la profession – s'agissant, par exemple, des contacts avec le public, de la création d'un environnement plus hétérogène dans certaines forces de l'ordre afin de lutter contre une éventuelle loi du silence, de la multiplication des angles d'analyse, etc.). À la lumière de ces éléments, **le GRECO recommande que de nouvelles mesures soient prises pour renforcer la représentation des femmes à tous les niveaux dans la Police de sécurité publique et dans la Garde nationale républicaine.**

124. Le Directeur national de la PSP et le Commandant général de la GNR sont tous deux nommés sur ordre conjoint du Premier ministre et des ministres compétents pour un mandat de trois ans, renouvelable. Ils peuvent être révoqués à tout moment sur ordre du ministre compétent.

Accès à l'information

125. La PSP et la GNR, en qualité d'autorités publiques, sont toutes deux soumises à la Loi sur l'accès à l'information (voir les paragraphes 59 et 60 ci-dessus pour plus de précisions sur cette loi). Les articles 89 et 90 du Code de procédure pénale régissent la consultation des informations et des documents dans le cadre des procédures pénales.

126. Dans le Service de la sécurité privée de la PSP, toutes les personnes directement concernées par la réglementation sur l'application de la loi et la sécurité privée ont accès aux données administratives, grâce à une base de données connue sous le nom de SIGESP. Le Service des armes et explosifs met également la plateforme SEROnline⁵⁹ à la disposition du public, qui peut ainsi consulter la législation et l'état d'avancement des procédures administratives relevant de ce service.

127. Les interlocuteurs de l'EEG issus des médias et de la société civile ont indiqué à l'unanimité que les services répressifs, et en particulier la PSP, manquaient de transparence au regard des procédures internes et de la communication des informations d'intérêt public. Il a été précisé que les sites de la PSP et de la GNR ne contenaient pas certaines informations importantes et n'étaient pas faciles d'utilisation. Certains documents, comme les plans d'activité ou les rapports de la direction, ne semblaient pas publiés avant l'échéance annuelle légale du 31 mars. Ces deux institutions sont dotées de responsables des relations avec la presse, mais l'EEG a reçu des informations contradictoires au sujet du respect des délais légaux pour les réponses aux demandes d'accès et il semble y avoir une certaine méfiance dans certains cas entre les services répressifs et les médias. Plusieurs avis émis ces dernières années par la CADA à l'intention de la PSP n'ont pas été suivis, notamment dans des cas où la protection des données personnelles ou de la confidentialité des enquêtes étaient en jeu. Il a

⁵⁹ <https://seronline.psp.pt/psp/login.pdc>

été signalé par certains interlocuteurs qu'une culture de la confidentialité s'était développée au Portugal pour des raisons historiques, ce qui reste aussi une source de préoccupation à ce jour. Selon l'EEG, il est nécessaire que les autorités entament une réflexion sur les moyens permettant d'améliorer l'actuel cadre d'accès du public aux informations de la police, afin que des informations non individualisées puissent toujours être communiquées dans des délais raisonnables à la suite d'une demande de renseignements et qu'un plus grand nombre d'informations (sans lien avec les enquêtes en cours, etc.) puissent toujours être régulièrement publiées et divulguées. Les autorités portugaises sont conscientes que l'amélioration de la transparence participe à la lutte contre la corruption et qu'elle constitue également un outil pouvant favoriser la confiance du public dans la PSP et la GNR. Par conséquent, **le GRECO recommande que le cadre d'accès aux informations de la police soit revu pour que ces informations soient plus facilement disponibles tout en préservant l'intégrité des enquêtes en cours de la Police de sécurité publique et de la Garde nationale républicaine.**

Confiance du public dans les services répressifs

128. Selon l'édition 2019 de l'Eurobaromètre sur la corruption⁶⁰, 56 % des personnes interrogées s'adresseraient à la police pour porter plainte en cas de corruption (moyenne de l'UE : 58 %) et 47 % estiment que les pots-de-vin et les abus de pouvoir sont monnaie courante dans la police et les douanes (moyenne de l'UE : 26 %).

129. Selon le Baromètre mondial de la corruption 2021⁶¹, 5 % des répondants au Portugal estiment que la majorité ou la totalité des membres de la police est corrompue. Parmi toutes les institutions citées, la police – et le Président de la République – sont considérés comme les instances les moins touchées par la corruption.

130. Le PSP a mené, entre le 5 juillet et le 3 août 2021, une enquête nationale d'évaluation de la satisfaction de la police de sécurité publique 2020-2021, coordonnée par le Centre de recherche de l'Institut supérieur des sciences policières et de la sécurité intérieure, avec un financement de fonds nationaux par l'intermédiaire de la Fondation pour la science et la technologie. D'après les autorités, les deux tiers environ des 2 562 répondants étaient « totalement d'accord » ou « plutôt d'accord » avec l'énoncé selon lequel la police faisait un usage approprié de la force ; 83,9 % des répondants jugeaient favorablement la capacité de la police de remédier aux problèmes de sécurité ; 85,2 % se disaient satisfaits de la capacité de réponse de la police en situation d'urgence, et la quasi-totalité livrait une appréciation positive de l'adéquation des ressources. Le niveau de satisfaction envers l'attitude des policiers était tout aussi élevé, de l'avis des autorités.

Syndicats et organisations professionnelles

131. Des syndicats et des associations professionnelles existent dans la GNR⁶² et la PSP⁶³. Dans la PSP, 21 syndicats comptent au total 14 155 membres (policiers et civils), ce qui représente 68,86 % des effectifs totaux de la PSP. Au sein de la GNR, il existe six associations

⁶⁰ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2247>

⁶¹ https://images.transparencycdn.org/images/TI_GCB_EU_2021_web.pdf

⁶² Comme l'Association des gardes professionnels, *Associação dos Profissionais da Guarda*, [APG-GNR](#).

⁶³ Comme l'Association des policiers professionnels, *Associação Sindical dos Profissionais da Polícia*, [ASPP-PSP](#).

professionnelles (dont l'une représente le personnel militaire de réserve et de retraite), qui regroupent environ 7 750 membres, soit environ 35 % du personnel de la GNR.

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anticorruption et d'intégrité, mesures de gestion des risques relatives aux services vulnérables sous l'angle de la corruption

132. La Stratégie nationale anticorruption 2020-2024, adoptée en 2021 (voir le paragraphe 39 ci-dessus), ne contient pas de priorités spécifiques pour les deux services de la police, la PSP et la GNR. Elle fixe toutefois des priorités générales pour l'ensemble de l'administration publique, comme la formation des gestionnaires à l'intégrité, l'adoption de plans d'analyse des risques et de prévention et de gestion des risques, de codes d'éthique ou de conduite et de manuels de bonnes pratiques, ainsi que la création de canaux de signalement et de mécanismes adéquats de protection des lanceurs d'alerte.

133. La PSP publie chaque année un Plan de prévention des risques de corruption et d'infractions liées (PPR), institutionnellement considéré comme un outil de gestion important pour promouvoir la responsabilité découlant de la bonne gestion des ressources publiques. Les PPR des années précédentes sont également publiés⁶⁴. Tous les services internes sont consultés pour élaborer les PPR, qui reposent sur une recommandation du Conseil de prévention de la corruption (CPC). En fin d'année, un rapport est rédigé sur l'exécution des PPR, qui est également publié⁶⁵.

134. Parmi les points faibles identifiés dans le PPR de 2022 figurent notamment la diminution du nombre d'agents affectés à certaines fonctions/une séparation des tâches insuffisante, des difficultés de recrutement, des comportements qui sont perméables à des pratiques non conformes et des écarts par rapport à la confortable marge de discrétion accordée. Pour remédier au manque de séparation des tâches, qui a été signalé à l'EEG comme l'une des questions les plus sensibles au sein de la PSP, des procédures ont été mises en place pour préserver la transparence et la compartimentalisation requises en ce qui concerne l'accès aux divers systèmes informatiques et le respect de ces procédures fait l'objet d'un contrôle. Le système de gestion financière repose sur des programmes informatiques normalisés et partant, sur une standardisation effective des procédures et des contrôles qui a permis de réduire les irrégularités commises dans les opérations monétaires, notamment pendant les heures de bureau. En dehors de ces heures, toutefois, les paiements *ad hoc* suscitent des préoccupations au sein de l'institution. Les paiements relatifs aux infractions routières, et l'utilisation de documents externes, comptent parmi les priorités thématiques auxquelles le PSP a l'intention de s'atteler.

135. La GNR possède aussi son propre PPR, qui est publié en ligne⁶⁶. Ce PPR date de 2020 et lors de la visite sur place, il était en cours de mise à jour pour intégrer les dispositions du Régime général de prévention de la corruption établi (RGPC) par l'Ordonnance n° 109-E/2021, qui a aussi créé le MENAC (voir les paragraphes 42 et 46 ci-dessus). Les PPR précédents, qui

⁶⁴ L'édition 2022 et les plans des années précédentes sont disponibles [ici](#).

⁶⁵ L'édition 2022 et les plans des années précédentes sont disponibles [ici](#).

⁶⁶ https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2020/PPGCIC_2020.pdf

datent de 2016⁶⁷ et 2010⁶⁸, sont également disponibles en ligne. Les risques mis en évidence sont notamment : la qualité de la gouvernance, l'intégrité des opérations et des processus, la qualité des systèmes de contrôle interne, la motivation du personnel et la communication. Le PPR cartographie les fonctions exposées à un risque de corruption accru. La GNR est dotée d'un système de gestion financière décentralisé, dans lequel les états financiers sont envoyés chaque mois aux services d'audit qui les vérifient par échantillonnage et établissent des rapports mensuels. Les amendes perçues sont enregistrées dans un système en ligne, qui envoie une alerte quand le paiement d'une amende n'est pas déposé sur le compte voulu dans les 10 jours suivant sa réception.

136. La mise en œuvre du PPR est placée sous la responsabilité du Commandant général de la GNR, qui délègue cette fonction à l'Inspection de la GNR. Un rapport est établi chaque année, sur la base des réponses obligatoirement soumises chaque semestre par les gestionnaires et de l'analyse des réponses à un questionnaire élaboré par l'Inspection. Les gestionnaires doivent également informer le Commandant de l'occurrence de nouveaux risques ou de risques élevés. Une base de données réunissant ces informations est en cours de création par l'Inspection de la Garde, qui sera déployée après approbation du PPR.

