



Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption

Distr. générale
10 décembre 2018
Français
Original : anglais

Groupe d'examen de l'application

Dixième session

Vienne, 27-29 mai 2019

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

Examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Résumé analytique

Note du Secrétariat

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Résumé analytique	2
Portugal	2

* CAC/COSP/IRG/2019/1.



I. Introduction

1. Le présent document du Groupe d'examen de l'application est publié conformément au paragraphe 36 des termes de référence du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption (annexe de la résolution 3/1 de la Conférence des États parties).
2. Le résumé analytique qu'il contient correspond à un examen de pays réalisé pendant la deuxième année du deuxième cycle d'examen. D'autres résumés analytiques relatifs à la même année du même cycle seront publiés dans des additifs à la présente note.

II. Résumé analytique

Portugal

1. Introduction : Aperçu du cadre juridique et institutionnel du Portugal dans le contexte de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Le Portugal a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption le 21 septembre 2007 et déposé son instrument de ratification le 28 septembre 2007. Conformément à l'article 8 de la Constitution de la République portugaise, les traités ratifiés sont applicables au même titre que toutes les autres lois dès leur publication au Journal officiel.

Le Portugal est membre, notamment, de l'Union européenne, de l'Organisation de coopération et de développement économiques, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et du Conseil de l'Europe. Le régime de lutte contre le blanchiment d'argent repose sur un cadre législatif à la fois national et européen.

L'application par le Portugal des chapitres III et IV de la Convention contre la corruption a été examinée au cours de la deuxième année du premier cycle d'examen et le résumé analytique de cet examen a été publié le 7 août 2013 (CAC/COSP/IRG/I/2/1/Add.18).

Les principaux textes législatifs visant à prévenir et à combattre la corruption au Portugal sont, entre autres, la Constitution de la République portugaise, le Code pénal, la loi générale sur la fonction publique (loi n° 35/2014), la loi relative au contrôle du patrimoine des agents de la fonction publique (loi n° 4/83), la loi relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales (loi n° 19/2003), le Code des marchés publics (décret-loi n° 18/2008), le Code de procédure pénale, la loi relative au blanchiment d'argent (loi n° 83/2017) et la loi portant création d'un régime spécial pour la collecte d'éléments de preuves et la confiscation des avoirs par l'État (loi n° 5/2002).

Les principales entités chargées de la prévention de la corruption sont, entre autres, le Conseil pour la prévention de la corruption, le ministère public, la Direction générale des politiques en matière de justice du Ministère de la justice, ainsi que l'Inspection générale des finances et la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, qui dépendent toutes les deux du Ministère des finances et de l'administration publique. En ce qui concerne le recouvrement d'avoirs, les principales entités compétentes sont le ministère public, notamment son Département central d'investigation et d'action pénale, le Bureau de recouvrement des avoirs, l'Unité nationale de lutte contre la corruption de la police judiciaire, le Bureau de gestion des avoirs et le Service de renseignement financier.

2. Chapitre II : mesures préventives

2.1. Observations sur l'application des articles examinés

Politiques et pratiques de prévention de la corruption ; organe ou organes de prévention de la corruption (art. 5 et 6)

Le Portugal ne dispose pas d'une stratégie nationale autonome de lutte contre la corruption, mais il s'appuie sur le cadre juridique et administratif existant pour garantir les principes d'intégrité, de transparence et de responsabilité dans le secteur public et pour prévenir la corruption.

Le Conseil pour la prévention de la corruption est une administration indépendante chargée de mener des recherches sur le phénomène de la corruption, de surveiller le respect des mesures juridiques et administratives pertinentes et d'évaluer leur efficacité (loi n° 54/2008). Il adresse des recommandations aux entités publiques, y compris aux entreprises publiques, pour qu'elles élaborent, mettent en œuvre et examinent périodiquement leurs plans de prévention, fournit des avis juridiques, rédige des codes de déontologie et dispense, sur demande, des formations sur la déontologie et la transparence.

Le ministère public est responsable de la prévention, des enquêtes et des poursuites en matière de criminalité, y compris de corruption. Le ministère public et le Conseil pour la prévention de la corruption considèrent qu'ils disposent des ressources financières et du personnel spécialisé nécessaires.

En outre, les services d'inspection générale de tous les ministères contrôlent le respect de la législation, l'exécution des plans de prévention des risques de corruption recommandés par le Conseil et les cas effectifs de corruption. Ils procèdent à des enquêtes et des inspections administratives et signalent au ministère public les infractions présumées. En particulier, l'Inspection générale des finances, en sa qualité d'autorité d'audit interne, joue un rôle actif dans la promotion de la déontologie et la prévention des fraudes et de la corruption dans le secteur public.

