

Adoption : 19 mars 2025
Publication : 2 septembre
2025

Public
GrecoRC5(2025)7

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ

PORTUGAL



Adopté par le GRECO
à sa 99^e réunion plénière (Strasbourg, 17-19 mars 2025)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le Cinquième Cycle d'évaluation du GRECO porte sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs.
2. Le présent Rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités portugaises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du cinquième cycle sur le Portugal tel qu'il a été adopté par le GRECO à sa 93^e Réunion plénière (20-24 mars 2023) et rendu public le 10 janvier 2024, avec l'autorisation du Portugal ([GrecoEval5Rep\(2022\)3](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO¹, les autorités portugaises ont présenté un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations figurant dans le Rapport d'évaluation. Ce rapport et son addendum ont été remis respectivement les 30 septembre et 1er octobre 2024. Ils ont servi de base au présent rapport.
4. Le GRECO a chargé la Serbie (pour les hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux) et la Norvège (pour les services répressifs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteures nommées, M^{me} Bojana Smartek pour la Serbie et M^{me} Hanna Olsen Bodsberg pour la Norvège, ont été assistées par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce rapport.
5. Le Rapport de conformité examine la mise en œuvre des recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité de l'État membre avec chacune d'entre elles. La mise en œuvre des recommandations en suspens (partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un nouveau rapport de situation que les autorités présenteront dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du Rapport de conformité.

II. ANALYSE

6. Le GRECO a adressé 28 recommandations au Portugal dans son rapport d'évaluation. Le respect de ces recommandations est examiné ci-après.

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

Recommandation i

7. *Le GRECO avait recommandé (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 ; (ii) 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*

¹ La procédure de conformité du cinquième cycle d'évaluation est régie par le Règlement intérieur du GRECO tel que modifié. Voir article 31 révisé bis et article 32 révisé bis.

cabinets ministériels, y compris celui du Premier ministre, soient publiés en ligne et tenus à jour.

8. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités renvoient au questionnaire adressé aux candidats susceptibles de rejoindre le Gouvernement en tant que vice-Premier ministre, ministre, secrétaire d'État et sous-secrétaire d'État (le questionnaire est mentionné au paragraphe 30 du Rapport d'évaluation du cinquième cycle sur le Portugal). Une fois complété par un candidat, le questionnaire est classé secret national. Ce questionnaire a été rempli par les membres du XXIV^e Gouvernement constitutionnel, qui a pris ses fonctions le 2 avril 2024. Les autorités indiquent également que le nouveau [Code de conduite du XXIV^e Gouvernement constitutionnel](#)² (adopté en avril 2024) prévoit la possibilité d'obtenir un avis des services compétents sur l'existence éventuelle de conflits d'intérêts, notamment avant la nomination de la personne concernée (article 7, paragraphes 1 et 2). En particulier, le Premier ministre peut demander un avis concernant les membres du Gouvernement, et ces derniers concernant les membres de leurs cabinets respectifs.
9. En ce qui concerne les services compétents, les autorités indiquent que le Secrétariat général de la présidence du Conseil des ministres (SGPCM), anciennement, et le Secrétariat général du gouvernement (SGG), nouvellement créé, sont actuellement chargés d'assister et de contrôler les membres du gouvernement et les membres de leurs cabinets respectifs en ce qui concerne leurs obligations de transparence³. En particulier, l'Unité de transparence de cette institution peut, sur demande, évaluer l'existence d'incompatibilités et de conflits d'intérêts et émettre des avis formels à cet égard. En outre, le *Centro Jurídico do Estado* (Centre juridique de l'État), qui fournit une assistance juridique, des conseils et des avis au Conseil des ministres, aux membres du gouvernement et aux services centraux et entités de l'administration publique, peut également émettre des avis à cet égard.
10. En ce qui concerne les contrôles d'intégrité des membres du gouvernement, les autorités soulignent que, compte tenu du nombre de personnes concernées (environ 600), l'obligation de procéder à des contrôles avant leur nomination pourrait entraver le bon démarrage des travaux du gouvernement. C'est pourquoi les contrôles postérieurs à la nomination, auxquels participe l'Unité de transparence, constituent un mécanisme plus approprié.
11. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités informent le GRECO qu'en 2024, l'Entité pour la transparence a émis 23 avis à la demande de plusieurs cabinets du Gouvernement. Dans ce contexte, les autorités mentionnent également diverses activités de sensibilisation menées par l'Entité pour la transparence (séances d'information individuelles avec les membres du Gouvernement, conseils confidentiels, nouvelle version du Guide de la transparence, etc.).

² Résolution du Conseil des ministres n° 64/2024 du 24 avril 2024.

³ Article 3(1)(d) de l'annexe I du [décret-loi n° 43-B/2024](#), du 2 juillet 2024

12. En ce qui concerne la troisième partie de la recommandation, les autorités indiquent qu'il est obligatoire de publier les avis de nomination de tous les membres des cabinets ministériels, y compris du cabinet du Premier ministre (cette obligation est prévue à l'article 18 du décret-loi n° 11/2012 et a été évaluée dans le Rapport d'évaluation du cinquième cycle sur le Portugal, paragraphe 32). Pour ce qui est des experts (*técnicos especialistas*), les autorités soulignent que conformément à l'article 12, paragraphe d, du décret-loi susmentionné, leurs missions spécifiques doivent être indiquées dans les avis de nomination. Ces informations sont publiées sur le site internet du Gouvernement⁴. Les autorités notent que les fonctions spécifiques de chaque membre du cabinet ne sont pas nécessairement définies au début de leurs fonctions, mais l'Unité de Transparence peut en tenir compte lorsqu'elle examine l'existence d'un conflit d'intérêts. En tout état de cause, l'Unité de Transparence a l'intention d'émettre une recommandation appelant à une divulgation plus détaillée de ces fonctions au public.
13. Le GRECO prend note des informations susmentionnées. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, la possibilité de demander un avis formel sur l'existence de conflits d'intérêts avant la nomination de la personne concernée constitue sans aucun doute une évolution positive, notamment car elle s'applique à *toutes* les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) – à savoir, les membres du Gouvernement ainsi que les membres des cabinets ministériels et du cabinet du Premier ministre. Le GRECO constate toutefois que cette procédure n'est pas obligatoire et que la disposition réglementaire en question n'indique ni les cas dans lesquels il convient de l'utiliser. En outre, les autorités ne donnent pas d'informations détaillées sur la procédure et n'indiquent pas le nombre total d'avis réellement obtenus dans le cadre de la nomination des membres du XXIV^e Gouvernement constitutionnel et des membres de leurs cabinets respectifs. Étant donné que les membres des cabinets ne sont pas tenus de remplir le questionnaire d'intégrité, on ne sait pas dans quelle mesure ils sont soumis à des contrôles d'intégrité avant leur nomination dans la pratique. Le GRECO prend note de l'argument des autorités concernant la difficulté d'organiser de tels contrôles pour les membres du cabinet compte tenu de leur nombre important. Il s'agit en effet d'une tâche difficile qui nécessite une approche systémique et des synergies interinstitutionnelles. Toutefois, le GRECO a déjà souligné l'importance des contrôles préalables à la nomination afin d'éviter les conflits d'intérêts (voir paragraphe 32 du rapport d'évaluation). Ils sont d'autant plus nécessaires qu'il n'y a pas de clarté sur les contrôles postérieurs à la nomination. Il n'est pas dit que les membres des cabinets fassent systématiquement l'objet de contrôles d'intégrité peu après leur nomination. En résumé, le GRECO invite les autorités à clarifier les points ci-dessus dans les cadres juridiques pertinents et à veiller à ce que *toutes* les PHFE fassent réellement l'objet de contrôles d'intégrité. Le GRECO estime que cette partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre.
14. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO salue la possibilité de consulter l'Entité pour la transparence du Secrétariat général de la Présidence du Conseil des ministres dans le cadre des contrôles préalables à la nomination. Cependant, cette possibilité n'est pas identique à un mécanisme régulier

⁴ [Nomeações - XXIV Governo Constitucional.](#)

permettant un recoupement efficace des informations fournies par les candidats. En outre, il ne semble pas que les résultats de la vérification soient publiés lors de la nomination des candidats. Le GRECO considère donc que cette partie de la recommandation n'est que partiellement mise en œuvre.

15. En ce qui concerne la troisième partie de la recommandation, les autorités mentionnent principalement les pratiques de publication qui étaient déjà en vigueur lors de la visite d'évaluation. Les avis de nomination publiés sur le site internet du Gouvernement contiennent des résumés des curriculum vitae et donnent donc des indications sur les domaines de responsabilité des membres des cabinets ministériels. Bien que leurs fonctions spécifiques ne soient pas indiquées, le GRECO prend note de l'intention des autorités de divulguer davantage d'informations à cet égard et attend avec intérêt de recevoir une mise à jour en temps utile. Cette partie de la recommandation est également considérée comme partiellement mise en œuvre.

16. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii

17. *Le GRECO avait recommandé que la Stratégie nationale anticorruption soit accompagnée d'un plan d'action spécifiquement consacré à sa mise en œuvre dans la pratique.*
18. Les autorités indiquent que la Stratégie nationale anticorruption 2020-2024 et le plan d'action connexe ont expiré. En attendant l'adoption de la nouvelle stratégie pour la période 2025-2028 et du plan d'action connexe, et sur la base de consultations publiques, le Gouvernement a adopté le Programme anticorruption, qui comprend 31 mesures dans les domaines de la prévention, de l'éducation et de la répression. La résolution n° 72-A/2024 de l'Assemblée de la République a créé une commission ad hoc chargée de suivre la mise en œuvre de cet agenda. Le Programme est accompagné d'un rapport technique qui décrit en détail les mesures proposées. Il prévoit en particulier d'évaluer l'efficacité de la Stratégie 2020-2024, d'assurer la publication du rapport d'évaluation en coopération avec le Mécanisme national anticorruption (MENAC) et, compte tenu de ses conclusions, d'élaborer la nouvelle stratégie pour la période 2025-2028. Le plan d'action pour cette période est déjà en cours d'élaboration. Ces mesures sont déjà inscrites dans le projet de Plan d'Activité 2025 de MENAC. Les autorités mentionnent également le lancement des activités de suivi du MENAC dans le cadre du Régime général de prévention de la corruption (RGPC)⁵ ainsi que la recommandation n° 1 du MENAC du 26 février 2024, qui exhorte les entités publiques à adopter les instruments requis par le RGPC (codes de conduite sectoriels, plans de prévention des risques de corruption, etc.).
19. Le GRECO prend note de ces informations et salue l'initiative des autorités concernant la réalisation d'une évaluation approfondie des résultats de la Stratégie anticorruption 2020-2024, qui fournira une base solide à la nouvelle stratégie pour les quatre prochaines années. Le GRECO a en effet souligné la nécessité d'assurer un suivi de la mise en œuvre de la Stratégie, et espère que les autorités tiendront compte de ce

⁵ Voir le Rapport d'évaluation du cinquième cycle sur le Portugal, paragraphe 46.

point lors de l'élaboration de la nouvelle stratégie et du nouveau plan d'action. Le GRECO se félicite de l'adoption du Programme anticorruption, qui définit les domaines prioritaires et certains indicateurs de performance et fournit ainsi des orientations importantes avant l'adoption de la nouvelle stratégie et du nouveau plan d'action, ainsi que de la mise en place d'une commission spéciale chargée de suivre sa mise en œuvre. Le GRECO indique que le rapport technique accompagnant le Programme décrit des mesures spécifiques sans toutefois fixer de calendrier ou préciser les autorités compétentes et leur rôle. Ces lacunes sont regrettables, étant donné que le GRECO a souligné l'importance de ces éléments pour obtenir un plan d'action fonctionnel (voir le Rapport d'évaluation, paragraphe 41). Bien que le GRECO n'ait pas reçu de plan d'action valide depuis fin 2024, il invite les autorités à tenir compte de ces commentaires lors de l'élaboration du nouveau plan d'action. Le GRECO attend avec intérêt de recevoir la nouvelle stratégie et le nouveau plan d'action en temps voulu.

20. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

21. *Le GRECO avait recommandé 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.).*

22. Les autorités indiquent que le MENAC a été déclaré opérationnel par l'ordonnance n° 155-B/2023 du 6 juin 2023. Tous ses organes de direction ont été établis comme suit : président, vice-président, conseil consultatif (composé de 13 inspecteurs issus de différents ministères, ce qui facilite la coopération interinstitutionnelle), comité de suivi (composé de 6 inspecteurs) et commission des sanctions (composée de 4 inspecteurs). Conformément au décret n° 292-A/2022 de la présidence du Conseil des ministres et du ministère des Finances, le MENAC compte 27 postes. Entre le 6 juin 2023 et le 31 mai 2024, le MENAC a augmenté ses effectifs de 9 personnes. Au 31 décembre 2024, 12 postes étaient pourvus⁶. Le MENAC a commencé ses activités de contrôle, formulé plusieurs recommandations et élaboré plusieurs documents d'orientation sur le RGPC ainsi que le plan de formation pour l'ensemble des directeurs, des cadres et des employés des organisations publiques et privées. En ce qui concerne les ressources informatiques, le site internet institutionnel du MENAC⁷ est opérationnel depuis juillet 2023. Une plateforme électronique⁸ de traitement et de stockage des documents soumis par diverses entités dans le but de permettre au MENAC de contrôler leur conformité avec le RGPC a été lancée en novembre 2024, et un composant d'intelligence artificielle devrait y être intégré d'ici 2025. En ce qui concerne le cadre juridique, les dispositions légales régissant le mécanisme de sanctions du RGPC sont entrées en vigueur en juillet 2023. Pour ce qui est des ressources financières, 2,1 millions d'euros ont été alloués au MENAC sur le budget de l'État en 2023 et 2,55 millions d'euros en 2024. 996 000 euros supplémentaires lui ont été alloués dans le cadre d'un contrat

⁶ Un secrétaire général, cinq conseillers et six membres du personnel de soutien technique et administratif. En outre, deux techniciens supérieurs et deux assistants techniques supplémentaires devraient rejoindre l'organisation à court terme.

⁷ <https://mec-anticorruptao.pt/.s>

⁸ [Plataforma RGPC entra em funcionamento - MENAC Mecanismo Nacional Anticorrupção](#)

d'investissement afin de financer le développement du système de suivi de l'information accompagnant la Stratégie nationale anticorruption. Les autorités reconnaissent la nécessité d'allouer des ressources humaines et informatiques supplémentaires au MENAC et s'efforcent d'apporter les solutions nécessaires. Elles indiquent que le nouveau Programme anticorruption (voir paragraphe 16 ci-dessus) comprend des mesures visant à promouvoir le plein fonctionnement du MENAC.

23. Le GRECO prend note de ces informations et se félicite des mesures prises par les autorités portugaises à ce jour pour allouer les ressources nécessaires au MENAC et pour assurer sa modernisation technologique. Le fait que le MENAC soit désormais opérationnel et assume un grand nombre de ses missions est une réalisation majeure⁹. Le GRECO prend note de l'engagement des autorités à garantir le fonctionnement effectif du MENAC et attend de recevoir de nouvelles informations en temps utile concernant les ressources (notamment les effectifs) supplémentaires allouées et les autres mesures prises à cet égard.
24. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv

25. *Le GRECO avait recommandé (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.*
26. Les autorités indiquent que conformément à l'article 11 du nouveau [Code de conduite du XXIV^e Gouvernement constitutionnel](#), le Gouvernement doit adopter le plan de prévention des risques dans un délai de 180 jours. L'adoption et la mise en œuvre du plan de prévention des risques doivent être effectuées en liaison avec le MENAC. Le MENAC et l'Entité pour la transparence du Secrétariat général de la Présidence du Conseil des ministres ont constitué un groupe de travail afin d'élaborer le plan de prévention des risques requis pour les membres du Gouvernement et les membres des cabinets. Un projet de plan, confidentiel à ce stade, a récemment été soumis au Bureau du Secrétaire d'État de la Présidence du Conseil des ministres et devrait être approuvé en mars 2025¹⁰. L'article 12 du Code de conduite susmentionné prévoit également la création du canal de lancement d'alerte du Gouvernement, et des procédures sont en cours d'élaboration pour le rendre opérationnel. Le nouveau Secrétariat général du Gouvernement est chargé de soutenir l'adoption, la mise en œuvre et l'application du Code de conduite et du plan de prévention des risques du Gouvernement, ainsi que d'assurer la gestion du canal de lancement d'alerte du Gouvernement¹¹.

⁹ Voir le [Rapport 2024 sur l'État de droit de la Commission européenne](#), p. 15.

¹⁰ Les autorités portugaises ont informé le GRECO peu avant sa 99^e réunion plénière que le PPR avait été approuvé par le Conseil des ministres le 13 février 2025 (voir [communiqué de presse](#), point 1 (e)). Cette évolution, ainsi que sa mise en œuvre effective, seront examinées lors du prochain exercice de rapport.

¹¹ Article 3(j) de l'annexe I du décret-loi n° 43-B/2024 du 2 juillet 2024. Article 12 du [Code de conduite du XXIV^e Gouvernement constitutionnel](#).

27. Le GRECO prend note du travail accompli pour élaborer le plan de prévention des risques et attend avec intérêt de recevoir ce document après son adoption. Le GRECO apprécie que le rôle joué par le MENAC dans la mise en œuvre du plan de prévention des risques soit expressément prévu dans le Code de conduite du Gouvernement. Le GRECO ne doute pas que les procédures de suivi requises seront élaborées en temps voulu. Le GRECO salue également l'initiative des autorités concernant la création du canal de lancement d'alerte du Gouvernement.
28. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v

29. *Le GRECO avait recommandé 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.*
30. Les autorités indiquent que le [Code de conduite du XXIV^e Gouvernement constitutionnel](#), adopté en avril 2024, contient des dispositions spécifiques relatives aux conflits d'intérêts, aux cadeaux et à l'hospitalité. Conformément à son article 13, le Code doit être modifié dans les 60 jours suivant toute évolution législative pertinente dans les domaines de la lutte contre la corruption, de la transparence, de la représentation des intérêts privés et de la réglementation des contacts. Pour des conseils pratiques, les autorités renvoient aux guides de transparence¹² préparés par l'unité de transparence du SGPCM, qui prévoit également de commencer à publier un bulletin d'information hebdomadaire avec des exemples pratiques. En ce qui concerne les sanctions, le nouveau code intègre les dispositions pertinentes¹³ du code précédent (voir paragraphe 52 du rapport d'évaluation). En outre, l'article 5, paragraphe 2, du nouveau Code dispose que les violations graves ou répétées du Code de conduite engagent la responsabilité politique des membres du Gouvernement devant le Premier ministre et peuvent entraîner leur révocation. Les autorités soulignent que le Code de conduite, en tant que *soft law*, ne permet pas d'autres sanctions que celles de nature strictement politique (telles que la révocation). D'autres types de sanctions sont donc prévus dans d'autres instruments juridiques. Les autorités rappellent que la loi n° 52/2019 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 ») prévoit déjà des sanctions

¹² <https://www.sg.pcm.gov.pt/o-governo/guias-praticos/> (voir paragraphes 54-55 du Rapport d'évaluation du cinquième cycle sur le Portugal).

¹³ 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.

(notamment les articles 11, 16, paragraphe 9, et 18 de la loi ; voir les paragraphes 107, 110 et 111 du Rapport d'évaluation).

31. Le GRECO prend note du Code de conduite du nouveau Gouvernement. Il contient plusieurs avancées utiles par rapport au Code de conduite du Gouvernement précédent, telles que la mise à jour systématique du Code conformément à la législation pertinente et la possibilité d'obtenir un avis formel sur l'existence d'un conflit d'intérêts, etc. Malheureusement, il n'est pas devenu le référentiel unique sur les questions et les normes d'intégrité (beaucoup de ces questions sont encore régies par la loi sur les titulaires de charges politiques et publiques). Dans ce contexte, le GRECO rappelle l'importance de consolider toutes les règles d'intégrité dans un document unique.
32. En ce qui concerne le champ d'application du nouveau Code, les éléments manquants recensés dans la recommandation (par exemple, les contacts avec des tiers) n'ont pas été ajoutés. Le nouveau Code ne mentionne ni la procédure applicable ni l'organe décisionnaire compétent lorsque le Premier ministre est confronté à une situation de conflit d'intérêts¹⁴ (cette lacune avait été constatée au paragraphe 79 du Rapport d'évaluation en ce qui concerne le Code de conduite du Gouvernement précédent). Le GRECO constate par ailleurs qu'il manque encore des orientations pratiques détaillées couvrant toutes les questions d'intégrité. Les guides de la transparence élaborés par l'Entité pour la transparence du Secrétariat général de la Présidence du Conseil des ministres et adaptés à différentes catégories de PHFE constituent un bon point de départ (notamment la section sur les obligations de transparence), mais ils doivent être complétés par des exemples réels de situations susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des PHFE et par des explications sur la manière de gérer ces risques. Ces conseils pratiques devraient également être regroupés dans un document unique et facilement accessible. En résumé, la première partie de la recommandation peut être considérée comme partiellement mise en œuvre.
33. En ce qui concerne les sanctions, le GRECO constate que le nouveau Code le nouveau Code établit un régime de responsabilité pour les ministres et les membres des cabinets ministériels, qui peut conduire à la révocation en cas de violations graves ou répétées. Il serait utile d'indiquer, soit dans le Code, soit dans des directives pratiques connexes, quel type de faute constitue une violation grave du Code, ainsi que les conséquences des violations moins graves. Pour ce qui est des sanctions prévues dans la loi sur les titulaires de charges politiques et publiques, le GRECO les a examinées lors de la phase d'évaluation. D'une manière générale, un système graduel de sanctions pour différents types de violation reste à définir, et cet exercice devrait aller de pair avec la consolidation de toutes les normes d'intégrité pertinentes. Le GRECO estime que la deuxième partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre.