137. Outre les PPR, les autorités citent les manuels de procédure, la communication d'informations pertinentes sur les divers types de risques et les mesures d'atténuation correspondantes, ainsi que le contrôle de l'efficacité de ces mesures au nombre des outils utilisés pour réduire les risques de corruption et d'infractions liées. La Cour des comptes contrôle aussi régulièrement les plans de prévention des risques et elle a informé l'EEG qu'elle n'avait pas décelé de faille dans les PPR de la GNR et de la PSP dans cet exercice.

138. L'EEG se félicite que la PSP et la GNR disposent de leurs propres PPR, qui viennent nécessairement compléter la Stratégie nationale anticorruption 2020-2024 et le RGPC, puisqu'ils concernent les problèmes aigus que connaissent chacun des services répressifs. Il semblerait toutefois que les PPR se concentrent sur les difficultés immédiates et n'offrent pas de perspective à plus long terme s'étendant sur plusieurs années et contenant des mesures visant à remédier à certains des problèmes mis en évidence dans le présent rapport, comme le renforcement de la transparence, l'accès du public à l'information, les besoins de formation, etc. L'EEG estime que ces problèmes ne peuvent pas être réglés dans les PPR annuels. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'une perspective à plus long terme soit adoptée pour les mesures institutionnelles, sous la forme de stratégies anticorruption spécifiques, au sein de la Police de sécurité publique et de la Garde nationale républicaine, en complément des Plans de prévention des risques de corruption et d'infractions liées.**

Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins

139. En règle générale, les agents de la PSP et de la GNR ne sont pas autorisés à recourir à des opérations d'infiltration. En ce qui concerne les enquêtes judiciaires, les règles d'action sont définies, pour les policiers, par le Code de procédure pénale et la LOIC. La loi n° 101/2021, du 25 août, sur les opérations d'infiltration à des fins de prévention et d'enquête criminelles, définit les opérations d'infiltration comme celles menées par des officiers de police judiciaire ou par un tiers agissant sous le contrôle de la police criminelle à des fins de prévention ou de lutte contre les crimes indiqués dans cette loi, tout en dissimulant leur qualité et leur identité.

⁶⁷ https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2016/PPGRCCIC_2016.pdf

⁶⁸ <https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2010/PlanoPrevencaoCorrupcao.pdf>

Les affaires pénales dans lesquelles les opérations d'infiltration peuvent être utilisées sont celles relatives aux crimes décrits à l'article 2 de la loi, tandis que les articles 3 à 6 prévoient les conditions, les protections, l'identité fictive et l'exemption de responsabilité.

Principes éthiques et règles de conduite

140. Diverses règles de conduite sont énoncées dans les lois applicables à la PSP et à la GNR, respectivement, et notamment dans leurs règlements disciplinaires respectifs. Elles établissent les obligations générales d'exemplarité, de zèle, de loyauté, de respect du secret, d'obéissance, de correction, d'assiduité, de ponctualité et de rectitude, ainsi que des obligations particulières.

141. Un Code d'éthique des services de police⁶⁹, s'appliquant à la PSP et à la GNR, est en vigueur depuis 2002. Il a été rédigé à l'initiative de plusieurs associations représentant le personnel des forces de sécurité, en coopération avec des représentants de la Direction nationale de la PSP, du Commandement général de la GNR, de l'Inspection générale des Affaires Intérieures et des cabinets des membres du Gouvernement. Il a été adopté par les agents des forces de sécurité eux-mêmes et approuvé dans la résolution du Conseil des ministres n° 37/2002 du 28 février 2022.

142. Ce Code est destiné à promouvoir la qualité des services de police et à rehausser le prestige et la dignité des forces de sécurité, ainsi qu'à contribuer à l'établissement de conditions objectives et subjectives qui, dans le cadre de l'action policière, garantissent le plein exercice des droits et des libertés des citoyens. Il comporte 14 articles concernant le respect des droits humains fondamentaux, dont ceux des détenus, l'équité et l'impartialité, la dignité et la probité, la probité pendant le service, le caractère approprié, nécessaire et proportionné du recours à la force, l'obéissance, la responsabilité, le respect du secret, la coopération à l'administration de la justice, la solidarité dans l'action et la préparation individuelle. Ces principes sont suivis d'une brève explication, mais ne sont pas illustrés d'exemples.

143. Le Code ainsi que les autres règlements concernant la déontologie des forces de police sont à la disposition de l'ensemble du personnel de la PSP et de la GNR sur leurs sites internet et intranet respectifs. Cette question figure aussi dans les documents de référence des cours d'initiation et de promotion, et, lorsque les commandants respectifs en ont décidé ainsi, dans les programmes de formation continue des unités/sous-unités de la PSP et de la GNR. Toute violation des dispositions du Code donne lieu à une procédure disciplinaire.

144. L'EEG estime que le Code d'éthique des services de police est un document intéressant. Néanmoins, il n'a pas été mis à jour depuis son adoption voilà 21 ans pour rendre compte des évolutions et des problèmes émergents. Le contenu du Code est principalement destiné à préserver les droits et la dignité des citoyens, et à prévenir tout abus de pouvoir. Même si certaines dispositions concernent l'intégrité de l'application de la loi et la nécessité d'éviter les conflits d'intérêts, elles manquent de détails à cet égard et ne contiennent pas d'orientations pratiques ni d'exemples de dilemmes éthiques. Aucune disposition n'est ainsi spécifiquement consacrée aux cadeaux, à l'utilisation abusive d'informations ou de ressources, etc. En outre, des codes de conduite pour la PSP et la GNR devront être adoptés

⁶⁹ <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/37-2002-254790>

conformément aux prescriptions du RGPC. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) que le Code d'éthique des services de police soit mis à jour ou des documents similaires soient adoptés pour traiter des défis actuels concernant les questions de prévention de la corruption et d'intégrité (conflits d'intérêts, cadeaux, informations confidentielles, utilisation de ressources publiques, activités accessoires, etc., par exemple) et que (ii) le Code soit complété par des orientations et des exemples.**

Conseils, formations et sensibilisation

145. Tous les agents des services répressifs (ASR) doivent suivre, avant leur entrée en fonction, une formation initiale obligatoire conçue d'après le Guide de formation aux droits de l'homme à l'intention des services de police, des Nations Unies, et du Manuel sur la formation policière aux droits fondamentaux, de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. La PSP et la GNR possèdent leurs propres structures de formation, et collaborent de temps à autre avec le CPC pour concevoir des supports de formation spécifiques dans les domaines de l'éthique, de l'intégrité et de la déontologie des activités policières. Le CPC dispense également des formations sur l'éthique et l'intégrité, les meilleures pratiques et la gestion et la prévention des risques de corruption dans la fonction publique, formations qui ont été suivies par certains agents de la GNR et de la PSP.

146. Au sein de la GNR, tous les programmes de formation initiale, de promotion et de spécialisation comprennent des cours qui abordent les différents aspects de l'éthique, de l'intégrité et de la déontologie. Ces cours traitent, par exemple, du Code d'éthique, des infractions commises dans l'exercice de fonctions publiques ou de l'identification des actes présumés de corruption active et passive. Ces thèmes sont essentiellement appréhendés dans leur contexte opérationnel et logistique, la méthode d'enseignement dépendant de la finalité du cours, en mettant en lumière des affaires réelles et en examinant les mesures à adopter dans des cas de figure réels et fictifs. Ces cours sont obligatoires.

147. Au sein de la PSP, l'ensemble des programmes de formation comptent également des cours axés sur l'intégrité et la prévention de la corruption dans une perspective juridique, éthique et procédurale. Ainsi, le programme de formation initiale des policiers au niveau de la licence et du master comprend un cours de 45 heures sur l'éthique et la déontologie de la police, qui est obligatoire. Le programme de promotion aux postes de direction et de commandement de la police comporte un cours obligatoire de 15 heures sur le même sujet, et le programme de promotion aux postes stratégiques et de direction un cours obligatoire de 35 heures sur la citoyenneté, l'éthique et la déontologie. Les programmes pour les agents de police et les chefs de police comprennent des cours sur l'éthique et la déontologie, ainsi que sur les droits fondamentaux et la citoyenneté, dont la durée a été augmentée.

148. L'EEG note qu'aucun mécanisme spécifique n'est chargé de fournir des conseils sur des règles d'intégrité dans la PSP et la GNR. Lorsqu'elle les a interrogés sur les canaux disponibles, elle a reçu de nombreuses réponses différentes de ses interlocuteurs, qui ont mentionné leurs collègues, la chaîne de commandement, les ressources humaines, l'Inspection générale de la GNR ou le Service d'inspection de la PSP. Il ne fait pas de doute, pour l'EEG, qu'à des fins de sensibilisation, une approche plus institutionnalisée devrait être introduite à cet égard, en confiant à une entité ou à des personnes extérieures à la chaîne de commandement la tâche de donner des conseils confidentiels aux ASR en cas de dilemmes éthiques, de conflits d'intérêts, etc. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'un mécanisme soit introduit pour**

donner des conseils confidentiels sur des questions d'éthique et d'intégrité au personnel de la Police de sécurité publique et de la Garde nationale républicaine.

Recrutement, évolution de carrière et conditions de travail

Sélection initiale et nomination

149. Le personnel exerçant des fonctions policières au sein de la PSP intègre l'une des trois carrières spécifiques d'officier, de chef ou d'agent de police. Son entrée dans la PSP est soumise à un processus de sélection et de recrutement précis, qui prévoit des prescriptions générales et particulières fixées par la loi. Les nominations aux plus hauts postes se déroulent conformément aux dispositions de la Loi organique sur la PSP. Les décisions de nomination sont prises par le Directeur national ou différentes entités responsables, selon le grade/la fonction de la personne à nommer. Les autres décisions relatives à l'évolution de carrière (promotion, mobilité, révocation) sont prises par le Directeur national.

150. Le personnel assumant des missions de police au sein de la GNR suit les carrières d'officier, de sergent ou de garde. L'ensemble du personnel est employé en contrat permanent. Les officiers sont reçus à la sortie de l'Académie militaire, tandis que les gardes sont directement recrutés par la GNR. Les gardes peuvent ultérieurement suivre la formation de sergent via des procédures internes de développement de carrière. Les décisions relatives aux nominations et à l'évolution de carrière incombent au premier chef au Commandant général, mais elles peuvent être déléguées à d'autres entités en ce qui concerne les nominations et les révocations.

151. Les deux instances répressives sont dotées d'un plan de recrutement pluriannuel approuvé au niveau du Gouvernement, qui fixe le nombre de postes disponibles pour les cours de formation initiale et les procédures de sélection communes. Sur cette base, le Service des ressources humaines de la GNR présente au Commandant général un plan de recrutement annuel correspondant aux priorités de recrutement. À la PSP, le recrutement des officiers supérieurs s'effectue sur une base annuelle, conformément au calendrier de formation établi. Il n'y a pas de calendrier spécifique pour le recrutement ou la promotion des officiers. Ces recrutements se font en fonction des besoins de l'institution et requièrent une autorisation ministérielle.