Le Conseil pour la prévention de la corruption, le Centre d'études judiciaires, l'École de police criminelle et d'autres organismes publics mènent diverses activités de sensibilisation à la prévention de la corruption, y compris auprès du grand public.

Secteur public ; codes de conduite des agents publics ; mesures concernant les juges et les services de poursuite (art. 7, 8 et 11)

La fonction publique est réglementée par la loi n° 35/2014. Le recrutement pour les postes du secteur public se fait au moyen de concours ouverts, fondés sur le mérite, l'équité et l'aptitude. Il existe des procédures distinctes pour le recrutement aux postes d'encadrement (loi n° 2/2004) et aux postes soumis à un régime spécial (loi n° 35/2004). Des rotations de postes sont possibles lorsque l'intérêt public l'exige, mais elles sont limitées dans le temps et peuvent nécessiter l'accord du fonctionnaire concerné. Un cadre juridique complet régit la promotion, la rémunération et le départ à la retraite des fonctionnaires. Une formation dans des domaines pertinents est dispensée par la Direction générale de la qualification des agents de la fonction publique et le Conseil pour la prévention de la corruption.

Les critères relatifs à la candidature et à l'élection aux fonctions publiques sont définis dans la Constitution ainsi que dans la loi n° 2/2004, qui approuve le statut du personnel d'encadrement des administrations centrales, régionales et locales, le décret-loi n° 71/2007, qui approuve le statut des cadres de l'administration publique, et l'article 13 de la loi n° 27/1996 sur la tutelle administrative.

Les dispositions relatives au financement des élections figurent dans la loi n° 19/2003. Les dons, cadeaux ou prêts anonymes, monétaires ou en nature, proposés par des personnes morales nationales ou étrangères à des partis politiques sont interdits, à quelques exceptions près (art. 8 de la loi n° 19/2003). L'article 20 de la même loi définit les limites des dépenses électorales et l'article 23 exige que les comptes

annuels des partis politiques et les comptes des campagnes électorales soient examinés par la Cour constitutionnelle.

Conformément à la loi n° 4/83, certains agents de la fonction publique sont tenus de déclarer leurs revenus et leurs avoirs à la Cour constitutionnelle. Bien que la loi contienne une liste des fonctionnaires devant présenter des déclarations, dans la pratique, il existe une ambiguïté. Les déclarations, effectuées sur papier, doivent être présentées lorsque les fonctionnaires entrent en fonction et quittent leurs fonctions, et lorsque leurs avoirs ont été modifiés et dépassent un certain seuil.

Conformément à la loi n° 64/93, il existe un registre public des intérêts, conservé au Parlement, qui porte sur toutes les activités publiques et privées des membres du Parlement et du Gouvernement, qui pourraient conduire à des conflits d'intérêts (empêchements et incompatibilités). En outre, la loi prévoit un délai de trois ans avant que certains fonctionnaires puissent rejoindre le secteur privé, à moins qu'ils ne reprennent l'activité qu'ils exerçaient avant d'accéder à la fonction publique. D'autres garanties d'impartialité sont prévues par le Code de procédure administrative (art. 69 à 76).

De nombreuses entités publiques ont adopté des codes de conduite ou de déontologie. Les codes varient et ne prévoient pas toujours de systèmes détaillés et efficaces de déclaration et de gestion des conflits d'intérêts et des cadeaux, entre autres. En outre, tous les agents de la fonction publique sont liés par les obligations générales des fonctionnaires qui figurent à l'article 3 du statut disciplinaire (loi n° 58/2008), dans la Charte éthique de l'administration publique (Dix principes éthiques de l'administration publique) et dans le Code de conduite du Gouvernement. Le Portugal envisage également l'adoption d'un code de transparence publique destiné notamment aux titulaires de postes politiques et aux dirigeants des entreprises publiques.

Les infractions aux codes et aux obligations générales des agents de la fonction publique peuvent donner lieu à des mesures disciplinaires [art. 176 à 240 de la loi n° 35/2014 (Droit général du travail dans la fonction publique)].

Les rapports sur les actes présumés de corruption peuvent être soumis aux services de détection et de répression, au ministère public, au Conseil pour la prévention de la corruption et, en interne, aux services d'inspection générale. Les agents publics doivent signaler toute infraction dont ils ont connaissance (art. 242 du Code de procédure pénale). Le principe général concernant la protection des lanceurs d'alerte, tant dans les entreprises publiques que dans le secteur privé, est prévu par la loi n° 19/2008 (art. 4). Cependant, la loi est trop générale et n'établit aucun système de signalement et de protection.