¹⁴ Les autorités précisent toutefois que l'article 7 du [décret-loi n° 32/2024](#) du 10 mai 2024 s'applique à une telle situation. En vertu de cette disposition, si le Premier ministre est absent ou empêché, le ministre qui n'est pas absent ou empêché le remplace conformément à l'ordre établi des ministres, en commençant par le ministre d'État et des Affaires étrangères.

34. En résumé, bien que le Code de conduite du nouveau Gouvernement contienne de nouveaux éléments utiles, beaucoup reste à faire et le GRECO encourage les autorités à poursuivre la révision du cadre en matière d'intégrité en adoptant une approche globale et systémique.

35. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi

36. *Le GRECO avait recommandé (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.*

37. Les autorités indiquent qu'au cours des deux mois ayant suivi la prestation de serment du XXIV^e Gouvernement constitutionnel, l'Entité pour la transparence du Secrétariat général de la Présidence du Conseil des ministres a organisé des séances d'information et des réunions avec les nouveaux membres du Gouvernement (le Gouvernement est composé de 59 cabinets, et un total de 57 réunions ont été organisées avec différents cabinets). Les réunions sont personnalisées et incluent une présentation du cadre juridique en matière de transparence et du soutien que l'Entité pour la transparence offre aux membres du Gouvernement et aux membres des cabinets. Elles comprennent également un module de formation fondé sur le contenu des guides de la transparence. D'autres séances de formation destinées aux membres du Gouvernement et aux membres des cabinets seront organisées en temps utile, à partir du premier semestre 2025¹⁵. Il est prévu d'organiser quatre cycles de formation (trimestriels) par an, sachant que le public cible pourrait dépasser 600 personnes. En outre, des réunions de suivi avec les membres du gouvernement auront lieu chaque année. L'unité de transparence du GSG nouvellement créé disposera de ressources humaines accrues pour cette fonction. L'Entité pour la transparence fournit également des conseils confidentiels aux membres du Gouvernement et aux membres des cabinets (entre avril et septembre 2024, elle a reçu environ 900 appels téléphoniques à cet égard). L'Entité pour la transparence travaille sur des solutions (y compris sur des logiciels) pour la collecte de données statistiques sur les conseils prodigués¹⁶. Des informations relatives à l'ensemble des activités menées par l'Entité pour la transparence dans ces domaines seront fournies dans le rapport annuel.

38. Le GRECO prend note de ces informations et constate avec satisfaction que des séances d'information initiales et des séances de suivi ont été organisées pour les nouveaux

¹⁵ Les autorités portugaises ont informé le GRECO peu avant sa 99^e session plénière que la première session de formation s'était tenue le 12 mars 2025 avec environ 70 participants, dont des membres du gouvernement, des chefs de cabinet et des membres de cabinets ministériels. D'autres sessions de formation auront lieu en juin, septembre et décembre 2025. Cette évolution et la formation ultérieure prévue pour les PHFE en 2025 seront évaluées par le GRECO lors du prochain exercice de rapport.

¹⁶ Les autorités portugaises ont informé le GRECO peu avant sa 99^e session plénière que le nouveau logiciel d'enregistrement des demandes d'avis et de consolidation des statistiques avait finalement été mis en place. Cette évolution ainsi que l'expérience et les statistiques recueillies grâce à ce nouvel outil seront examinées par le GRECO lors du prochain exercice de rapport.

membres du Gouvernement. Cependant, il n'est pas clairement établi que des réunions similaires ont déjà été organisées pour les membres des cabinets. En outre, aucune information n'a été fournie concernant le taux de participation des différentes catégories de PHFE à ces séances d'information et de formation. Le GRECO attend avec intérêt de recevoir des informations détaillées à cet égard afin de s'assurer que *toutes* les PHFE, y compris les membres des cabinets, participent réellement à des séances de formation initiale et continue relatives à l'intégrité. La première partie de la recommandation est donc considérée comme partiellement mise en œuvre.

39. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO salue l'ouverture des services de conseil confidentiels à toutes les PHFE et leur utilisation effective. Le GRECO invite les autorités à soumettre des informations sur les nouvelles mesures qui seront prises concernant la collecte de données statistiques à cet égard ; dans l'attente de ces informations, cette partie de la recommandation est considérée comme partiellement mise en œuvre.
40. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii

41. *Le GRECO avait recommandé 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.*
42. Les autorités signalent que le nouveau Secrétariat général du Gouvernement est responsable de la procédure d'accès à l'information du Conseil des ministres et du Gouvernement, sous réserve d'une décision finale d'un membre du Gouvernement¹⁷. L'exercice de ces fonctions devrait faciliter l'accès aux informations du Conseil des ministres et du Gouvernement. Les autorités indiquent également que la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a élaboré et publié une étude sur la mise en œuvre et les effets de la loi sur l'accès à l'information, qui contient plusieurs recommandations. Elles visent à promouvoir une plus grande transparence proactive et proposent, entre autres, la nomination de responsables de l'accès à l'information dans les institutions concernées ; le renforcement des obligations de divulgation proactive et des pouvoirs de la CADA en matière de contrôle du régime d'accès ; l'allocation de ressources humaines supplémentaires à la CADA ; et la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics. Pour donner suite à ces recommandations, une campagne d'information et de formation relative au régime d'accès aux documents administratifs et destinée aux cadres de l'administration publique et à d'autres agents publics est en cours. En outre, la Communauté d'experts anticorruption (CEA), créée grâce à une collaboration entre le MENAC et TI Portugal, a commencé à élaborer un dossier de bonnes pratiques sur la culture de la transparence, qui sera mis à la disposition de toutes les organisations du secteur public. Les autorités mentionnent en outre que le nouveau Programme anticorruption couvre la question de l'accès à l'information. Il appelle en particulier à approfondir le principe de

¹⁷ Conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe i, de l'annexe I du [décret-loi n° 43-B/2024](#) du 2 juillet 2024.

« gouvernement ouvert » par la fourniture proactive d'un éventail plus large de documents et de données administratives. Le rapport technique du Programme souligne l'importance de promouvoir la transparence dans les instances publiques couvertes par le RGPC et appelle à assurer un suivi actif du Troisième plan d'action national pour une administration ouverte (2024-2027).

43. Le GRECO prend note des informations susmentionnées. L'étude du CADA sur la mise en œuvre et les effets de la loi sur l'accès à l'information constitue sans aucun doute un pas important dans la bonne direction. Le GRECO attend avec intérêt de recevoir une mise à jour sur la mise en œuvre de ses recommandations, qui semblent pertinentes. Le GRECO salue également l'attribution de nouvelles fonctions dans ce domaine au nouveau Secrétariat général du Gouvernement. Le GRECO invite les autorités à évaluer l'amélioration de l'accès du public à l'information engendrée par cette mesure structurelle dans la pratique ainsi que la réduction du recours aux restrictions réglementaires du droit d'accès à la suite des nouvelles mesures qui seront prises, et à communiquer des informations à cet égard en temps utile. Le GRECO souligne que la manière dont les restrictions légales sont appliquées doit rester au centre des préoccupations des autorités.

44. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii

45. *Le GRECO avait recommandé que la procédure des consultations publiques concernant les décrets-lois soit revue pour que ces derniers fassent en règle générale l'objet d'une consultation publique, notamment en fixant un calendrier approprié, en documentant les contributions reçues et les parties impliquées et en publiant les conclusions de la consultation publique en temps opportun et d'une manière facilement accessible.*
46. Les autorités indiquent que le nouveau Secrétariat général du Gouvernement est chargé d'apporter un soutien administratif, technologique et documentaire aux processus législatifs et réglementaires du Gouvernement, ainsi que d'archiver et de conserver les documents justificatifs pertinents¹⁸. De plus, le nouveau Programme anticorruption vise notamment à promouvoir une large participation de la société civile à l'élaboration des politiques publiques et à renforcer les moyens numériques de consultation publique lors des processus législatifs. Comme mentionné dans le rapport technique du Programme, le portail Consulta Lex devrait être utilisé à cet effet.
47. Le GRECO prend note des informations communiquées et juge encourageant que la consultation publique sur les projets de loi reste une priorité du nouveau Programme anticorruption. Cependant, les autorités ne mentionnent aucune mesure concrète visant à réviser la procédure actuelle de consultation publique relative aux décrets-lois et à rendre ces consultations obligatoires, ou tout du moins systématiques. Le GRECO invite les autorités à agir résolument dans ce domaine.
48. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

¹⁸ Article 3, paragraphe e, de l'annexe I du [décret-loi n° 43-B/2024](#) du 2 juillet 2024.

Recommandation ix

49. *Le GRECO avait recommandé (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.*
50. Les autorités informent le GRECO qu'elles ont conservé le système des « empreintes législatives », qui permet de consigner dans le Registre des empreintes législatives tous les contacts entre des PHFE et les tiers intéressés qui émettent des avis techniques à tous les stades du processus législatif du Gouvernement (voir paragraphe 71 du Rapport d'évaluation). Comme mentionné dans le nouveau Programme anticorruption, le Gouvernement devrait réglementer ce système et garantir l'accessibilité des informations consignées¹⁹. Le Programme prévoit également l'encadrement du lobbying, au moyen notamment d'un registre de transparence (une base de données des représentants d'intérêts), d'un code de conduite des représentants d'intérêts et des instances publiques et d'un agenda public (un registre public des réunions avec des représentants d'intérêts, comprenant les sujets discutés et les décisions prises)²⁰. La commission ad hoc mise en place pour suivre la mise en œuvre de cet agenda organisera une conférence sur ce sujet au cours du premier semestre 2025. Quatre projets de loi élaborés par différents groupes parlementaires sont actuellement examinés par le pouvoir législatif²¹. Les projets portent sur le système d'empreinte législative et sur la création d'un registre de transparence. Elles ont déjà fait l'objet de consultations avec les institutions concernées.
51. Le GRECO prend note de ces informations et salue le maintien du Registre des empreintes législatives ainsi que les initiatives législatives visant à encadrer le lobbying et à renforcer la transparence de ces activités²². Le GRECO attend avec intérêt de recevoir en temps voulu les informations relatives à l'adoption des textes de loi pertinents et d'autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de cette recommandation.
52. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x

53. *Le GRECO avait recommandé que les informations concernant la réception de cadeaux, d'offres, de marques d'hospitalité, d'invitations et d'autres avantages par des personnes*

¹⁹ Point 2 du Programme et point 5.1 du rapport technique du Programme.