152. La sélection initiale du personnel de la PSP et de la GNR suit une procédure fondée sur le mérite, les candidats étant classés en fonction des résultats obtenus au cours des phases de sélection par un jury composé de trois membres nommés pour une procédure de sélection donnée. Les membres du jury changent régulièrement. La liste des candidats est ensuite approuvée par les supérieurs concernés. Pour le recrutement des officiers, ainsi que les cours d'agents de police (PSP) et de gardes (GNR), la procédure de sélection comprend également un entretien psychologique mené par un psychologue agréé et un entretien de motivation.

153. Pour vérifier l'intégrité des candidats à un recrutement initial, un certificat de casier judiciaire est requis dans le cadre du dossier de candidature. Les candidats ayant un casier judiciaire indiquant qu'ils ont commis intentionnellement une infraction pénale ne peuvent pas être retenus. Les candidats qui faisaient partie du personnel militaire ne peuvent pas avoir été mis aux arrêts, condamnés à une peine disciplinaire d'interdiction de réintégration ou à une suspension de fonctions supérieure ou égale à dix jours. Les candidats qui ont été exclus

de cours diplômants antérieurs, d'établissements d'enseignement militaire ou de forces ou de services de sécurité, pour des motifs disciplinaires ou pour incapacité de service, sont également exclus. Les comportements potentiellement répréhensibles sont évoqués pendant l'entretien de sélection, qui est de nature informelle, afin d'établir la réaction ou la position du candidat sur le sujet abordé. Des tests de personnalité sont aussi menés pour exclure les candidats ne possédant pas les qualités ou les valeurs humaines voulues. Des analyses et des examens médicaux permettent également de vérifier plusieurs points, dont l'usage de stupéfiants.

154. L'EEG estime que les procédures de vérification en vigueur doivent être revues et renforcées. Tout d'abord, aucune politique ne prévoit de contrôles en cours d'emploi/de sécurité périodiques, hormis pour les aspects liés à l'intégrité qui sont appréciés lors des évaluations de performance. Il n'existe aucune vérification de la situation financière ni aucun contrôle de sécurité concernant les parents proches/associés. Le fait que l'environnement ou que la situation personnelle d'un agent puisse changer au cours de sa vie professionnelle et l'exposer à de nouveaux risques doit être pleinement pris en compte. Dans ce contexte, il est indispensable que des contrôles soient effectués à intervalles réguliers pour prévenir les actes de corruption commis par des agents en service. De plus, il semblerait nécessaire de mettre en place un système permettant de vérifier si des policiers ont été condamnés pour des infractions depuis leur entrée en fonction. **Le GRECO recommande de renforcer les processus actuels de vérification au sein de la Police de sécurité publique et de la Garde nationale républicaine et d'introduire des contrôles à intervalles réguliers au cours de la carrière de leur personnel.**

155. Les décisions relatives aux nominations et à l'évolution de carrière sont toujours motivées et susceptibles d'un recours hiérarchique ou judiciaire. Aucun candidat ne peut être éliminé sans de plus amples explications ni justifications, conformément aux prescriptions applicables à la procédure.

156. Pendant la visite sur place, les deux instances répressives ont évoqué les difficultés rencontrées pour attirer des effectifs suffisants, notamment pour les agents de la PSP stationnés à Lisbonne et à Porto, où le coût de la vie est plus élevé. Cette situation a été attribuée en partie au faible niveau des salaires, mais aussi aux spécificités d'une population vieillissante ayant des attentes différentes en matière de carrière. Ces difficultés semblent toucher principalement les fonctions les moins qualifiées.

Promotion et nomination aux postes de direction

157. Au sein de la PSP, les promotions au grade supérieur se font par concours ouvert. Les candidats sont sélectionnés sur CV. Un classement provisoire est établi, grâce à un système informatique, par le Service des ressources humaines et un jury de promotion nommé par le Directeur national. La liste provisoire est communiquée à tous les candidats à des fins de vérification et le jury statue sur les réclamations en découlant et établit le classement final. Les candidats peuvent introduire un recours hiérarchique auprès du MAI ou directement auprès d'un tribunal.

158. Les nominations aux postes de direction s'effectuent à la discrétion du Directeur national parmi tous les officiers du même grade. Pour le poste de Directeur national adjoint,

les candidats peuvent aussi être extérieurs à la police, à condition de disposer d'une expérience professionnelle et de compétences reconnues.

159. Au sein de la GNR, les promotions peuvent intervenir après une formation qualifiante, à l'ancienneté, au choix, à titre de distinction ou à titre exceptionnel. Les promotions faisant suite à une formation qualifiante s'effectuent dans l'ordre décroissant du classement obtenu pendant la formation. L'avancement à l'ancienneté présuppose qu'il existe un poste vacant et que les conditions de promotion sont remplies. C'est aussi le cas de l'avancement au choix, mais celui-ci intervient quel que soit le classement du candidat d'après l'ancienneté, afin de sélectionner le candidat qui est jugé le plus compétent et qui a montré qu'il était le plus apte à l'exercice des fonctions inhérentes à un grade supérieur. La promotion à titre de distinction est indépendante de l'existence d'un poste vacant et vise à récompenser des qualités professionnelles exceptionnelles ou des aptitudes à diriger ayant contribué au prestige de la GNR et du pays. Enfin, une promotion exceptionnelle a lieu indépendamment de l'existence d'un poste vacant et dans les cas suivants : pour les personnes reconnues comme étant en situation de handicap, quand une législation spéciale le prévoit ; et à titre de réhabilitation, après un recours intenté dans le cadre d'une procédure pénale ou disciplinaire. Dans tous les cas de figure, les candidats doivent remplir des conditions générales, comme l'accomplissement de leurs devoirs, la réalisation de performances satisfaisantes, le respect des règles de conduite, ainsi que des conditions propres au grade concerné, comme l'ancienneté ou l'exercice de certaines fonctions. L'avancement doit respecter le classement des candidats au mérite. Les candidats qui n'ont pas été promus peuvent introduire une réclamation auprès de leur unité, laquelle doit transmettre la plainte au Service des ressources humaines.

160. À la GNR, les nominations aux postes de direction sont prononcées à la discrétion du Commandant général sur proposition du commandant régional, sur candidature spontanée ou à l'ancienneté.

161. Au cours de la visite sur place, le manque de transparence et de prévisibilité du processus d'avancement a donné lieu à des critiques. L'EEG s'inquiète également du fait que les nominations aux postes de direction de la PSP et de la GNR semblent essentiellement relever d'un pouvoir discrétionnaire, aucun processus clair ne définissant les critères de sélection ni expliquant les décisions de nomination.

162. L'EEG note également que les lois organiques concernant la PSP (art. 52) et la GNR (art. 23 et 25) ne prévoient pas de processus de nomination au mérite et indiquent clairement que la nomination de ces hauts responsables est de nature discrétionnaire. Ce point a été confirmé par les interlocuteurs sur place. Les candidats peuvent être issus de la GNR ou de la PSP ou venir de l'extérieur. Malgré ces nominations discrétionnaires par le pouvoir exécutif, les interlocuteurs de l'EEG se sont accordés à dire que la PSP et la GNR ne faisaient l'objet, de la part de l'exécutif, d'aucune pression ou influence dans leurs enquêtes et leurs opérations quotidiennes. Quoi qu'il en soit, l'EEG estime que les nominations à ces fonctions essentielles doivent reposer sur le mérite et l'adéquation au poste et suivre des procédures transparentes. S'il peut se comprendre pour les nominations aux postes de confiance ou en raison des besoins particuliers d'une fonction, ce pouvoir discrétionnaire ne devrait pas l'emporter sur le mérite en tant que base objective des nominations, de manière à empêcher d'éventuelles pratiques partiales, le copinage, le favoritisme ou le népotisme. **Le GRECO recommande que la Police de sécurité publique et la Garde nationale républicaine revoient leurs actuels processus de**

nomination et d'avancement pour les postes de direction, afin d'améliorer l'objectivité et la transparence de ces processus et décisions.

Évaluation des performances

163. La totalité des agents de la GNR et de la PSP en service actif font l'objet d'évaluations annuelles des performances, conformément au Règlement d'évaluation des performances des militaires de la GNR (RADMGNR)⁷⁰ et à l'Ordonnance n° 9-A/2017⁷¹, du 5 janvier, portant création d'un système intégré de gestion et d'évaluation des performances des policiers de la PSP (SIAD-PSP), respectivement. Le personnel de la GNR peut aussi être soumis à des évaluations extraordinaires, par exemple en cas de mutation ou de révocation.

164. En règle générale, les évaluations du personnel de la GNR requièrent l'intervention de deux évaluateurs, le plus gradé validant l'évaluation initiale réalisée par le moins gradé. Les critères d'évaluation reposent sur un ensemble de compétences définies pour le personnel militaire en fonction de la catégorie et du grade. Ils comprennent des éléments quantitatifs (relations humaines et coopération, initiative, sens du devoir et discipline, etc.) et qualitatifs, dont l'intégrité morale et l'intelligence émotionnelle. Le processus d'évaluation comprend aussi, entre autres, une auto-évaluation, un entretien d'évaluation et des possibilités de réclamation et de recours hiérarchique. L'évaluation du personnel du PSP est soumise à des processus et à des critères similaires.

165. Pour la GNR comme pour la PSP, l'évaluation finale des performances est exprimée en termes qualitatifs en fonction de la notation finale obtenue, qui peut aller d'excellente à insuffisante. Pour le personnel de la GNR, des performances satisfaisantes peuvent entraîner l'attribution d'une prime de performance, une prolongation des congés à concurrence de trois jours ou un changement d'échelon. Des performances insuffisantes – qui doivent être étayées – peuvent conduire à la définition de besoins de formation supplémentaires, à des décisions visant à tirer un meilleur parti des capacités de la personne évaluée ou à l'exclusion du processus de sélection relatif à la nomination à certaines fonctions. L'évaluation influe également sur le calcul de l'appréciation du mérite des militaires de la GNR, et donc sur le grade et l'avancement. À la PSP, les résultats obtenus à l'évaluation des performances peuvent déboucher notamment sur la définition de besoins de formation supplémentaires, une compensation monétaire ou des congés supplémentaires. Ils influent également sur les notations délivrées lors des concours d'accès aux catégories supérieures et sur les nominations à certains postes, qui sont analysées au cas par cas par le Directeur national.