Une commission spéciale pour l'amélioration de la transparence dans l'exercice des fonctions publiques a été créée au Parlement afin de renforcer la législation applicable aux agents publics. Actuellement, plusieurs projets de loi relatifs, entre autres, aux conflits d'intérêts et au lobbying sont examinés et débattus par la Commission.

La Constitution, le Code de procédure pénale, le Code de procédure civile, le statut des magistrats (loi n° 21/85), la loi relative à l'organisation du système judiciaire (loi n° 62/2013) et d'autres textes législatifs prévoient l'indépendance, les principes déontologiques et les valeurs fondamentales du système judiciaire, et réglementent le recrutement, la rémunération, les mesures disciplinaires et les conflits d'intérêts. Le Centre d'études judiciaires gère la formation initiale et continue des juges et des procureurs, qui couvre notamment les questions d'éthique professionnelle et de déontologie. Il n'existe pas de code de conduite applicable aux magistrats portugais, qui sont également dispensés de déclaration d'avoirs.

La Constitution, le statut du ministère public (loi n° 60/98), le Code de procédure pénale, le Code de procédure civile et d'autres lois et règlements énoncent des principes éthiques, des valeurs fondamentales et des mesures visant à garantir l'intégrité et à prévenir les conflits d'intérêts au sein du ministère public. Les agents du ministère public sont tenus de signaler les éventuels empêchements et incompatibilités pour toutes les affaires civiles ou pénales dans lesquelles ils

interviennent. Des sanctions disciplinaires sont prévues en cas d'infraction. Il n'existe pas de règle régissant expressément l'acceptation de cadeaux par les agents du ministère public, ni de code de conduite applicable à leur profession.

Passation des marchés publics et gestion des finances publiques (art. 9)

Le décret-loi n° 18/2008, qui approuve le Code des marchés publics, est le principal cadre juridique régissant la passation des marchés publics. Les conditions de participation à un marché, ainsi que de sélection et d'attribution d'un marché sont établies et publiées suffisamment à l'avance. Le marché est attribué selon un seul critère, à savoir l'offre la plus avantageuse économiquement.

Le décret-loi n° 18/2008 régit également le fonctionnement de BASE, plateforme en ligne sur laquelle sont publiés tous les marchés attribués à l'issue des différents types de procédures de passation des marchés, ainsi que des informations sur leur exécution. La publication des marchés sur la plateforme BASE et au Journal officiel est obligatoire pour certaines catégories de marchés, comme les attributions de gré à gré. À défaut, ces marchés sont considérés comme nuls et nonavenus. Toutes les informations peuvent être consultées par les autorités de contrôle et le ministère public. Des recours peuvent être introduits à différents stades de la procédure, directement devant l'autorité contractante.

Avant de participer à une procédure de passation de marchés, les parties doivent déclarer l'absence de conflits d'intérêts. Les personnes physiques et morales qui ont déjà été condamnées pour blanchiment d'argent ou corruption ne peuvent pas participer aux appels d'offres ouverts.

Le Ministère de l'économie supervise la mise au point et la définition de la politique de passation des marchés. L'organisme national responsable des achats est l'ESPAP, qui gère les accords-cadres. Tous les organismes publics peuvent adhérer au système national de passation des marchés publics pour utiliser les services de l'ESPAP. La Cour des comptes effectue des contrôles externes *ex ante* et *ex post*, et les contrôles internes sont assurés par les services d'inspection générale.

Le cadre juridique régissant le processus budgétaire national se compose de la Constitution, de la loi relative aux principes de comptabilité publique (loi n° 8/90), de la loi cadre budgétaire (loi n° 151/2015), et des lois de finances locales et régionales. Le processus budgétaire et les systèmes comptables sont fondés sur les Normes comptables internationales pour le secteur public.

La Constitution prévoit les procédures d'adoption du budget national. Les débats sur le projet de budget et le projet de loi relatif à l'exécution du budget au sein de la Commission du budget et des finances du Parlement sont ouverts au public. Les informations sur le processus d'exécution du budget sont publiées dans des termes clairs et accessibles dans le cadre du projet « Connaître le processus budgétaire » piloté par la Direction générale du budget.

L'Inspection générale des finances procède à des audits internes et la Cour des comptes à des audits externes. Le Conseil des finances publiques évalue les prévisions budgétaires et le respect des règles budgétaires. La falsification de documents, notamment des livres et des registres comptables ainsi que des états financiers, est une infraction visée par l'article 256 du Code pénal.