²⁰ Point 1 du Programme et point 2.1 du rapport technique du Programme.

²¹ [Projet de loi n° 179/ XVI/ 1](#) [Projet de loi n° 190/XVI/1](#) ; Projets de loi n° [346/XVI/1a](#) and n° [366/XVI/1a](#).

²² Au regard des normes de l'OCDE en matière de lobbying, le Portugal ne satisfait à aucun critère en ce qui concerne les réglementations et les pratiques visant à atténuer les risques de corruption liés au lobbying. Voir *OECD Anti-Corruption and Integrity Outlook: Country Fact Sheet 2024*, page 6.

occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient consignées dans un registre central et mises à la disposition du public en temps voulu.

54. Les autorités indiquent que des mesures ont été prises en vue de centraliser le registre des cadeaux tenu par l'Entité pour la transparence du Secrétariat général de la Présidence du Conseil des ministres. Ce registre inclura désormais des fonctions gouvernementales qui ne sont pas couvertes par le Secrétariat général de la Présidence du Conseil des ministres (conformément à l'article 9, paragraphe 1, du Code de conduite du nouveau Gouvernement). L'Entité pour la transparence a communiqué ces informations dans ses guides et lors des réunions avec les PHFE. Le nouveau Secrétariat général du Gouvernement continuera de travailler à la centralisation de ce registre. Les autorités reconnaissent qu'il convient de prendre des mesures supplémentaires (y compris au niveau des logiciels) pour mettre les informations consignées dans le registre à la disposition du public en temps voulu.
55. Les autorités indiquent également que l'obligation de signalement concerne tout cadeau susceptible de compromettre l'impartialité²³. Ces cadeaux, ainsi que les offres de services et les marques d'hospitalité, doivent être refusés (Article 8 § 1 du Code de conduite du nouveau Gouvernement). L'Entité pour la transparence a particulièrement insisté sur ces points pendant les réunions avec les membres du Gouvernement et lors de la fourniture de conseils confidentiels. Elle prévoit également de publier une newsletter hebdomadaire avec des exemples pratiques à partir de 2025. En outre, les règles sont interprétées de manière à couvrir les cadeaux reçus par des membres de la famille des PHFE²⁴.
56. Le GRECO prend note de ces informations et salue les mesures prises pour centraliser le registre des cadeaux. Le GRECO invite les autorités à donner le moment venu de nouvelles informations concernant le fonctionnement du registre central et la publication en temps voulu des données qui y sont consignées.
57. Quant au signalement des cadeaux, le GRECO constate que ni le Code de conduite du nouveau Gouvernement, ni la loi sur les titulaires de charges politiques et publiques (telle que modifiée en 2024) n'exigent clairement le signalement de *tout* cadeau susceptible de compromettre l'impartialité du destinataire (quelle que soit sa valeur). Dans ce contexte, le GRECO rappelle qu'il a souligné l'importance d'une telle obligation (paragraphe 90 du Rapport d'évaluation). En effet, l'obligation de déclaration n'est pas moins importante lorsqu'il existe une interdiction générale d'accepter de tels cadeaux. En outre, la valeur à partir de laquelle le cadeau doit être enregistré n'est pas claire.

²³ Le [guide de la transparence](#) dispose que : « La valeur de référence de 150 euros est indicative ; au-dessus de cette valeur, on estime que l'impartialité de comportement ou de décision du membre du Gouvernement est compromise. Cela ne veut pas dire que la réception de cadeaux d'une valeur inférieure à ce montant ne peut pas compromettre l'impartialité, ni que tous les cadeaux d'une valeur supérieure à ce montant doivent nécessairement faire l'objet d'une sanction pénale. Il s'agit toutefois d'une limite qu'il convient de respecter en ce qui concerne le signalement et l'enregistrement d'un cadeau ».

²⁴ Le [guide de la transparence](#) dispose que : « Les cadeaux reçus à titre personnel (que ce soit par le titulaire de la fonction, son conjoint ou la personne avec laquelle il vit, un proche ou un membre de sa famille directe) et dans le cadre de relations privées ne sont pas soumis à ce régime. L'acceptation de ces cadeaux peut toutefois représenter un motif de dispense ou de soupçon du membre du Gouvernement lors de procédures impliquant la personne ou l'organisation responsable du cadeau ».

Conformément aux guides de la transparence, les cadeaux reçus par les membres du Gouvernement et les membres des cabinets doivent être remis à l'Entité pour la transparence. Cependant, les lois susmentionnées²⁵ ne prévoient cette obligation que pour les cadeaux d'une valeur de 150 euros ou plus. De manière générale, dans tout cadre juridique relatif aux cadeaux, il est utile d'établir une distinction claire entre l'acceptation, le signalement et l'enregistrement d'un cadeau ou d'un autre avantage et de spécifier des seuils monétaires pour chacun de ces actes. À cet égard, et conformément aux conclusions du Rapport d'évaluation, le GRECO rappelle que d'autres États membres fixent souvent des seuils bas (par exemple, 50 euros), ce qui constitue une bonne pratique à suivre. En outre, les dispositions relatives aux cadeaux reçus par des membres de la famille ne sont pas claires : le guide de la transparence affirme que ces cadeaux ne sont pas visés par les règles en la matière, tandis que les autorités indiquent que les règles sont interprétées de manière à les inclure. Enfin, le GRECO constate que les guides de la transparence ne fournissent aucune orientation pratique assortie d'exemples réels, ce qui est particulièrement important dans ce domaine. Le GRECO invite les autorités à clarifier tous les points ci-dessus sans plus attendre. Bien que les efforts de l'Entité pour la transparence soient très utiles et louables, les règles en la matière devraient être suffisamment précises et assorties de recommandations pratiques complètes et détaillées.

58. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi

59. *Le GRECO avait recommandé (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.*
60. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités indiquent que des modifications législatives doivent encore être apportées pour étendre le champ d'application des règles relatives aux restrictions après la cessation de fonctions aux membres des cabinets. Elles ne mentionnent aucune mesure ou initiative spécifique à cet égard.
61. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités informent le GRECO que la loi sur les titulaires de charges politiques et publiques a été modifiée en 2024 afin de renforcer le régime visant à combattre le phénomène du « pantouflage ». En particulier, et à des fins de prévention, l'article 10, paragraphe 1, de la loi a été modifié afin de préciser que l'interdiction faite pendant trois ans aux titulaires de charges politiques et publiques d'exercer des fonctions dans des entreprises privées du secteur qui était sous leur contrôle direct porte sur l'exercice « à titre personnel ou par l'intermédiaire d'une entreprise dans laquelle ils détiennent des intérêts ». Une nouvelle disposition (article 11, paragraphe 4) a été introduite pour décourager les organisations d'embaucher d'anciens titulaires de charges politiques en violation des restrictions en

²⁵ Article 9, paragraphe 1, du Code de conduite du XXIV^e Gouvernement constitutionnel ; article 16, paragraphe 1, de la loi sur les titulaires de charges politiques et publiques.

vigueur : désormais, ces organisations « ne pourront pas bénéficier d'incitations financières ou de systèmes d'incitations et d'avantages fiscaux de nature contractuelle pour une période de trois à cinq ans ». En ce qui concerne les sanctions en cas de violation des restrictions applicables après la cessation de fonctions, l'article 11, paragraphe 3, relatif à l'empêchement d'exercer des fonctions politiques et publiques a été modifié pour étendre la durée de l'empêchement, la faisant passer de trois ans à « une période de trois à cinq ans ».

62. Le GRECO prend note de ces informations. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO invite les autorités à prendre des mesures énergiques pour étendre le champ d'application du régime de restrictions après la cessation de fonctions à toutes les PHFE, y compris aux membres des cabinets. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO salue l'utilité des récentes modifications législatives du point de vue de la prévention. La sanction d'empêchement a également été renforcée.
63. Toutefois, plusieurs lacunes relevées dans le Rapport d'évaluation du cinquième cycle (voir paragraphe 96 du Rapport d'évaluation du cinquième cycle sur le Portugal) subsistent encore. En particulier, il n'existe toujours pas de mécanisme ou d'autre dispositif institutionnalisé permettant de surveiller les activités des anciennes PHFE après leur cessation de fonctions. Aucune procédure de contrôle n'a été mise en place pour examiner et autoriser les activités prévues par les PHFE après leur départ de la fonction publique. Le GRECO encourage donc les autorités à poursuivre leurs efforts pour rendre leur régime de restrictions après la cessation de fonctions réellement efficace et complet (englobant toutes les PHFE).
64. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii

65. *Le GRECO avait recommandé 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.*
66. Les autorités indiquent que les chefs de cabinet sont déjà couverts par les obligations de déclaration réglementaires²⁶ et que des modifications législatives doivent encore être apportées pour étendre l'application de ces obligations à tous les membres des cabinets.
67. Le GRECO prend note de ces informations et attend avec intérêt de recevoir des informations en temps voulu sur les mesures qui seront prises pour mettre en œuvre cette recommandation.
68. Le GRECO conclut que la recommandation xii n'a pas été mise en œuvre.

²⁶ Article 3, paragraphe 2, alinéa a, et article 13, paragraphe 4, de la loi sur les titulaires de charges politiques et publiques. Voir paragraphe 97 du Rapport d'évaluation.

Recommandation xiii

69. *Le GRECO avait recommandé (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).*
70. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités indiquent que la plateforme électronique²⁷ de dépôt des déclarations a été lancée en mars 2024 et qu'entre mars et décembre 2024, 2 167 déclarations ont été soumises et enregistrées sur la plateforme. L'Entité pour la transparence a établi les procédures²⁸ d'utilisation de la plateforme électronique.
71. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent que la plateforme électronique permet l'accès public aux déclarations. Cet accès est régi par l'article 17 de la loi sur les titulaires de charges politiques et publiques et par les articles 14 à 20 du règlement n° 258/2024 de l'Entité pour la transparence. Conformément à l'article 15²⁹ du règlement, plusieurs éléments sont exclus du champ d'application de l'accès public, notamment les données sur les revenus et le patrimoine et les informations sur l'appartenance ou la participation à des organisations associatives et l'exercice de fonctions dans ces organisations. Il est possible d'accéder aux informations qui ne sont pas rendues publiques en adressant une demande motivée³⁰ à l'Entité pour la transparence, dans les limites fixées à l'article 20³¹ dudit règlement.

²⁷ <https://entidadetransparencia.pt> (voir [avis n° 4847/2024/2](#) du 6 mars 2024).