166. Le processus d'évaluation des performances a été perçu par certains interlocuteurs de l'EEG comme étant complexe, insuffisamment transparent et globalement subjectif. Selon eux, les critères ne sont pas suffisamment différenciés entre le personnel de terrain et le personnel d'état-major, les éléments quantitatifs occupent une place excessive, et l'appréciation d'ensemble « excellente » est très largement accordée. Les résultats de l'évaluation influant sur l'avancement et la nomination à des postes plus élevés, qui relèvent en grande partie d'un pouvoir discrétionnaire, l'EEG renvoie à ses préoccupations et à la recommandation figurant au paragraphe 162 ci-dessus.

⁷⁰ [Portaria n.º 411/2019 | DRE](#)

⁷¹ [Portaria n.º 9-A/2017 | DRE](#)

Mutations

167. Le personnel de la GNR est muté régulièrement, en fonction des règlements internes qui définissent des critères comme la durée d'occupation d'une fonction. Les obligations de mutation peuvent être levées pour des motifs raisonnables et justifiés. La PSP ne prévoit pas de mutations en dehors des promotions, qui sont donc dictées par la nécessité de pourvoir des postes vacants. Les décisions relatives à la rotation au sein de la GNR sont prises par le Commandant général, en fonction des besoins du service. Dans le cas où un militaire est nommé à un cours de promotion, il peut également démissionner du cours s'il prévoit que, avec la promotion, il sera déplacé vers un autre lieu.

Cessation de fonctions et révocation

168. Les agents de la GNR peuvent être révoqués à la fin d'une procédure disciplinaire entraînant la cessation des fonctions. Ils peuvent être exclus de leurs fonctions lorsque leur comportement témoigne manifestement d'un manquement aux exigences morales, éthiques, militaires ou technico-professionnelles inhérentes à leur qualité et à leurs fonctions. Cette mesure statutaire est prise à l'issue d'un processus défini par l'EMG NR qui préserve les droits de la défense, et prévoit l'application accessoire de la procédure disciplinaire. Dans les deux cas, la décision est prise par le MAI sur proposition du Commandant général de la GNR, après avis du Conseil d'éthique, de déontologie et de discipline de la GNR. Elle est susceptible de recours.

169. À la PSP, la cessation de fonctions peut intervenir pour des motifs disciplinaires en vertu du Règlement disciplinaire de la PSP, après l'imposition des sanctions de mise à la retraite d'office ou de révocation. L'imposition de ces sanctions relève de la compétence du MAI et est susceptible de recours.

Salaires et avantages

170. Le salaire annuel brut d'un garde de la GNR en début de carrière s'élevait à 14 993,44 EUR en 2022. Il comprend le salaire de base, un complément de solde en cas de service effectué dans les forces de sécurité, une prime de vacances et une prime de Noël. Ce salaire peut varier selon les fonctions occupées, l'ancienneté ou l'évaluation des performances. Des indemnités complémentaires sont accordées aux titres suivants : service spécial, patrouille, commandement, résidence, repas, uniforme et dépenses attribuées aux directeurs. Dans certaines situations, le personnel de la GNR a droit à des indemnités de transport et de logement, qui peuvent être remises en espèces lorsqu'aucun autre moyen de paiement n'est possible.

171. S'agissant de la PSP, les informations suivantes ont été communiquées par les autorités :

Catégorie/Poste		Total	Total annuel
Directeur national		6 116,98 €	85 637,72 €
Directeur national adjoint (Operations)		5 351,57 €	74 921,98 €
Autres Directeurs nationaux adjoints et Inspecteur national		4 968,87 €	69 564,18 €
OFFICIERS	Surintendant principal	4 458,59 €	62 420,26 €
	Surintendant	3 756,96 €	52 597,44 €
	Intendant	3 310,48 €	46 346,72 €
	Vice intendant	2 934,84 €	41 087,76 €
	Commissaire	2 559,65 €	35 835,10 €
	Commissaire adjoint	1 996,85 €	27 955,90 €
CHEFS	Coordinateur en chef	2 497,12 €	34 959,68 €
	Chef principal	2 246,98 €	31 457,72 €
	Chef	1 746,72 €	24 454,08 €
AGENTS	Agent coordinateur	1 934,31 €	27 080,34 €
	Agent principal	1 621,65 €	22 703,10 €
	Agent	1 179,72 €	16 516,08 €

172. De plus, des prestations sociales et des indemnités sont accordées pour couvrir les besoins suivants : protection parentale (maternité, paternité et adoption), charges de famille, enseignement spécialisé, rente viagère, carrière, funérailles, deuil, accident et maladie professionnelle et repas.

173. Concernant la GNR, les informations suivantes ont été fournies par les autorités portugaises :

Catégorie/poste		Total	Total annuel
Commandant général		5 999,00 EUR	83 985,94 EUR
Commandant en second		5 248,60 EUR	73 480,40 EUR
Officiers	Lieutenant général	4 935,94 EUR	69 103,16 EUR
	Major général	4 373,13 EUR	61 223,79 EUR
	Brigadier général	4 248,06 EUR	59 472,90 EUR
	Colonel	3 622,72 EUR	50 718,08 EUR
	Lieutenant-colonel	3 184,98 EUR	44 589,78 EUR
	Major	2 809,78 EUR	39 336,92 EUR
	Capitaine	2 434,59 EUR	34 084,23 EUR
	Lieutenant	1 934,31 EUR	27 080,31 EUR
	Sous-lieutenant	1 746,72 EUR	24 454,14 EUR
Sergents	Sergent-major	2 434,59 EUR	34 084,23 EUR
	Sergent-chef	2 246,98 EUR	31 457,72 EUR
	Sergent-adjutant	1 996,85 EUR	27 955,93 EUR
	Sergent de 1 ^{ère} classe	1 746,72 EUR	24 454,14 EUR
	Sergent de 2 ^e classe	1 621,65 EUR	22 703,07 EUR
	Sergent	1 496,58 EUR	20 952,18 EUR
Gardes	Caporal-major	1 871,79 EUR	26 205,03 EUR
	Caporal-chef	1 746,72 EUR	24 454,14 EUR
	Caporal	1 496,58 EUR	20 952,18 EUR
	Garde principal	1 308,99 EUR	18 325,83 EUR
	Garde	1 070,96 EUR	14 993,38 EUR

Conflits d'intérêts

174. Les dispositions législatives et réglementaires en vigueur traitent de certaines formes de conflits d'intérêts, mais ne définissent pas cette notion. Les articles 69 à 76 du Code de procédure administrative (CPA) établissent un régime d'interdictions et de dispenses pour les agents des organes de l'administration publique ou autres entités qui, quelle que soit leur nature, exercent des pouvoirs publics. Si l'un d'eux ou l'un de ses parents proches est lié par un intérêt personnel, ou s'il est intervenu dans une procédure, il doit en informer son supérieur immédiat, suspendre sa participation à la procédure et être remplacé. Il doit

demander à être dispensé d'intervenir dans une procédure quand il peut raisonnablement exister des doutes sérieux quant à l'impartialité de son comportement ou de sa décision.

175. Le Code d'éthique des services de police contient également une disposition selon laquelle les membres des forces de sécurité ne doivent pas « se livrer à des activités qui sont incompatibles avec leur statut de policier ou qui les placent dans des situations de conflits d'intérêts susceptibles de compromettre leur loyauté, leur respectabilité et leur honneur ou la dignité et le prestige de l'institution à laquelle ils appartiennent » (article 6).

176. En vertu de la Recommandation n° 3/2020 du CPC sur la gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public, des procédures de contrôle interne permettent de s'assurer de l'absence de conflits d'intérêts ou d'interdictions légales dans les procédures confiées à tout agent, ainsi que de l'absence de toute incompatibilité des fonctions du personnel des services répressifs remplissant des missions de police ou non. Au sein de la GNR, toutes les situations connues, y compris celles qui découlent de plaintes anonymes, font l'objet d'une enquête de l'Inspection de la Garde. À la PSP, le Service des ressources humaines et l'Inspection de la police, qui travaillent en tandem, exercent un contrôle à cet égard. Chaque directeur de service et chaque commandant d'unité de police, ainsi que les directeurs des établissements de formation, doivent signaler à l'Inspection de la police toutes les situations d'empêchement, de dispense, d'incompatibilités et de conflit d'intérêts.

177. L'EEG rappelle ses constatations concernant le manque de détail des dispositions relatives aux conflits d'intérêts et aux questions connexes et renvoie à cet égard à la recommandation sur la nécessité de mettre à jour le Code d'éthique des services de police (voir le paragraphe 144 ci-dessus).

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers

178. Le personnel des deux services répressifs est soumis aux articles 19 à 24 de la Loi n° 35/2014⁷² du 20 juin 2014 sur le travail dans les fonctions publiques, qui énonce les règles générales relatives aux incompatibilités, aux activités accessoires et aux intérêts financiers. De plus, ces questions sont également réglementées par les Règlements respectifs de la PSP et de la GNR, ainsi que, pour la GNR, la NEP 1.06.02 du 31 janvier 2017 concernant le cumul de fonctions du personnel militaire de la GNR, qui réglemente la procédure de demande, de délivrance et de contrôle des autorisations. Tout manquement aux règlements applicables constitue une infraction disciplinaire.

179. En conséquence, les ASR peuvent exercer d'autres fonctions publiques présentant manifestement un intérêt public, à condition qu'elles ne soient pas rémunérées. En cas de rémunération, seules les activités comme la participation à un groupe de travail ou consultatif, l'enseignement, les cours magistraux ou les travaux de recherche sont autorisées. En ce qui concerne les fonctions privées, le personnel en service actif ne peut pas se livrer, par lui-même ou par l'intermédiaire d'une autre personne, à des activités privées entrant en concurrence ou en conflit avec ses fonctions de police ou militaires, ou liées à la livraison d'équipements, d'infrastructures ou de matériel pour les forces armées ou de sécurité ; il ne peut pas mener

⁷² <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/35-2014-25676932>

des activités qui sont incompatibles avec son grade ou la bienséance militaire. Aucune autorisation d'exercer une activité accessoire ne peut être délivrée lorsque cette activité est incompatible avec son impartialité ou la compromet, qu'elle risque de porter atteinte à l'aptitude physique ou à la disponibilité de l'agent concerné ou qu'elle peut nuire à l'intérêt général.

180. Dans la GNR, les demandes concernant des activités accessoires sont soumises par voie électronique et accompagnées d'une recommandation du commandant de l'unité en vue de leur délivrance ou d'un refus et elles sont examinées au cas par cas par les ressources humaines, au niveau central. Les autorisations sont valables pendant trois ans ou jusqu'à la promotion ou la mutation de l'agent concerné. Elles sont enregistrées dans le système de gestion intégrée du personnel et leur exercice doit faire l'objet d'un suivi par le supérieur hiérarchique.

181. La GNR a fourni les statistiques suivantes sur l'autorisation des activités accessoires au cours des dernières années :

Année	Demandes non acceptées	Demandes acceptées	Total des demandes
2021	129	343	472
2021	124	269	393
2019	134	81	215
2018	225	641	866

182. Pour ce qui est des procédures ou des statistiques mentionnées par la PSP, les demandes concernant des activités accessoires doivent être adressées au Service des ressources humaines et autorisées par la Direction générale au cas par cas, après consultation du service juridique. Les autorisations sont accordées pour une durée fixe de trois ans. L'EEG estime qu'il faut aller plus loin en ce qui concerne les activités accessoires à la PSP. Aucune politique ou procédure claire ne semble avoir été mise en place, et il n'a pas été possible d'obtenir des informations sur l'ampleur des activités accessoires exercées par le personnel de la PSP. Par conséquent, **le GRECO recommande que la Police de sécurité publique établisse des règles claires sur les activités accessoires et que ces activités fassent régulièrement l'objet d'un enregistrement et d'un suivi par les autorités.**

Cadeaux

183. Les autorités font référence à l'article 5(3) du Code d'éthique des services de police, qui dispose que les membres des forces de sécurité doivent s'abstenir de tout acte pouvant compromettre leur liberté d'action, leur indépendance de jugement et la crédibilité de l'institution à laquelle ils appartiennent ; à l'article 6(3), qui prévoit qu'ils doivent combattre et signaler toute pratique de corruption abusive, arbitraire et discriminatoire ; et à l'article 7(3), selon lequel les membres des forces de sécurité doivent exercer leur activité en fonction des critères de justice, d'objectivité, de transparence et de rigueur, et doivent agir et prendre des décisions rapidement pour éviter qu'il soit porté atteinte au bien ou à l'intérêt juridique à protéger. La PSP fait aussi référence à l'article 10 de son Règlement disciplinaire, qui contient une obligation d'impartialité, laquelle consiste à ne pas tirer directement ou indirectement, des fonctions exercées, un avantage pécuniaire ou autre à son profit ou à celui d'un tiers.

184. L'EEG exprime son désaccord avec l'absence de disposition spécifique réglementant l'acceptation de cadeaux et autres avantages dans le Code d'éthique ou d'autres textes. Les préoccupations exprimées quant au régime de cadeaux des PHFE (voir le paragraphe 90 ci-dessus) s'appliquent uniquement aux services répressifs. Les dispositions du Code d'éthique mentionnées par les autorités sont bien trop générales pour traiter de ce sujet d'une manière adéquate. Aucune indication claire n'est donnée quant aux cadeaux ou aux marques d'hospitalité pouvant être acceptés ou non en fonction du contexte, du donateur, de leur valeur ou de l'occasion. L'EEG souligne qu'il est important de combler cette lacune dans le cadre de la recommandation de mise à jour du Code d'éthique formulée au paragraphe 144 ci-dessus.

185. Les deux forces de police reçoivent des dons en nature (mobilier, équipements, voitures, ordinateurs, etc.) d'un montant variable, mais non négligeable. Ainsi, la PSP a reçu des biens d'une valeur approximative de 370,000 EUR au total entre 2019 et 2022, provenant pour l'essentiel d'entreprises privées et de quelques communes. La PSP et la GNR reçoivent également des parrainages d'entreprises privées. Toutefois, les dons en espèces ne sont pas autorisés. Dans chaque force, les dons et les parrainages sont approuvés et gérés au niveau central et ils sont signalés aux autorités fiscales, afin que les donateurs puissent bénéficier d'abattements d'impôt. La PSP et la GNR sont légalement tenues de fournir des informations sur tous les dons reçus à la Cour des comptes au niveau des comptes publics de l'État. Ces informations sont des données publiques ouvertes. Selon le Code des marchés publics, les entreprises ayant fait don de biens ou de services, à titre gracieux, à une entité publique pendant l'année en cours ou les deux années précédentes sont exclues des procédures de marchés publics.

186. L'EEG note que la police portugaise peut recevoir des dons et des parrainages privés. Cette question est réglementée par des lignes directrices internes, imposant une documentation solide et un processus d'approbation centralisé. Toutefois, les détails des dons ne sont pas publiés en ligne et ils ne sont soumis à aucune autre forme de contrôle public. L'EEG estime que toutes les forces de police devraient, de préférence, être financées uniquement par des dotations publiques démocratiquement fixées et transparentes. Elle craint que les dons et les parrainages ne ternissent la réputation de la police ou ne compromettent sa neutralité telle qu'elle est perçue. Une transparence totale doit toujours être exigée pour la totalité des financements des instances publiques, comme les services répressifs. Par conséquent, **le GRECO recommande que le système de dons et de parrainages accordés à la Police de sécurité publique et à la Garde nationale républicaine soit revu pour (i) mettre en place des mesures de protection contre les conflits d'intérêts réels, potentiels ou perçus et (ii) publier régulièrement les dons et les parrainages en ligne, en mentionnant leur valeur, l'identité du donateur et la façon dont les dons ont été dépensés ou utilisés.**

Utilisation abusive de ressources publiques

187. Les dispositions applicables sont contenues dans les Règlements disciplinaires de la GNR et de la PSP, ainsi que dans le Code d'éthique des services de police, qui s'applique au personnel de la GNR et de la PSP. Plus précisément, l'article 13 du Règlement disciplinaire de la PSP sur l'obligation de zèle impose au personnel de ne pas détourner de leur destination juridique les biens appartenant au service et d'utiliser avec prudence et avec soin l'ensemble des biens et équipements qui leur sont remis ou confiés ; l'article 12 (j) du Règlement

disciplinaire de la GNR interdit d'utiliser ou de permettre, sans autorisation, l'utilisation d'installations, d'armements, de véhicules et de tout autre matériel à d'autres fins que celles liées au service ; l'article 7(3) du Code d'éthique sur la probité impose aux agents d'agir en faisant preuve de bon sens et d'éviter toute atteinte aux biens ou aux intérêts juridiques. En fonction des circonstances, les infractions de détournement ou de détournement d'utilisation réglementées par le Code pénal peuvent s'appliquer.

Contacts avec des tiers, informations confidentielles

188. Le Règlement disciplinaire de la GNR contient un devoir de discrétion (article 16). En vertu de l'article 11 du Code d'éthique des services de police, qui s'applique au personnel de la GNR et de la PSP, les membres des forces de sécurité sont tenus au secret professionnel pour toutes les informations à caractère confidentiel ou ayant trait aux méthodes ou tactiques opérationnelles dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, sans préjudice des nécessités de l'administration de la justice ou du respect des obligations professionnelles. En fonction des circonstances, les dispositions du Code pénal peuvent également s'appliquer.

Restrictions après la cessation de fonctions

189. Aucune restriction générale après la cessation de fonctions ne s'applique au personnel de la PSP et de la GNR. Pendant la visite sur place, un interlocuteur a mentionné une interdiction applicable aux agents de sécurité privée, qui ne peuvent pas réintégrer la police dans les trois ans suivant leur cessation de fonctions. Il existe toutefois une restriction spécifique applicable au personnel de la PSP, qui ne peut pas exercer de fonctions de sécurité privée au cours des trois années suivant la fin de son emploi dans la PSP.

190. À cet égard, l'EEG reconnaît que certaines compétences et connaissances spécialisées que les anciens policiers sont en mesure d'apporter au secteur privé sont précieuses et peuvent valoir aux intéressés des offres d'emploi intéressantes. Dans le même temps, toutefois, les départs de policiers spécialisés vers le secteur privé comportent un certain nombre de risques, comme l'utilisation abusive d'informations obtenues dans l'exercice de leurs fonctions, un comportement dicté par l'attente d'un futur emploi ou l'utilisation des relations avec d'anciens collègues à seule fin de faire bénéficier le nouvel employeur d'un avantage indu, par exemple. L'EEG fait observer que la Recommandation N° R (2000) 10 du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite pour les agents publics comprend des lignes directrices spécifiquement consacrées à la cessation de fonctions publiques (article 26). Les informations recueillies durant la visite sur place ne permettent pas de déterminer l'ampleur de ce phénomène au Portugal. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'une étude soit menée sur les activités exercées par les agents de la Police de sécurité publique et de la Garde nationale républicaine après leur départ et qu'au besoin, à la lumière des conclusions de cette étude, des règles soient établies pour garantir la transparence et limiter les risques de conflit d'intérêts à cet égard.**

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

191. Comme on l'a vu plus haut dans la section consacrée aux incompatibilités et aux activités accessoires, les ASR doivent déclarer toutes les activités accessoires qu'ils exercent ou ont l'intention d'exercer, ainsi que les entreprises dans lesquelles ils détiennent, directement ou indirectement, une part de 10 % au moins. Les obligations déclaratives s'appliquent

également aux parts détenues par leur conjoint, leur partenaire civil, leurs ascendants et descendants à tous les degrés, afin de contrôler l'application des règles sur les incompatibilités.

192. L'EEG encourage les autorités à continuer de prêter attention à la question de la déclaration d'informations financières pour certains responsables des services répressifs (comme la direction et/ou certains postes vulnérables aux conflits d'intérêts), notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation sur le renforcement des procédures de vérification.

Mécanismes de surveillance

193. À la PSP, le contrôle interne relève de la compétence des directeurs de service et des bureaux de la Direction nationale de la PSP, des commandants des unités de police et des directeurs des écoles de police.

194. L'Inspection de la police, qui fait partie de la Direction nationale et dépend du Directeur national, exerce le contrôle interne au niveau national dans les domaines opérationnel, administratif, financier et technique, et elle est chargée de vérifier, de contrôler, d'évaluer et de communiquer des informations sur les performances de tous les services de la PSP afin de promouvoir : (a) la légalité, la régularité, l'efficacité et l'efficience de la gestion des activités opérationnelles, du budget et du patrimoine et de la gestion du personnel, (b) la qualité du service fourni à la population et (c) la conformité aux plans de développement et aux décisions et instructions internes. À cette fin, elle mène régulièrement des inspections.