²⁸ [Règlement n° 258/2024 du 6 mars 2024.](#)

²⁹ Article 15 sur le champ d'application de l'accès public : « 1 - Le registre des intérêts est accessible au public, à l'exception des éléments suivants : a) le détail des services fournis dans d'exercice d'activités soumises au secret professionnel ; b) les informations sur l'appartenance ou la participation à des organisations associatives et l'exercice de fonctions dans ces organisations, exercées au cours des trois années précédentes ou parallèlement au mandat, ou exercées dans les trois années suivant la cessation de fonctions. 2 - Les éléments suivants de la déclaration ne sont pas accessibles au public : a) les données personnelles sensibles telles que l'adresse, les numéros d'identification civile et fiscale, les numéros de téléphone portable et fixe et l'adresse de courrier électronique ; b) les données permettant d'identifier la résidence personnelle, à l'exception de la commune de résidence ; c) les données sur les revenus et le patrimoine. 3 - Les données pour lesquelles le titulaire de la fonction [y compris les titulaires de fonctions politiques, de hautes fonctions publiques et autres fonctions similaires] a obtenu une demande d'objection accordée sont également exemptées de l'accès public.

³⁰ Au 27 décembre 2024, 298 demandes d'accès ont été déposées, dont 269 ont été accordées, 24 sont toujours en cours d'examen et 4 ont été rejetées. <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/ept/file/Dados%20estat%EDsticos%2027122024.pdf?src=1&mid=8408&bid=7106>

³¹ Article 20 sur le champ d'application de la consultation : 1 - Les éléments suivants de la déclaration unique sont exclus de la consultation ou de l'accès public : a) les données personnelles sensibles telles que l'adresse, les numéros d'identification civile et fiscale, les numéros de téléphone portable et fixe et l'adresse de courrier électronique ; b) en ce qui concerne le registre des intérêts : le détail des services fournis dans d'exercice d'activités soumises au secret professionnel ; c) les données permettant d'identifier la résidence personnelle du

72. En ce qui concerne la troisième partie de la recommandation, les autorités affirment que la législation en vigueur couvre déjà les informations financières relatives aux conjoints, aux partenaires et aux autres membres de la famille. Elles se réfèrent à l'article 13, paragraphe 2, alinéa b, de la loi sur les titulaires de charges politiques et publiques, qui oblige les titulaires de charges à déclarer « les éléments de patrimoine dont ils sont propriétaires ou copropriétaires, notamment à la suite d'un héritage en indivision, ainsi que les éléments de patrimoine dont ils sont propriétaires, détenteurs, gestionnaires, prêteurs ou preneurs, directement *ou par l'intermédiaire d'une personne morale ou physique* établie dans le pays ou à l'étranger (...) ». Dans la mesure où elle couvre la propriété par l'intermédiaire d'une personne morale ou physique, cette disposition va au-delà des obligations établies dans cette partie de la recommandation. En outre, le modèle de déclaration annexé à la loi susmentionnée comprend une section intitulée « Autres situations », qui vise à inclure toute situation donnant lieu à une incompatibilité ou à un empêchement qui n'est pas couverte par les sections précédentes du modèle.
73. Le GRECO prend note des informations ci-dessus et salue le lancement de la plateforme électronique de dépôt des déclarations. La plateforme est pleinement fonctionnelle et le GRECO estime donc que la première partie de la recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.
74. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO constate que bien que les déclarations soumises soient disponibles sur la plateforme électronique, seule une très petite partie des informations qu'elles contiennent sont facilement accessibles au public (notamment des informations sur les activités professionnelles (y compris les rémunérations), les fonctions publiques, privées et sociales, ainsi que les autres fonctions et activités exercées au cours des trois dernières années et/ou devant être exercées de manière cumulée ou jusqu'à trois ans après la cessation des fonctions)³². En outre, plusieurs parties des données relatives à l'intégrité ne sont pas

titulaire de la charge, à l'exception de sa commune de résidence, ou ses véhicules et autres moyens de transport. 2 - Pour ce qui est des données sur les revenus et le patrimoine, la consultation de la déclaration unique garantit ce qui suit : a) en ce qui concerne les revenus bruts entrant dans le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, seuls le montant total de chacune des catégories de revenus du déclarant lui-même et le montant de sa part dans les revenus conjoints avec des tiers sont disponibles à la consultation, et en ce qui concerne les revenus du travail salarié, le nom de l'entité versant le salaire est également indiqué ; b) en ce qui concerne le patrimoine immobilier, l'identification de chaque bien par sa référence cadastrale, son emplacement et sa valeur patrimoniale est disponible à la consultation ; c) en ce qui concerne les quotas, les actions, les participations ou les autres parts sociales dans le capital de sociétés civiles ou commerciales, seuls leur quantité et le nom de la société concernée sont disponibles à la consultation ; d) en ce qui concerne les droits sur des bateaux, des avions ou des véhicules automobiles, l'identification de la marque, de l'année d'immatriculation, du modèle et de la cylindrée de chacun de ces biens mobiliers est disponible à la consultation ; e) en ce qui concerne les portefeuilles de titres, les comptes bancaires à terme et les investissements financiers équivalents, ainsi que les comptes bancaires courants et les créances d'un montant supérieur à 50 fois le salaire minimum, seule la valeur totale de chacun de ces actifs est disponible à la consultation ; f) en ce qui concerne le passif, seuls l'identification du créancier et la part du montant de la dette incombant au déclarant sont disponibles à la consultation. 3 - Les données ayant fait l'objet d'une demande d'opposition de la personne concernée qui a été octroyée sont également exclues de la consultation.

³² Voir les pages 3 et 4 des déclarations disponibles sur la plateforme électronique : [Entidade para a Transparência](#)

accessibles, même sur demande³³. Par conséquent, bien que les déclarations soient disponibles sur la plateforme électronique, le GRECO ne peut conclure que l'accès du public aux informations pertinentes a été substantiellement facilité³⁴. Le GRECO rappelle, comme il l'a toujours soutenu, que dans un souci de transparence, toutes les déclarations de patrimoine, de passif et d'intérêts doivent être rendues publiques. En conclusion, la deuxième partie de la recommandation doit être considérée comme partiellement mise en œuvre.

75. En ce qui concerne la troisième partie de la recommandation, le GRECO fait observer que les autorités se réfèrent à la loi sur les titulaires de charges politiques et publiques et ne mentionnent aucune nouvelle mesure. Or, le GRECO a déjà examiné les dispositions pertinentes de cette loi lors de la phase d'évaluation³⁵. En tout état de cause, la déclaration d'informations financières concernant les conjoints, les partenaires et les autres membres de la famille (en particulier, les revenus, le patrimoine et le passif qu'ils détiennent) n'équivaut pas à la déclaration du patrimoine détenu par un titulaire de poste *par l'intermédiaire* de ces personnes. En outre, la possibilité d'inclure des informations financières concernant des proches dans la section « Autres situations » de la déclaration n'équivaut pas à une obligation de déclaration spécifique. Le GRECO estime donc que cette partie de la recommandation n'a pas été mise en œuvre et attend des autorités qu'elles examinent soigneusement cette question, en prenant en compte les préoccupations exprimées par le GRECO et en impliquant les autorités compétentes ainsi que des experts. Le GRECO attend avec intérêt de recevoir en temps voulu des informations sur la réflexion menée et sur la décision prise.
76. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv

77. *Le GRECO avait recommandé (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.*
78. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités indiquent que l'Entité pour la transparence dispose de son propre site internet³⁶, de son propre Siège (à Coimbra) et de 10 membres du personnel (dont trois membres du comité directeur³⁷, quatre fonctionnaires diplômés - trois en droit et un en gestion et audit, ainsi qu'un

³³ Voir, notamment, page 3 des déclarations publiées sur la plateforme électronique

³⁴ Voir paragraphe 98 du Rapport d'évaluation : auparavant, le registre des intérêts des membres du Gouvernement était publié sur le site internet du Parlement.

³⁵ Paragraphes 97 à 101 du Rapport d'évaluation.

³⁶ [Entidade para a Transparência](#).

³⁷ Ils ont pris leurs fonctions en février 2023 – voir paragraphe 104 du Rapport d'évaluation.

informaticien)³⁸. Un agrandissement de ses locaux est prévu, ce qui devrait également lui permettre de recruter davantage de personnel. L'Entité pour la transparence assure la maintenance de la plateforme électronique de dépôt des déclarations, qui est pleinement opérationnelle, et a adopté un règlement important qui régit les procédures de traitement des déclarations et d'accès à celles-ci sur la plateforme (voir paragraphe 69 ci-dessus). Le rapport technique du nouveau Programme anticorruption (point 6.2) prévoit une évaluation du fonctionnement de l'Entité pour la transparence dans l'objectif d'identifier d'éventuels besoins de renforcement ou de clarification du cadre juridique pertinent. Cependant, cette évaluation devra être réalisée ultérieurement, car l'Entité pour la transparence est opérationnelle depuis peu (mi-2023).

79. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent que l'Entité pour la transparence procède à une vérification en deux étapes des déclarations soumises sur la plateforme électronique, à savoir à une vérification initiale et à un contrôle (examen ou suivi). La première étape consiste à vérifier si le titulaire de la charge a bien soumis la déclaration. Si ce n'est pas le cas, l'Entité pour la transparence en informe le titulaire de la charge et, si le manquement persiste, elle le signale à l'autorité compétente/au ministère public de la Cour constitutionnelle (article 18 de la loi n° 52/2019 ; article 8 (1) (g) du statut de l'Entité pour la transparence)³⁹. Si elle est soumise, la conformité et la cohérence de la déclaration sont analysées. En cas de doute ou si des éclaircissements sont nécessaires, l'entité demande au titulaire de la charge de fournir des informations et/ou des explications supplémentaires⁴⁰. La deuxième étape de vérification (examen/suivi) est effectuée lorsque des critères spécifiques sont remplis. Au 11 décembre 2024, l'entité pour la transparence avait terminé la vérification de 552 des 2 054 déclarations soumises. Les autorités notent également que le rapport technique du nouveau Programme anticorruption (point 6.2) indique que pour améliorer la capacité de contrôle de l'Entité pour la transparence, il convient de prendre les mesures suivantes : évaluation du fonctionnement de la plateforme électronique ; renforcement des mécanismes d'interaction avec les usagers de la plateforme ; création de mécanismes d'interopérabilité (notamment avec les services fiscaux et avec les registres), et coordination avec le Ministère public et d'autres organes de contrôle et d'enquête.
80. Le GRECO prend note des informations susmentionnées. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO salue l'octroi de ressources à l'Entité pour la transparence afin de lui permettre de commencer à exercer ses principales fonctions, à savoir la gestion de la plateforme électronique de dépôt des déclarations, la vérification des déclarations soumises et l'examen des demandes d'accès. Le fait que l'efficacité de cet organe soit une priorité du nouveau Programme anticorruption est un autre point positif. Le GRECO constate que l'Entité pour la transparence aurait besoin de davantage

³⁸ Le recrutement de trois fonctionnaires diplômés supplémentaires est en cours : deux en droit et un en gestion et audit.