195. Dans la GNR, le contrôle interne est exercé par les commandements fonctionnels, grâce à des audits pluridisciplinaires (ressources humaines, financières et logistiques) sous la coordination d'un inspecteur adjoint de l'Inspection de la Garde ; des audits internes de portée financière sont réalisés par la Division du contrôle interne du Service des ressources internes (CARI) ; des inspections programmées et inopinées sont effectuées par l'Inspection ; et un contrôle quotidien est exercé par la chaîne de commandement.

196. L'Inspection générale de l'Administration interne (IGAI) a été établie en 1995. Son activité, régie par l'Ordonnance n° 22/2021, du 15 mars⁷³, consiste à remplir des missions d'audit, d'inspection et de contrôle de haut niveau auprès des entités et des services réglementés ou supervisés par le ministère de l'Administration interne. Elle jouit d'une autonomie technique et administrative. L'Inspecteur général peut décider de procéder à des inspections sans préavis, de lancer une enquête ou de demander un complément d'enquête et de statuer en la matière, ainsi que de proposer l'ouverture d'une procédure disciplinaire et la réalisation de contrôles. Dans le cadre de ses activités d'inspection, d'audit et de supervision, l'IGAI dispose de larges prérogatives, qui comprennent notamment un droit d'accès à tous les locaux soumis à l'exercice de leurs fonctions, un droit de demander et de saisir tout document pertinent, d'examiner des pièces justificatives et de recueillir des échantillons et de demander la coopération des autorités policière en cas d'obstruction. Tous

⁷³ [Decreto-Lei n.º 22/2021 | DRE](#) (en portugais, résumé en anglais)

les services de l'État faisant l'objet d'une inspection sont tenus de communiquer des informations au personnel de l'IGAI et de coopérer avec lui.

197. Les enquêtes de l'IGAI sont sélectives, puisqu'elle accorde une attention particulière et enquête directement sur les cas les plus graves, tels que les mauvais traitements policiers, la torture, les lésions corporelles et la mort de citoyens, ainsi que l'utilisation abusive d'armes à feu, sans préjudice de l'exercice d'un contrôle, même s'il est indirect, sur les cas moins graves, en suivant les affaires disciplinaires qui font l'objet d'une enquête au sein des organes chargés de l'application de la loi. L'activité de l'IGAI est essentiellement concentrée sur le contrôle de la légalité et la défense des droits des citoyens ; elle doit enquêter sur tous les signalements de violation grave des droits fondamentaux des citoyens. L'IGAI accorde une attention particulière aux signalements de mauvais traitements infligés à des citoyens par des agents des services répressifs, ainsi qu'à toute manifestation d'un recours excessif à la force et aux comportements répréhensibles à caractère raciste. À cet égard, l'IGAI a invité les dirigeants de la GNR et de la PSP à mettre en place un plan de prévention des manifestations de discrimination dans les forces et les services de sécurité, en prévoyant des interventions dans les domaines du recrutement, de la formation, des relations des ASR avec d'autres ASR et avec la population, y compris sur les réseaux sociaux, la promotion de l'image des forces de sécurité et la communication, les mécanismes de prévention et le suivi.

198. Une partie des activités de l'IGAI portent également sur l'intégrité et la corruption des forces de sécurité. L'IGAI intervient dans des affaires en cas de signalement de la participation d'ASR à de tels agissements, mais elle évalue entre autres les PPR soumis par les entités relevant du ministère de l'Administration interne, comme la PSP et la GNR ; elle réalise des audits et des activités de renforcement des capacités dans le domaine de la gestion des risques ; et elle assure la formation et la sensibilisation de ses agents et des autres ASR aux questions d'éthique et de corruption. Les discussions tenues pendant la visite sur place ont mis en lumière le manque de personnel de l'IGAI, comme le confirme son rapport annuel⁷⁴. Sur un effectif total prévu de 55 personnes, seuls 39 postes ont été pourvus en 2021. A l'heure actuelle, trois des 14 postes d'inspecteurs sont vacants, et un seul inspecteur était chargé des activités d'audit et de contrôle. L'EEG invite les autorités à s'atteler néanmoins à ce problème, l'existence de ressources adéquates étant décisive pour exercer efficacement les fonctions de supervision dont doit s'acquitter l'IGAI. Par conséquent, **le GRECO recommande que les ressources humaines de l'Inspection générale de l'Administration intérieure soient encore renforcées.**

199. Le médiateur portugais est un organe de l'État indépendant élu par l'Assemblée de la République pour un mandat de quatre ans, renouvelable une fois. Il est principalement chargé de protéger et de promouvoir les droits, les libertés, les garanties et les intérêts légitimes des citoyens, des étrangers et des apatrides, qu'ils vivent légalement ou non au Portugal. Il remplit ses missions à la suite d'une plainte⁷⁵ ou d'office et dispose d'importants pouvoirs d'enquête. Il ne dispose pas de pouvoirs contraignants, mais il veille, à travers ses recommandations, à la justice et la légalité de l'exercice des pouvoirs publics. Il peut aussi adresser le plaignant à l'autorité compétente lorsqu'un recours judiciaire ou administratif est possible. Le médiateur

⁷⁴<https://www.igai.pt/pt/InstrumentosDeGestao/RelatorioDeAtividades/Documents/Relatorio%20de%20Atividades%202021.pdf>

⁷⁵ [File a complaint – Provedoria de Justiça \(provedor-jus.pt\)](#)

peut intervenir uniquement en lien avec l'action des entités nationales portugaises, les fonctions politiques et juridictionnelles étant exclues de sa compétence.

200. Le médiateur reçoit les plaintes concernant le comportement des forces de police. Il entend alors les agents des postes de police et prend contact avec l'Inspection de la PSP ou de la GNR, ou avec l'IGAI lorsque cela est nécessaire. Il peut aussi entendre les forces de police directement sur les lieux. Les plaintes portent rarement sur des faits de corruption. Quand c'est le cas, les affaires sont transmises au Ministère public ou à l'IGAI. Un nombre significatif de plaintes concernent la qualité de la présence policière. Dans plusieurs affaires, le médiateur a fait référence au Code d'éthique des services de police, en insistant sur la nécessité de respecter ses principes et règles de conduite, et d'assurer une formation aux droits de l'homme. En 2021, le médiateur a reçu 51 plaintes concernant la sécurité policière : 32 ayant trait au comportement des forces de police et 11 portant sur l'absence d'intervention de la police.

201. Les autres « organes de surveillance » de la PSP et de la GNR sont notamment le MAI, la Commission parlementaire des affaires constitutionnelles, des droits, des libertés et des garanties, la Cour des comptes pour ce qui a trait aux comptes et à la gestion financière, les juridictions pénales et administratives lorsque les faits concernent les ASR ou les services de sécurité interne, le Ministère public et la Police judiciaire, s'agissant des enquêtes pénales.

Système de plaintes

202. Les plaintes visant des ASR peuvent être soumises à la PSP, à la GNR, à leur Inspection respective, à la Police judiciaire, au CPC, à l'IGAI, au médiateur ou au Ministère public. En vertu de la loi, chaque poste de police a obligation de tenir un registre des plaintes. Une affiche signalant l'existence de ce registre est placée dans tous les postes. Les plaintes peuvent être soumises par tous les moyens possibles, gratuitement. La GNR, la Police judiciaire et l'IGAI disposent aussi, sur leurs sites web respectifs, d'un canal électronique de réception des plaintes. Celles-ci peuvent être anonymes.

203. Lorsqu'ils sont de nature administrative, les faits sont communiqués à la PSP ou à la GNR afin que celle-ci ouvre une enquête, voire une procédure disciplinaire, mais l'IGAI peut choisir d'enquêter elle-même. Dans tous les cas, elle engage une procédure administrative pour effectuer un suivi de l'enquête disciplinaire menée au sein de la PSP ou de la GNR. Lorsqu'ils sont de nature pénale, les faits sont communiqués au Ministère public, qui est chargé des enquêtes relatives aux actes de corruption et aux infractions liées. Le Ministère public peut ordonner à la Police judiciaire de mener une enquête sous sa direction (voir paragraphe 114 ci-dessus). Les plaignants reçoivent des informations sur la suite donnée à leur plainte – sauf en cas de plainte anonyme – et ils peuvent contester la décision de ne pas ouvrir d'enquête en introduisant un recours administratif en interne ou en saisissant le tribunal administratif.

204. Le Ministère public gère aussi un système de signalement électronique : « Corruption : Effectuer un signalement⁷⁶ », qui permet de signaler, y compris de façon anonyme, des faits de corruption ou des infractions liées. Le site web du CPC contient un lien direct vers ce système. Selon les données recueillies par le Ministère public, 1 966 plaintes ont été soumises, notamment via ce système, dont 695 par des lanceurs d'alerte identifiés (35,4 %). L'analyse

⁷⁶ https://simp.pgr.pt/dciap/denuncias/den_criar.php

des plaintes a conduit à l'ouverture de 249 enquêtes et de 31 enquêtes préventives, 787 ayant été transmises à d'autres entités et 896 classées. Ces chiffres ne concernent pas uniquement le personnel de la PSP et de la GNR.

205. L'EEG estime qu'il serait préférable que les plaintes déposées contre le personnel de la PSP et de la GNR ne soient pas traitées par la PSP ou la GNR elle-même, et jamais par la hiérarchie immédiate des agents concernés (voir également la section « Procédure disciplinaire », ci-dessous). De plus, il semble manifestement nécessaire de compléter le système des registres de plaintes tenus par chaque poste de police par un système centralisé, afin de disposer de statistiques générales sur les plaintes concernant la police dans l'ensemble du pays. Ces informations devraient être accessibles au public (sans divulguer l'identité des personnes concernées) pour que des mesures puissent être prises dans le cadre de stratégies anticorruption, de mécanismes de gestion des risques, d'activités de formation, etc. Par conséquent, **le GRECO recommande que les plaintes déposées contre des agents de la Police de sécurité publique et de la Garde nationale républicaine et les mesures prises à cet égard soient prises en compte dans des statistiques centralisées accessibles au public, tout en respectant l'anonymat des personnes concernées.**

Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte

Obligations de signalement

206. Les ASR des deux services sont tenus de signaler toute infraction dont ils ont connaissance (article 242 du Code de procédure pénale), ainsi que toute faute ou infraction disciplinaire présumée commise par un collègue, à l'un des supérieurs hiérarchiques de l'auteur de l'infraction (article 76 du Règlement disciplinaire de la GNR ; article 61 du Règlement disciplinaire de la PSP).

207. Un défaut de déclaration peut donner lieu à une procédure disciplinaire, ainsi qu'à une procédure pénale à raison de l'infraction de déni de justice (article 369 du Code pénal).