³⁹ Au 11 décembre 2024, l'Entité pour la transparence avait émis 158 notifications aux titulaires de charges publiques qui n'avaient pas soumis de déclarations comme l'exige la loi et elle avait envoyé deux rapports au parquet de la Cour constitutionnelle indiquant que, malgré les actions menées par l'Entité, les titulaires de charges publiques concernés ne s'étaient pas conformés.

⁴⁰ En conséquence, au 11 décembre 2024, 285 déclarations avaient été remplacées et 73 annulées.

de ressources pour être pleinement efficace. Par exemple, en ce qui concerne les ressources humaines, il serait appréciable qu'elle dispose de davantage de personnel spécialisé (juridique, audit, informatique) en plus des cinq personnes déjà employées. Le GRECO ne doute pas que la prochaine évaluation des activités de l'Entité pour la transparence permettra de recenser précisément ses différents besoins en termes de ressources et de mesures réglementaires. Compte tenu de l'engagement des autorités à renforcer le fonctionnement de l'Entité pour la transparence, le GRECO estime que la première partie de cette recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

81. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO constate avec satisfaction que le processus de vérification des déclarations a été lancé. Ses premiers résultats permettent de le qualifier de rigoureux et de centré sur les divergences et les lacunes des informations fournies. Le GRECO invite les autorités à lui soumettre des précisions sur le fonctionnement du mécanisme de sanctions, qui devra être évalué en temps utile. Comme le souligne également le nouveau Programme anticorruption, il convient de prendre d'autres mesures pour renforcer l'interopérabilité de la plateforme électronique et la coopération entre l'Entité pour la transparence et les autres organes de contrôle et d'enquête⁴¹. Cette partie de la recommandation est donc considérée comme partiellement mise en œuvre.
82. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité dans les services répressifs

Recommandation xv

83. *Le GRECO avait recommandé 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.*
84. Les autorités indiquent que le nombre de femmes dans la Police de sécurité publique (PSP) et dans la Garde nationale républicaine (GNR) ne cesse d'augmenter globalement. En 2024, la GNR comptait 2 036 femmes militaires, soit 8,90 % de l'effectif total. Le nombre total d'officiers féminins de la GNR occupant des postes de commandement était de 43, soit 5,66 % de l'ensemble des postes de commandement de la GNR. En janvier 2025, la PSP comptait au total 1 799 femmes policières, soit 9 % de l'effectif total. Le nombre total de femmes policières occupant des postes de commandement était de 73⁴². Les autorités indiquent en outre que la GNR dispose d'une Commission pour

⁴¹ À ce sujet, voir également le [Rapport 2024 sur l'État de droit de la Commission européenne](#), p. 21 et 22 :

« Toutefois, certaines préoccupations ont été soulevées concernant le fonctionnement de l'Entité, notamment en ce qui concerne la distance géographique par rapport à la Cour constitutionnelle, le manque actuel d'interopérabilité de la plateforme, en particulier avec la Banque du Portugal, et les contrôles manuels potentiellement fastidieux des informations saisies dans la plateforme. »

⁴² En janvier 2022, le pourcentage de personnel féminin s'élevait à 10,25 % dans la PSP et à 7,74 % dans la GNR (voir paragraphe 123 du Rapport d'évaluation). Les autorités portugaises ont également informé le GRECO peu avant sa 99e réunion plénière que depuis octobre 2024, une femme (colonel) suit le cours de promotion pour devenir général ; qu'au début de l'année 2025, une femme (colonel) a été nommée commandant du commandement territorial des Açores ; et que la première femme a également été promue au grade de sergent-major. Ces développements seront examinés par le GRECO lors du prochain exercice de rapport.

l'égalité de genre fonctionnelle et assure des conditions de travail égales aux hommes et aux femmes en ce qui concerne les casernes, les toilettes et les vestiaires. La GNR et la PSP mènent des campagnes d'information ciblées sur internet et sur les réseaux sociaux ainsi que dans les lycées pour encourager les femmes à participer aux concours de recrutement. La GNR a également lancé un plan de marketing pour renforcer la visibilité en ligne des femmes, en particulier sur les réseaux sociaux. Les autorités rappellent aussi que les tests physiques à l'entrée reposent sur des exigences différentes pour les hommes et les femmes (comme cela avait déjà été indiqué au paragraphe 123 du Rapport d'évaluation).

85. Le GRECO prend note des informations susmentionnées. La comparaison des chiffres de 2024 avec ceux qu'avait analysés le GRECO en phase d'évaluation révèle une légère augmentation de la proportion de femmes dans le personnel de la GNR et une légère baisse dans celui de la PSP. Le GRECO estime que les campagnes d'information et de visibilité sont utiles, mais qu'il convient de prendre des mesures plus vigoureuses et ciblées pour faire évoluer les chiffres de manière notable, telles qu'une politique de recrutement délibérée donnant la priorité aux candidates qualifiées, y compris aux échelons les plus élevés. Il souligne également l'importance de la formation, du conseil, de la prévention du harcèlement et d'autres actions favorisant l'inclusion, ainsi que de sanctions efficaces en cas de non-respect de la législation sur l'égalité des sexes. Étant donné que beaucoup reste à faire, le GRECO invite les autorités à poursuivre leurs efforts pour mettre en place des politiques favorisant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée et l'égalité des sexes à un niveau plus structurel, et à s'inspirer des bonnes pratiques des États membres qui ont réussi à changer notablement l'équilibre hommes-femmes dans leur police.

86. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi

87. *Le GRECO avait recommandé 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.*
88. Les autorités affirment que la GNR et la PSP ont pris plusieurs mesures pour améliorer la communication et fournir des informations en temps voulu. Les deux forces de police élaborent tous les jours des communiqués de presse sur leurs activités opérationnelles quotidiennes, hebdomadaires ou thématiques ou sur des situations particulières. Ces communiqués sont publiés sur les sites web de la GNR⁴³ et de la PSP⁴⁴ et diffusés sur leurs réseaux sociaux (X, Facebook, Instagram et LinkedIn). La GNR élabore aussi des vidéos, principalement sur des opérations de police nationale ou des opérations ayant un fort impact médiatique (44 vidéos ont été postées en 2023). La PSP diffuse des campagnes d'information, de prévention et de sécurité sur les réseaux sociaux. Les deux

⁴³ La GNR a publié 2 816 communiqués de presse en 2022, 2 647 en 2023 et 1 519 de janvier à août 2024. Voir [GNR](#).

⁴⁴ La PSP a publié 3 412 communiqués de presse en 2022, 3 383 en 2023 et 4 010 en 2024. 21 communiqués de presse ont été publiés en janvier 2025. Voir [Polícia de Segurança Pública](#).

forces de police s'efforcent également de répondre aux demandes d'information aussi rapidement que possible⁴⁵. Dans la GNR, la communication avec les médias est centralisée et coordonnée par le Service de la communication et des relations publiques afin de répondre en temps opportun et d'éviter de publier des informations erronées. Dans la PSP, la communication est centralisée par la Direction nationale, ce qui permet un traitement plus rapide des demandes, et la formation des policiers à la communication institutionnelle a été renforcée.

89. Le GRECO prend note des informations susmentionnées et salue les efforts que la GNR et la PSP ont continué de déployer pour fournir des informations précises et opportunes au public et rationaliser les procédures internes à cet effet. Cependant, la mesure dans laquelle les délais légaux de traitement des demandes d'information sont respectés n'est pas clairement établie. Le GRECO avait déjà constaté un problème plus général de méfiance apparente entre les services répressifs et les médias et recommandé aux autorités de réfléchir aux moyens permettant d'améliorer l'actuel cadre d'accès du public aux informations de la police (voir paragraphe 127 du Rapport d'évaluation). Le GRECO a appris que le CADA avait réalisé une étude sur la mise en œuvre et les effets de la loi sur l'accès à l'information (voir paragraphes 42 et 43 ci-dessus). Le GRECO invite les autorités à donner de nouvelles informations en temps voulu sur la suite donnée à cette étude par la GNR et la PSP dans leurs politiques et activités de communication respectives.

90. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvii

91. *Le GRECO avait recommandé 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.*

92. Les autorités indiquent que la GNR est en train d'élaborer sa Stratégie générale pour 2026-2030, qui inclura la stratégie de prévention de la corruption. Quant à la PSP, elle a adopté récemment un nouveau Code de conduite et inclut des contenus sur les stratégies anticorruption dans son programme de formation. La PSP est en train d'élaborer une stratégie anticorruption pour 2024-2028. La PSP and la GNR mettent régulièrement à jour leurs cartes d'évaluation des risques et élaborent des rapports d'évaluation intermédiaires et annuels, conformément au RGPC (article 6).

93. Le GRECO prend note de ces informations. Il en ressort que ni la GNR, ni la PSP n'ont à ce jour élaboré de stratégies spécifiques de lutte contre la corruption, ni fourni un projet de document stratégique définissant une vision à long terme des mesures anticorruption requises.

94. Le GRECO conclut que la recommandation xvii n'a pas été mise en œuvre.

⁴⁵ La GNR a répondu à 1 077 demandes des médias en 2022, à 1 024 en 2023 et à 770 de janvier à août 2024. La PSP a répondu à 169 demandes des médias en 2022, à 205 en 2023, à 621 en 2024, et à 121 en janvier 2025.

Recommandation xviii

95. *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.*
96. Les autorités indiquent que la GNR dispose d'un Code de conduite fondé sur les normes de l'ONU et qu'elle est en train de finaliser un nouveau Code de conduite, qui sera bientôt soumis au commandant en chef pour approbation. La PSP a adopté un nouveau Code de conduite en janvier 2024. Il contient des dispositions relatives aux conflits d'intérêts, aux cadeaux, au secret professionnel, à l'exercice exclusif des fonctions, à l'interdiction de l'utilisation abusive de ressources publiques et au régime de sanctions. Les orientations pratiques requises concernant ce Code n'ont pas encore été élaborées.
97. Le GRECO prend note de ces informations. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO attend avec intérêt de recevoir en temps voulu le nouveau Code de conduite de la GNR et salue l'adoption du nouveau Code de conduite de la PSP, qui couvre les questions d'intégrité mentionnées dans cette recommandation. En particulier, les dispositions relatives aux conflits d'intérêts (articles 12 et 13) fournissent une définition et prévoient l'obligation d'éviter, de résoudre ou d'éliminer ces conflits. La disposition relative aux cadeaux (article 17) est plus détaillée, mais ne fixe pas de seuil de valeur concernant l'acceptation d'un cadeau et ne précise pas ce qui constitue un cadeau « ayant une valeur symbolique ou religieuse ». À cet égard, le GRECO rappelle qu'il a recommandé de donner une indication claire 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 (paragraphe 184 du Rapport d'évaluation). La disposition relative au cumul des fonctions (activités accessoires) prévoit uniquement l'obligation de demander l'autorisation d'exercer ces activités et ne contient pas de règles détaillées. Toutefois, les autorités indiquent que la PSP travaille sur de nouvelles règles dans ce domaine (voir paragraphe 112 ci-dessous). En conclusion, le nouveau Code de conduite de la PSP constitue une avancée, mais reste assez général et devrait être détaillé et clarifié, ce qui rend les orientations pratiques d'autant plus importantes. Le GRECO estime que la première partie de la recommandation a été mise en œuvre en ce qui concerne la PSP et partiellement mise en œuvre en ce qui concerne la GNR.
98. La deuxième partie de la recommandation n'a pas été mise en œuvre, étant donné qu'il n'y a pas d'orientations pratiques accompagnant les codes de conduite de la GNR et de la PSP.
99. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xix

100. *Le GRECO avait recommandé 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.*
101. Les autorités indiquent que l'Inspection générale de la GNR, qui est également chargée d'examiner les plaintes déposées contre le personnel de l'organisation, donne des conseils confidentiels. En ce qui concerne la PSP, des travaux sont en cours pour établir des services de conseil sous l'égide de son Service d'inspection. Ce dernier n'a pas de rôle en matière disciplinaire, sauf pour proposer des sanctions. Il n'instruit pas les plaintes contre le personnel du PSP.
102. Le GRECO prend note de ces informations et rappelle, comme il l'a toujours soutenu, qu'il n'est pas approprié d'attribuer la fonction de fourniture de conseils à un organe chargé de faire respecter les règles de conduite ou de recevoir les plaintes, car cela peut avoir un effet paralysant. Étant donné que l'Inspection générale de la GNR traite les plaintes déposées contre le personnel de l'organisation, ce dernier évite probablement de demander conseil à cet organe lorsqu'il est confronté à un dilemme éthique, par crainte des mesures qui pourraient être prises contre lui. Ce dispositif n'est donc pas conforme aux normes du GRECO et à la présente recommandation. Le GRECO souligne que la confiance est une dimension d'importance cruciale pour un mécanisme consultatif. En effet, les conseils sur les questions d'intégrité devraient être dispensés par des personnes qui ne sont pas en contact quotidien avec les destinataires et qui ont reçu une formation adéquate à ce sujet. Pour les mêmes raisons, le GRECO s'inquiète de la création du mécanisme de conseil sur la base du Service d'inspection de la PSP. Bien qu'il n'examine pas les plaintes contre le personnel de la PSP, il peut néanmoins proposer des mesures disciplinaires, ce qui, de l'avis du GRECO, suffit à avoir un effet dissuasif. Le GRECO invite donc les autorités à fournir des informations sur les mesures prises pour réformer et étendre ce mécanisme au sein de la GNR et de la PSP, en tenant compte de ces considérations.
103. Le GRECO conclut que la recommandation xix n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xx

104. *Le GRECO avait recommandé 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.*
105. Les autorités indiquent qu'à la GNR, l'Inspection générale et le Service de la Justice et de la Discipline ont introduit l'obligation pour le personnel de signaler toute procédure pénale ou disciplinaire engagée à son encontre. Une nouvelle obligation de communication des antécédents financiers est à l'étude. L'Inspection générale exerce également un contrôle en examinant les plaintes déposées contre le personnel de la GNR et en réalisant des visites planifiées ou inopinées. En outre, d'autres unités au sein de la GNR exercent un contrôle interne dans les domaines opérationnel, administratif, financier et technique. En ce qui concerne la PSP, son Inspection (qui rend directement compte au directeur de la PSP) exerce un contrôle interne, notamment au moyen d'inspections ordinaires ou extraordinaires. De plus, le personnel de la PSP est tenu de

signaler tout manquement connu ou imminent au Code de conduite à ses supérieurs. La formation au niveau du commandement et les inspections thématiques devraient également être renforcées.

106. Le GRECO prend note de ces informations et souligne, comme il l'a toujours soutenu, que le processus de vérification demandé dans cette recommandation devrait aller au-delà du contrôle interne ou des procédures d'évaluation standards et couvrir divers aspects en plus du casier judiciaire ou disciplinaire (notamment la famille, les associés, les antécédents financiers, les infractions au Code de la route, les activités accessoires, les emplois précédents, etc.). Si la déclaration et le signalement obligatoires des fautes sont des dispositifs utiles, le processus de vérification devrait permettre de repérer de manière indépendante toute situation susceptible de compromettre l'intégrité de la personne concernée ou de vérifier les informations fournies par cette personne (notamment grâce à la coopération interinstitutionnelle). Pour ces raisons, le GRECO a toujours souligné que ces contrôles devraient être confiés à un personnel spécifique formé à cet effet ne relevant pas de la chaîne de commandement directe de la personne objet du contrôle. En outre, au vu de la nécessité de suivre les éventuels changements de la situation personnelle des policiers, le GRECO a préconisé l'introduction d'un contrôle régulier, dont la fréquence devrait dépendre de l'exposition au risque et du niveau de sécurité requis. En substance, les mesures rapportées par les autorités ne sont pas conformes aux standards du GRECO en matière de procédures de vérification. Le GRECO invite donc instamment les autorités à agir résolument pour concevoir un système de contrôle périodique des antécédents en dehors du contexte de l'évaluation et du contrôle interne.
107. Le GRECO conclut que la recommandation xx n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxi

108. *Le GRECO avait recommandé 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.*
109. Les autorités affirment que les procédures d'avancement au sein de la PSP et de la GNR prévues dans le cadre réglementaire actuel (qui est antérieur à la procédure d'évaluation) assurent le respect des garanties d'égalité de traitement, de transparence et d'impartialité, compte tenu des besoins du service, des qualifications professionnelles et personnelles des candidats et des exigences du poste ou des fonctions. En particulier, la PSP utilise la méthode d'évaluation du curriculum pour la promotion des policiers (conformément à l'[ordonnance n° 330-A/2016](#)). La GNR a l'intention de mettre en place une certification du processus visant à améliorer son objectivité et sa transparence, qui pourra être contrôlée par l'Inspection de la GNR.
110. Le GRECO prend note de l'argument susmentionné et constate que les autorités ne font part d'aucune nouvelle mesure de nature réglementaire ou procédurale visant à revoir leurs actuels processus de nomination et d'avancement pour les postes de direction afin de répondre aux préoccupations exprimées par le GRECO lors de la phase d'évaluation,

notamment en ce qui concerne l'important pouvoir discrétionnaire (paragraphe 162 du Rapport d'évaluation).

111. Le GRECO conclut que la recommandation xxi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxii

112. *Le GRECO avait recommandé 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.*

113. Les autorités affirment qu'outre son Statut, la PSP dispose de règles relatives aux activités d'enseignement s'appliquant à tout son personnel et de règles relatives aux activités accessoires s'appliquant au personnel en préretraite (ces règles sont antérieures au Rapport d'évaluation). Les autorités indiquent en outre que conformément au Statut et au nouveau Code de conduite de la PSP, toute activité accessoire doit être approuvée par le directeur de la PSP. Avant d'être soumises au directeur, les demandes d'autorisation, accompagnées d'informations fournies par le supérieur hiérarchique de la personne concernée, sont d'abord examinées par l'unité de conseil juridique du Service des Ressources humaines afin de repérer toute situation susceptible de compromettre l'impartialité et la transparence ou de donner lieu à des incompatibilités et/ou à des conflits d'intérêts. Toutes les activités approuvées sont enregistrées et font l'objet de contrôles ponctuels. Le Service des Ressources humaines travaille sur de nouveaux règlements internes dans ce domaine depuis avril 2024 afin de prendre en compte les recommandations relatives aux conflits d'intérêts dans le secteur public ainsi que la récente ordonnance n° 185/2024/1 du 14 août 2024 portant adoption du modèle de déclaration d'absence de conflit d'intérêts. L'une des propositions examinées porte sur la limitation de la durée de l'autorisation à 12 mois afin de permettre un contrôle plus régulier des activités accessoires.

114. Le GRECO prend note de ces informations et constate avec satisfaction que la PSP a clarifié la procédure d'examen des demandes d'autorisation et engagé le processus d'actualisation de ses règlements relatifs aux activités accessoires. Le GRECO attend avec intérêt de recevoir en temps voulu des informations sur l'avancée de ce processus ainsi que les documents adoptés.

115. Le GRECO conclut que la recommandation xxii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxiii

116. *Le GRECO avait recommandé 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.*

117. Les autorités informent le GRECO que la GNR est en train de revoir le processus de réception des dons dans l'objectif d'actualiser ses règlements internes. Cette

actualisation inclura normalement l'obligation de publier les informations relatives à la réception de dons sur le site internet officiel de la GNR. En ce qui concerne la PSP, son nouveau Code de conduite comprend des dispositions relatives aux conflits d'intérêts (notamment une définition du conflit d'intérêts et une obligation d'éviter, de résoudre ou d'éliminer ces conflits) et à la réception de cadeaux et de dons. Le Code exige notamment que ces dons soient enregistrés, quelles que soient leur valeur et leur utilisation finale. À cette fin, ils doivent être signalés à l'unité chargée de la logistique et des finances. Au plus tard le 15 janvier de chaque année, l'unité susmentionnée informe l'Inspection nationale du PSP de toutes les marchandises enregistrées l'année précédente et de leur destination. Les cadeaux et dons d'une valeur monétaire sont interdits. Le PSP envisage également d'introduire un mécanisme de transparence pour les dons.

118. Le GRECO prend note de ces informations. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO constate que la GNR vient tout juste d'engager le processus pour prendre les mesures nécessaires. En particulier, le GRECO n'a reçu aucun projet de document et aucune information détaillée concernant le processus de révision. En ce qui concerne la PSP, le GRECO constate que le nouveau Code de conduite prévoit l'enregistrement obligatoire en interne de tous les dons, ce qui constitue une avancée. Cependant, le système de dons et de parrainage dans son ensemble n'a pas été revu afin d'intégrer des mesures de protection contre les conflits d'intérêts dans ce domaine et de répondre aux préoccupations exprimées par le GRECO au paragraphe 186 du Rapport d'évaluation⁴⁶. Il est évident qu'une telle révision implique des mesures réglementaires qui dépassent le champ d'application du Code de conduite, ainsi que des mesures de nature procédurale. En conclusion, la première partie de la recommandation n'a pas été mise en œuvre. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, ni la GNR, ni la PSP n'ont commencé à publier les informations relatives aux dons et aux parrainages sur leurs sites internet institutionnels respectifs. Cette partie de la recommandation n'a pas non plus été mise en œuvre.

119. Le GRECO conclut que la recommandation xxiii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxiv

120. *Le GRECO avait recommandé 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.*

121. Les autorités indiquent que ni la PSP, ni la GNR n'ont commencé à mener l'étude recommandée, mais qu'elle figure dans leurs plans institutionnels respectifs. La PSP en

⁴⁶ Le GRECO estime que toutes les forces de police devraient, de préférence, être financées uniquement par des dotations publiques démocratiquement fixées et transparentes. Il 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.

particulier prévoit d'inclure cette étude dans le processus général de gestion de la qualité qui couvre divers aspects de la situation des policiers après leur cessation de fonctions.