Protection des lanceurs d'alerte

208. La protection des lanceurs d'alerte est réglementée par la Loi n° 93/2021⁷⁷, du 20 décembre, qui est entrée en vigueur le 18 juin 2022 et transpose la Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union⁷⁸. Cette nouvelle loi, tout comme l'Ordonnance n° 109-E/2021, du 9 décembre, qui définit le RGPC et crée le MENAC – une autorité administrative indépendante qui intégrera le CPC – établit que les entités publiques et privées comptant plus de 50 salariés sont tenues de disposer de canaux internes de lancement d'alerte, qui seront supervisés par le MENAC. En outre, le MENAC a le pouvoir de traiter les infractions administratives et d'appliquer les amendes correspondantes pour certaines violations de la législation sur la protection des lanceurs d'alerte. Ces canaux doivent permettre, en toute sécurité, de faire et d'effectuer un suivi des signalements des lanceurs

⁷⁷ <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/93-2021-176147929>

⁷⁸ Jusqu'à juin 2022, le médiateur portugais participait, en qualité d'observateur, au réseau européen des autorités compétentes en matière d'intégrité et de lanceurs d'alerte, le *Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities* (NEIWA), créé pour apporter une assistance et permettre un échange de bonnes pratiques dans le cadre de la Directive (UE) 2019/1937.

d'alerte. La loi prévoit également que des mesures internes doivent être prises pour vérifier les faits signalés et que le lanceur d'alerte doit être informé de la suite donnée à la dénonciation. Les signalements anonymes sont autorisés et la loi prévoit des amendes et une obligation d'indemnisation en cas de représailles à l'encontre des lanceurs d'alerte.

209. Les canaux externes de lancement d'alerte sont le Ministère public ou la Police judiciaire pour les infractions pénales, et les autorités administratives ou la police et les autorités de tutelle compétentes pour les délits. La Loi sur la protection des lanceurs d'alerte prévoit également des mesures de protection des lanceurs d'alerte, dont l'interdiction des représailles, des mesures de soutien et une protection juridictionnelle. Le non-respect des dispositions de la loi est passible d'une amende administrative variant de 500 EUR à 250 000 EUR, qui sera prononcée par le MENAC.

210. L'EEG note que lors de la visite sur place, la PSP et la GNR, auxquelles s'applique la Loi sur la protection des lanceurs d'alerte, n'avaient pas encore mis en place de canaux internes de lancement d'alerte, même si elles déclaraient avoir entrepris des travaux à cet effet. De plus, le MENAC, qui est chargé de veiller au respect de la loi, n'est pas encore pleinement opérationnel (voir également le paragraphe 44 ci-dessus). Enfin, il faut absolument promouvoir la sensibilisation des ASR dans ce domaine à tous les niveaux, pour lutter contre la « loi du silence » qui pourrait régner de façon informelle dans les organisations hiérarchiques et veiller à une mise en œuvre adéquate de la loi, qui, comme l'indique un rapport⁷⁹ adopté par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption en octobre 2022, « introduit de profonds changements dans le cadre législatif portugais ». **Le GRECO recommande (i) de renforcer la protection des lanceurs d'alerte au sein de la Police de sécurité publique et de la Garde nationale républicaine, notamment en mettant en place des canaux internes de signalement, et (ii) en menant des activités spécifiques de formation et de sensibilisation aux mesures de protection des lanceurs d'alerte à tous les niveaux de la hiérarchie et des chaînes de commandement.**

Application et sanctions

Procédure disciplinaire

211. La responsabilité disciplinaire des ASR est régie par leur Règlement disciplinaire respectif. Une procédure disciplinaire peut être ouverte par les supérieurs hiérarchiques de l'agent ou par l'IGAI. Toute faute présumée fait, dans tous les cas, l'objet d'une enquête menée par les services internes de déontologie et de discipline de la force à laquelle l'agent appartient et qui désigne un enquêteur à cette fin. L'avancement de l'enquête est supervisé par l'IGAI, qui peut aussi effectuer l'enquête elle-même. Si l'enquête démontre qu'une faute supposée a été commise, l'enquêteur prépare un rapport présentant les faits de la cause, ainsi que les textes et sanctions applicables. L'ASR concerné et son représentant disposent d'un délai pour présenter leur défense, délai pendant lequel ils ont accès au dossier et peuvent présenter des éléments de preuve et des témoins. L'enquêteur prépare ensuite un rapport final indiquant si les faits de la cause sont constitutifs d'une faute et proposant une sanction appropriée. Ce rapport est remis à l'autorité compétente, qui décide de valider ou non les conclusions et les propositions de l'enquêteur. La décision finale doit être motivée. Les sanctions disciplinaires peuvent prendre la forme d'une réprimande écrite, d'une amende,

⁷⁹ <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/portugal-phase-4-report.pdf>

d'une suspension, d'une mise à la retraite d'office ou d'une révocation. L'application des sanctions de mise à la retraite d'office et de révocation est précédée d'un avis du Conseil de déontologie et de discipline. Les sanctions disciplinaires sont susceptibles d'un recours auprès du supérieur de l'auteur de la décision ou du tribunal administratif. Les sanctions disciplinaires font l'objet d'une publication en interne. Un délai de prescription de trois ans court à partir de la commission d'une infraction disciplinaire.

212. En 2022, l'IGAI a commencé à publier sur son site internet⁸⁰ les décisions rendues dans les affaires disciplinaires qui ont été instruites et traitées par son personnel. Cette publicité comprend à ce jour des résumés, des rapports et des décisions, dûment anonymisés, rendus dans 16 affaires disciplinaires entre 2016 et 2022. L'EEG salue cette mesure comme une bonne pratique que les autorités sont encouragées à maintenir et à développer.

213. Cependant, l'EEG est sérieusement préoccupée par le fait que les procédures disciplinaires soient presque intégralement entre les mains des supérieurs hiérarchiques de l'agent, qui sont chargés d'entamer une procédure, d'évaluer les résultats de l'enquête et de statuer sur la sanction, un conseil collégial formulant un avis uniquement sur l'application des sanctions les plus graves. Cette absence de séparation entre le pouvoir de lancer la procédure et celui de se prononcer sur les sanctions peut entraîner un manque d'impartialité et d'équité. Une procédure dans laquelle l'affaire serait examinée et jugée par une autorité collégiale pourrait offrir de meilleures garanties. Par conséquent, **le GRECO recommande de revoir le régime disciplinaire de la Police de sécurité publique et de la Garde nationale républicaine pour exclure toute possibilité, pour un supérieur hiérarchique, de statuer seul sur des questions disciplinaires.**

Procédure pénale et immunités

214. Le personnel de la PSP et de la GNR ne bénéficie d'aucune immunité ou aucun autre privilège en cas de procédure. Il fait régulièrement l'objet de procédures pénales.

Statistiques

215. Le tableau ci-dessous présente des statistiques relatives aux nouvelles enquêtes mettant en cause des membres des forces et services de sécurité (FSS) :

⁸⁰ <https://www.igai.pt/pt/Publicacoes/RelatoriosDisciplinares/Pages/default.aspx>

Nouvelles enquêtes par infraction/année visant un membre des FSS

Infraction	2019	2020	2021	Total
Abus de pouvoir	8	2	1	11
Corruption active	6			6
Corruption passive	1		2	3
Insolvabilité organisée	2			2
Participation économique dans une entreprise	1			1
Détournement	2	2	1	5
Détournement d'utilisation		1		1
Obtention d'un avantage indu	1			1

216. On trouvera, dans les tableaux suivants, des données sur les enquêtes menées par l'IGAI. Comme on l'a vu, on notera que l'IGAI engage systématiquement des procédures administratives (PA) pour contrôler le bien-fondé et les progrès des enquêtes disciplinaires menées au sein des services répressifs. Le nombre de PA correspond également à des plaintes non fondées ou adressées à tort à l'IGAI, qui sont examinées dans le cadre d'une PA, puis adressées aux autorités compétentes lorsqu'elles sont justifiées.

	Faits	PA ¹	PND ²				PIA ⁶
			E ³	CE ⁴	PD ⁵	Sanction	
2018	Abus d'autorité	44	-	-	4	-	-
	Problèmes de nature interne ou professionnelle	52	-	1	-	-	-
	Blessure par arme à feu et/ou menace d'une arme à feu	6	-	-	-	-	-
	Pratiques illégales par action or omission	66	-	-	-	-	-
	Mauvais traitements ou atteintes à l'intégrité physique	255	2	7	31	4	
	Pratiques discriminatoires	6	-	-	-	-	4 ⁸¹
	Action/comportement incorrect	175	-	3	4	1	-
	Détention illégale	3	-	-	-	-	-
	Décès	-	-	-	-	-	-
	Divers	253	1	7	2	-	-
	Total	860	3	18	41	5	4

- 1 – Procédure administrative
- 2 – Procédure de nature disciplinaire
- 3 – Enquête
- 4 – Complément d'enquête
- 5 – Procédure disciplinaire
- 6 – Procédure d'infraction administrative

⁸¹ Procédures d'infraction administrative ouverte pour discrimination conformément à la Loi n° 46/2006, du 28 août, et à l'Ordonnance n° 34/2007, du 15 février.

	Faits	PA	PND				PIA
			E	CE	PD	Sanction	
2019	Abus d'autorité	51	0	1	0	0	0
	Problèmes de nature interne ou professionnelle	62	0	0	0	0	0
	Atteintes aux biens (larcin, vol, dommages, escroquerie, extorsion)	26	0	0	0	0	0
	Détention illégale	0	0	0	0	0	0
	Décès	0	0	0	0	0	0
	Atteintes à l'intégrité physique (violences physiques, mauvais traitements)	289	0	7	1	0	0
	Atteintes à la liberté individuelle et sexuelle (menaces, contrainte, enlèvement, viol, contrainte sexuelle, proxénétisme, abus sexuels sur enfant)	15	0	0	1	0	0
	Pratiques discriminatoires	11	0	1	0	0	2
	Manquements aux devoirs professionnels (procédures ou comportement incorrects, refus de prestation de services au client, pratiques illégales, irrégularités et omissions)	275	0	12	2	0	2
	Violences domestiques	50	0	0	0	0	0
	Divers	76	0	1	0	0	0
	Total	855	0	12	2	0	2

	Faits	PA	PDN				PIA
			E	CE	PD	Sanction	
2020	Abus d'autorité	105	0	0	1	1	0
	Problèmes de nature interne ou professionnelle	98	0	0	0	0	0
	Atteintes aux biens (larcin, vol, dommages, escroquerie, extorsion)	22	0	0	0	0	0
	Détention illégale	0	0	0	0	0	0
	Décès	3	0	2	16	2 (a)	0
	Atteintes à l'intégrité physique (violences physiques, mauvais traitements)	212	0	4	11	4 (b)	0
	Atteintes à la liberté individuelle et sexuelle (menaces, contrainte, enlèvement, viol, contrainte sexuelle, proxénétisme, abus sexuels sur enfant)	12	0	0	1	0	0
	Pratiques discriminatoires	14	0	1	0	0	1 (d)
	Manquements aux devoirs professionnels (procédures ou comportement incorrects, refus de prestation de services au client,	454	0	11	13	(c)	2

pratiques illégales, irrégularités et omissions)						
Violences domestiques	34	0	0	0	0	0
Divers	119	0	1	0	0	0
Total	107 3	0	17	41	7	1

(a) trois affaires ont été suspendues et deux ont donné lieu à une procédure disciplinaire ;

(b) trois affaires ont été classées/abandonnées et deux ont donné lieu à une procédure disciplinaire ;

(c) neuf affaires ont été classées/abandonnées et une suspendue, et une affaire a donné lieu à une procédure disciplinaire ;

(d) procédure d'infraction administrative fondée sur des pratiques discriminatoires à l'encontre d'une personne handicapée (Loi n° 46/2006, du 28 août).

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

217. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Portugal :

En ce qui concerne l'administration centrale (hautes fonctions de l'exécutif)

- i. (i) que des règles relatives aux contrôles d'intégrité s'appliquent à toutes les personnes exerçant de hautes fonctions au sein de l'exécutif, préalablement à leur nomination, afin de détecter et de gérer les conflits d'intérêts existants et potentiels ; que les informations fournies fassent l'objet d'une vérification croisée et que les résultats en soient publiés lors de leur entrée en fonction; et (iii) que le domaine de compétence et les attributions particulières de l'ensemble des membres des cabinets ministériels, y compris celui du Premier ministre, soient publiés en ligne et tenus à jour (paragraphe 32) ;**
- ii. que la Stratégie nationale anticorruption soit accompagnée d'un plan d'action spécifiquement consacré à sa mise en œuvre dans la pratique (paragraphe 41) ;**
- iii. de faire en sorte, en priorité, que le Mécanisme national anticorruption soit pleinement opérationnel dans la pratique, en le dotant de ressources adéquates (d'un point de vue financier, humain, administratif, juridique, etc.) (paragraphe 44) ;**
- iv. (i) qu'un plan de prévention des risques de corruption propre aux personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif, mettant notamment en évidence les risques relatifs à l'intégrité et les mesures correctrices correspondantes, soit établi et publié en ligne et (ii) que ce plan fasse l'objet d'un suivi régulier exercé par le Mécanisme national anticorruption, en rendant publiques ses constatations et ses recommandations ainsi que les réponses des autorités (paragraphe 48) ;**
- v. que le Code de conduite s'adressant aux personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif (i) soit révisé et complété par des dispositions supplémentaires fournissant des orientations claires concernant les conflits d'intérêts et les autres questions tenant à l'intégrité (comme les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités accessoires, les contrats avec les autorités publiques, le traitement des informations confidentielles et les restrictions après la cessation des fonctions) et (ii) soit associé à un mécanisme de supervision et de sanction crédible et efficace (paragraphe 53) ;**
- vi. (i) qu'une formation officielle sur les normes d'intégrité soit dispensée à toutes les personnes exerçant de hautes fonctions au sein de l'exécutif à leur entrée en fonction et à intervalles réguliers et (ii) que des conseils confidentiels sur les questions d'éthique soient mis à leur disposition et des statistiques relatives à ces conseils confidentiels soient dûment conservées (paragraphe 57) ;**

- vii. **d'améliorer l'accès du public à l'information en prenant des mesures supplémentaires afin de limiter l'usage des restrictions prévues par la loi en vigueur régissant l'accès aux informations et aux documents administratifs et de rendre l'ensemble du processus d'accès à l'information plus efficace (paragraphe 62) ;**
- viii. **que la procédure des consultations publiques concernant les ordonnances soit revue pour que ces dernières fassent en règle générale l'objet d'une consultation publique, notamment en fixant un calendrier approprié (paragraphe 69) ;**
- ix. **(i) l'introduction de règles détaillées régissant la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif entrent en contact avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer sur les travaux législatifs et autres activités du Gouvernement et (ii) la communication d'informations suffisantes sur l'objectif de ces contacts, l'identité de la ou des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) la ou les réunions se sont tenues, ainsi que le ou les sujets spécifiquement abordés au cours de la discussion (paragraphe 70) ;**
- x. **que les informations concernant la réception de cadeaux, offres, marques d'hospitalité, invitations et autres avantages par des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient consignées dans un registre central et mises à la disposition du public en temps voulu (paragraphe 90) ;**
- xi. **(i) que les restrictions après la cessation de fonctions applicables aux membres du Gouvernement soient étendues dans des termes similaires à toutes les personnes exerçant de hautes fonctions au sein de l'exécutif et (ii) qu'un mécanisme efficace de mise en œuvre soit établi (paragraphe 96) ;**
- xii. **que les obligations de déclaration des revenus, du patrimoine, des intérêts, des incompatibilités et des empêchements applicables aux membres du Gouvernement soient étendues dans des termes similaires à toutes les personnes exerçant de hautes fonctions au sein de l'exécutif (paragraphe 100) ;**
- xiii. **(i) que la plateforme électronique de dépôt des déclarations électroniques uniques soit mise en place et en service dès que possible ; (ii) que les déclarations de revenus, de patrimoine, d'intérêts, d'incompatibilités et d'empêchements des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient systématiquement et aisément rendues accessibles en ligne ; et (iii) qu'il soit envisagé d'intégrer des informations financières supplémentaires concernant les conjoints, les partenaires et les membres de famille à charge (étant entendu que ces informations sur les parents proches ne doivent pas nécessairement être rendues publiques) (paragraphe 101) ;**
- xiv. **(i) que prioritairement, le bon fonctionnement de l'Entité pour la transparence soit pleinement assuré en prenant les mesures réglementaires, institutionnelles et opérationnelles appropriées et en allouant les ressources nécessaires à cet organe et (ii) que les déclarations uniques des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif fassent régulièrement l'objet de vérifications sur le fond, en établissant une coopération solide et efficace avec tous les organes de**

contrôle compétents et en imposant des sanctions proportionnées en cas de manquement (paragraphe 104) ;

En ce qui concerne les services répressifs

- xv. que de nouvelles mesures soient prises pour renforcer la représentation des femmes à tous les niveaux dans la Police de sécurité publique et dans la Garde nationale républicaine (paragraphe 123) ;**
- xvi. que le cadre d'accès aux informations de la police soit revu pour que ces informations soient plus facilement disponibles tout en préservant l'intégrité des enquêtes en cours de la Police de sécurité publique et de la Garde nationale républicaine (paragraphe 127) ;**
- xvii. qu'une perspective à plus long terme soit adoptée pour les mesures institutionnelles, sous la forme de stratégies anticorruption spécifiques, au sein de la Police de sécurité publique et de la Garde nationale républicaine, en complément des Plans de prévention des risques de corruption et d'infractions liées (paragraphe 138) ;**
- xviii. (i) que le Code d'éthique des services de police soit mis à jour ou des documents similaires soient adoptés pour traiter des défis actuels concernant les questions de prévention de la corruption et d'intégrité (conflits d'intérêts, cadeaux, informations confidentielles, utilisation de ressources publiques, activités accessoires, etc., par exemple) et que (ii) le Code soit complété par des orientations et des exemples (paragraphe 144) ;**
- xix. qu'un mécanisme soit introduit pour donner des conseils confidentiels sur des questions d'éthique et d'intégrité au personnel de la Police de sécurité publique et de la Garde nationale républicaine (paragraphe 148) ;**
- xx. de renforcer les processus actuels de vérification au sein de la Police de sécurité publique et de la Garde nationale républicaine et d'introduire des contrôles à intervalles réguliers au cours de la carrière de leur personnel (paragraphe 154) ;**
- xxi. que la Police de sécurité publique et la Garde nationale républicaine revoient leurs actuels processus de nomination et d'avancement pour les postes de direction, afin d'améliorer l'objectivité et la transparence de ces processus et décisions (paragraphe 162) ;**
- xxii. que la Police de sécurité publique établisse des règles claires sur les activités accessoires et que ces activités fassent régulièrement l'objet d'un enregistrement et d'un suivi par les autorités (paragraphe 182) ;**
- xxiii. que le système de dons et de parrainages accordés à la Police de sécurité publique et à la Garde nationale républicaine soit revu pour (i) mettre en place des mesures de protection contre les conflits d'intérêts réels, potentiels ou perçus et (ii) publier régulièrement les dons et les parrainages en ligne, en**

mentionnant leur valeur, l'identité du donateur et la façon dont les dons ont été dépensés ou utilisés (paragraphe 186) ;

- xxiv. qu'une étude soit menée sur les activités exercées par les agents de la Police de sécurité publique et de la Garde nationale républicaine après leur départ et qu'au besoin, à la lumière des conclusions de cette étude, des règles soient établies pour garantir la transparence et limiter les risques de conflit d'intérêts à cet égard (paragraphe 190) ;
- xxv. que les ressources humaines de l'Inspection générale de l'Administration intérieure soient encore renforcées (paragraphe 198) ;
- xxvi. que les plaintes déposées contre des agents de la Police de sécurité publique et de la Garde nationale républicaine et les mesures prises à cet égard soient prises en compte dans des statistiques centralisées accessibles au public, tout en respectant l'anonymat des personnes concernées (paragraphe 205) ;
- xxvii. (i) de renforcer la protection des lanceurs d'alerte au sein de la Police de sécurité publique et de la Garde nationale républicaine, notamment en mettant en place des canaux internes de signalement, et (ii) en menant des activités spécifiques de formation et de sensibilisation aux mesures de protection des lanceurs d'alerte à tous les niveaux de la hiérarchie et des chaînes de commandement (paragraphe 210) ;
- xxviii. de revoir le régime disciplinaire de la Police de sécurité publique et de la Garde nationale républicaine pour exclure toute possibilité, pour un supérieur hiérarchique, de statuer seul sur des questions disciplinaires (paragraphe 213).

218. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités portugaises à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 septembre 2024. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité spécifique.

Le GRECO invite les autorités portugaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à traduire celui-ci et à rendre ladite traduction publique.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur www.coe.int/greco/fr.