122. Le GRECO prend note de cette déclaration et invite les autorités à soumettre en temps voulu des informations sur l'étude qui sera menée et sur la suite qu'il conviendra d'y donner.
123. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxv

124. *Le GRECO avait recommandé que les ressources humaines de l'Inspection générale de l'Administration intérieure soient encore renforcées.*
125. Les autorités indiquent qu'en janvier 2025, 38 postes (dont 11 postes d'inspecteur dont sept femmes et quatre hommes) étaient pourvus à l'Inspection générale de l'Administration intérieure (IGAI) sur un total de 55 postes prévus. Les effectifs de l'IGAI se sont donc détériorés par rapport à janvier 2024 (42 postes pourvus) et à la date d'adoption du Rapport d'évaluation (39 postes pourvus en mars 2023). Les autorités indiquent qu'elles rencontrent des difficultés depuis longtemps pour augmenter les effectifs de l'IGAI, notamment en raison des procédures de recrutement, qui peuvent nécessiter, selon la fonction professionnelle antérieure du personnel à recruter, l'autorisation de membres du Gouvernement, du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil supérieur de la magistrature administrative et fiscale ou du Conseil supérieur du Ministère public. Les autorités se sont cependant engagées à résoudre cette situation.
126. Le GRECO prend note de ces informations et encourage les autorités à prendre toutes les mesures réglementaires et procédurales requises pour faire de l'augmentation réelle des effectifs de l'IGAI une priorité.
127. Le GRECO conclut que la recommandation xxv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxvi

128. *Le GRECO avait recommandé 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.*
129. Les autorités rappellent que l'IGAI publie sur son site internet les décisions rendues dans les affaires disciplinaires, des résumés et des statistiques (paragraphe 212 du Rapport d'évaluation). En ce qui concerne la GNR, les autorités indiquent que les données statistiques relatives aux plaintes reçues et aux procédures engagées à la suite de ces plaintes sont publiées dans son rapport annuel d'activité⁴⁷. La PSP inclut les statistiques

⁴⁷ À titre d'exemple, les autorités renvoient au [Rapport d'activité 2022](#) (voir section 1.3 – p. 185 à 188). Les rapports d'activité pour 2023 et 2024 ne sont pas encore disponibles sur le [site internet de la GNR](#).

annuelles relatives aux affaires disciplinaires et à leur issue dans le bilan social annuel⁴⁸ publié sur son site internet.

130. Le GRECO prend note de ces informations. En ce qui concerne la GNR, le GRECO estime que la publication d'informations statistiques sur les plaintes dans les rapports annuels constitue une bonne pratique. Le GRECO constate toutefois que la GNR n'a pas encore publié ces rapports pour 2023 et 2024. Les autorités pourraient donc envisager de publier ces informations sur une page web dédiée en complément des rapports annuels. En ce qui concerne la PSP, les informations fournies dans le bilan social annuel portent uniquement sur les affaires disciplinaires. Le GRECO estime qu'outre les procédures disciplinaires, il serait utile d'inclure dans ce document le nombre et le type de plaintes reçues ainsi que la suite qui leur a été donnée.
131. Le GRECO conclut que la recommandation xxvi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxvii

132. *Le GRECO avait recommandé (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.*
133. Les autorités indiquent que la GNR dispose désormais d'un canal interne de signalement (sur l'intranet) et d'un canal externe (sur son [site internet](#)). La canal interne de GNR est opérationnel depuis le 1er janvier 2024 et aucun signalement n'a été effectué. Fin 2024, la PSP a également développé un canal de signalement sur son [site internet](#), qui permet de soumettre des signalements anonymes. Ce canal se veut à la fois interne et externe. Il est en phase finale de mise en place, avec quelques retards dus à des problèmes techniques. Une unité structurelle dédiée au sein de la PSP traitera les signalements soumis en assurant la protection des lanceurs d'alerte conformément à la législation en vigueur. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, la GNR et la PSP n'ont pas encore mené les activités de sensibilisation, mais les deux forces de police travaillent à l'intégration de la question des lanceurs d'alerte dans leurs plans de formation respectifs. La PSP a l'intention de fournir la formation requise dès que le canal de signalement sera pleinement opérationnel.
134. Le GRECO prend note de ces informations et constate avec satisfaction que le canal de signalement interne du GNR est déjà opérationnel et que le canal du PSP sera lancé très prochainement. Le GRECO attend avec intérêt de recevoir en temps voulu des informations détaillées sur le fonctionnement de ces canaux ainsi que de nouvelles informations sur la formation qui sera dispensée à tous les niveaux de la hiérarchie dans les deux forces de police.

48

<https://www.psp.pt/Documents/Instrumentos%20de%20Gest%C3%A3o/Balan%C3%A7o%20Social/Balan%C3%A7o%20Social%20da%20PSP%202023.pdf>.

135. Le GRECO conclut que la recommandation xxvii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxviii

136. *Le GRECO avait recommandé 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.*

137. Les autorités donnent des explications sur les procédures disciplinaires (décrites et analysées aux paragraphes 211 et 213 du Rapport d'évaluation). En ce qui concerne la GNR, les autorités affirment que l'engagement de la procédure, l'enquête sur la faute présumée et l'imposition de la sanction sont réalisés par des personnes différentes. En particulier, l'enquête est menée par un enquêteur désigné qui agit de manière indépendante et assure la confidentialité de la procédure. Le Service de la Justice et de la Discipline de la GNR vérifie que les garanties procédurales et les droits de la défense ont été respectés et fournit une analyse juridique de l'affaire avant de soumettre une proposition de décision au Commandant général pour approbation. La décision finale peut faire l'objet d'un recours devant le ministre de l'Intérieur. En ce qui concerne la PSP, l'enquête sur les fautes présumées et l'imposition d'une sanction sont également menées par des personnes différentes. En particulier, l'enquête est menée par un instructeur désigné et un secrétaire, qui agissent tous deux de manière indépendante et garantissent la confidentialité de la procédure. Leurs conclusions sont soumises au commandant du district de police, puis au niveau national de la police. Les autorités affirment également que les procédures disciplinaires respectent les droits de la défense et ne relèvent pas uniquement du supérieur hiérarchique du policier. Le policier accusé peut désigner un avocat à tout moment. La décision disciplinaire peut faire l'objet d'un recours administratif et d'un recours en justice.

138. Le GRECO prend note de ces informations et constate que les autorités ne mentionnent aucune nouvelle mesure et ne fournissent aucune nouvelle information. Elles contestent sur le fond l'évaluation du régime disciplinaire formulée par le GRECO dans le Rapport d'évaluation et dans la présente recommandation. Le GRECO rappelle qu'il était « sérieusement préoccupé 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 » (paragraphe 213 du Rapport d'évaluation). GRECO observe que le régime disciplinaire de la GNR et de la PSP est régi par leurs règlements disciplinaires respectifs, qui contiennent des dispositions conférant des pouvoirs importants aux supérieurs hiérarchiques sur les questions disciplinaires. Ces dispositions n'ont pas été abrogées ou modifiées.

139. Le GRECO conclut que la recommandation xviii n'a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

140. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Portugal n'a mis en œuvre de façon satisfaisante aucune des 28 recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du cinquième cycle. Dix-huit recommandations ont été partiellement mises en œuvre et dix n'ont pas été mises en œuvre.
141. Plus précisément, les recommandations i-vii, ix-xi, xiii-xvi, xviii, xxii, xxvi-xxvii ont été partiellement mises en œuvre, tandis que les recommandations viii, xii, xvii, xix-xxi, xxiii-xxv, xxviii n'ont pas été mises en œuvre.
142. En ce qui concerne les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, des progrès ont été accomplis dans plusieurs domaines clés. En particulier, le MENAC et l'Entité pour la transparence sont désormais opérationnels. Le Code de conduite du nouveau Gouvernement a été adopté et met en place plusieurs nouveaux éléments utiles, mais beaucoup reste à faire pour consolider toutes les normes d'intégrité et fournir les orientations pratiques requises. Des séances d'information initiales et des séances de formation ont été organisées à l'intention des membres du nouveau Gouvernement et toutes les PHFE peuvent bénéficier de conseils confidentiels, ce qui constitue une avancée importante. Il convient également de saluer le lancement de la plateforme électronique de dépôt des déclarations, qui est une autre réalisation majeure.
143. Toutefois, des mesures plus résolues doivent être prises pour faire en sorte que toutes les PHFE fassent réellement l'objet de contrôles d'intégrité. La nouvelle Stratégie nationale anticorruption pour 2025-2028 et le plan d'action qui l'accompagne ainsi que le plan de prévention des risques de corruption consacré aux PHFE n'ont pas encore été adoptés. Des mesures supplémentaires doivent être prises pour rendre l'ensemble du processus d'accès à l'information plus efficace, réviser la procédure actuelle de consultation publique relative aux décrets-lois et encadrer le lobbying et renforcer sa transparence. Les autorités doivent aussi clarifier les règles relatives aux cadeaux et assurer la publication des informations consignées dans le registre centralisé des cadeaux en temps voulu. Les obligations de déclaration de patrimoine et les restrictions après la cessation de fonctions devraient être étendues aux membres des cabinets. Toutes les déclarations de patrimoine, de passif et d'intérêts des PHFE devraient être réellement accessibles au public.
144. En ce qui concerne les services répressifs, le GRECO prend note de l'adoption du nouveau Code de conduite de la PSP et des travaux en cours pour finaliser le nouveau Code de conduite de la GNR. Les codes de conduite de ces deux forces de police doivent être complétés par les orientations pratiques requises. Le GRECO salue le fait que la GNR et la PSP disposent désormais de canaux internes de lancement d'alerte, dont l'utilisation doit être promue au moyen d'activités de sensibilisation spécifiques. Cependant, il convient de prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'équilibre entre les femmes et les hommes, établir un mécanisme de conseils confidentiels et un système de contrôle régulier, revoir le régime disciplinaire et les processus de nomination et d'avancement pour les postes de direction, mettre en place des mesures de protection contre les conflits d'intérêts et assurer la transparence des dons et des parrainages. La PSP et la GNR n'ont pas encore élaboré de stratégies

anticorruption. Les effectifs de l'Inspection générale de l'Administration intérieure doivent être augmentés en priorité.

145. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que des progrès supplémentaires devront être effectués dans les 18 prochains mois pour atteindre un niveau acceptable de conformité avec les recommandations. En application de l'article 31 révisé bis, paragraphe 8.2, de son Règlement Intérieur, le GRECO invite le chef de la délégation portugaise à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre de toutes les recommandations avant le 30 septembre 2026.
146. Le GRECO invite les autorités portugaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport et à en mettre une traduction dans la langue nationale à la disposition du public.