Information du public ; participation de la société (art. 10 et 13)

La Constitution prévoit un droit universel d'accès à l'information (art. 37, par. 1). Conformément au premier paragraphe de l'article 268, les citoyens ont également le droit d'être informés par l'administration des décisions prises à leur égard. La loi n° 83/95 définit les conditions de participation aux procédures administratives et le droit à l'action collective pour prévenir et lutter contre les infractions causées par des intérêts diffus. Des lois détaillées établissant des exceptions en matière de protection de la vie privée s'appliquent également.

La loi n° 26/2016 établit le droit d'accès aux documents administratifs et ses modalités. La loi n° 65/93 a porté création de la Commission d'accès aux documents administratifs, qui veille au respect de la loi n° 26/2016 et peut formuler des recommandations non contraignantes sur demande. Les personnes physiques et morales ont également le droit de demander réparation devant les tribunaux administratifs (Code de procédure administrative, approuvé par la loi n° 15/2002).

Les technologies de l'information sont largement utilisées pour simplifier les procédures administratives, notamment la plateforme BASE, la plateforme publique CITIUS, qui permet, entre autres, de soumettre des documents aux tribunaux et de suivre des affaires, ou encore E-invoice, un système de facturation électronique dans l'administration publique.

Il est possible de signaler des infractions présumées de corruption, y compris de manière anonyme, notamment par l'intermédiaire du site Web du ministère public.

De nombreux organismes publics publient leurs plans de prévention de la corruption sur leur site Web. Le Conseil pour la prévention de la corruption publie des rapports qui définissent et évaluent les risques de corruption.

Les parties intéressées peuvent participer à la procédure législative parlementaire (art. 167 de la Constitution). Le Parlement peut également demander l'avis du public. Le décret-loi n° 274/2009 régit la procédure de consultation publique du Gouvernement.

Secteur privé (art. 12)

La police judiciaire, le ministère public et la Direction générale des politiques en matière de justice organisent des ateliers pour les représentants du secteur privé afin de les sensibiliser aux questions de corruption, d'échanger des données d'expériences, de promouvoir les bonnes pratiques et de renforcer la coopération. Le Service de renseignement financier organise régulièrement des ateliers pour les entités déclarantes, qui portent notamment sur la propriété effective et les obligations en matière de communication d'informations dans le cadre du régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Le Ministère de l'économie a mis en place un Plan d'action national sur la conduite responsable des affaires et les droits de l'homme 2017-2020 afin d'encourager des comportements socialement responsables. Le Code des marchés publics régit les relations contractuelles des entreprises avec l'État dans les procédures de passation des marchés publics.

Toutes les personnes morales doivent être inscrites au Registre national des personnes morales et au Registre du commerce et faire connaître le nom des membres de leur Conseil d'administration et des actionnaires. Le Parlement a adopté une loi portant création d'un registre central des ayants droit économiques et suppression des actions au porteur (loi n° 89/2017).

Toutes les entreprises sont tenues de respecter des normes de comptabilité et d'audit appropriées et de tenir des livres et des registres comptables. Les entreprises relevant du régime général du système de normalisation comptable doivent s'attacher les services d'un expert-comptable qui veille au respect de ces obligations et des obligations fiscales et signe toutes les déclarations d'impôt des sociétés.

Le décret-loi n° 224/2008 approuve le statut de l'Ordre portugais des commissaires aux comptes et exige que tous les commissaires aux comptes signalent les infractions de corruption au ministère public par l'intermédiaire de l'Ordre. Les infractions liées à des pratiques comptables frauduleuses sont visées par les articles 103 et 104 du régime juridique des infractions fiscales.

La déductibilité fiscale des dépenses illicites est expressément interdite, même lorsque ces dépenses ont été effectuées hors du Portugal.

Mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent (art. 14)

La loi n° 83/2017 (loi relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme) établit une liste des institutions financières et des entreprises et professions non financières soumises au régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (art. 3 à 5). Les autorités de surveillance et de contrôle de ces institutions, entreprises et professions sont classées par secteur et énumérées aux articles 84 à 91 de la loi. L'article 14 fournit des précisions sur la gestion des risques par les entités soumises à obligation.

En 2015, le Portugal a procédé à une évaluation nationale des risques, conçue pour détecter, évaluer et comprendre les risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Sur la base de cette évaluation, le pays a adopté une approche fondée sur les risques pour mettre en place des mesures de prévention. Il a créé son Service de renseignement financier en 2003 et mis en place des instances et des plateformes de coordination nationale, comme la Commission pour la coordination des politiques de prévention et de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et son Comité exécutif et ainsi que le Secrétariat technique permanent. Les autorités de contrôle des secteurs financier et non financier, le Service de renseignement financier, le ministère public, les services de détection et de répression et d'autres autorités sont représentés au sein de la Commission et du Comité exécutif et se réunissent périodiquement pour examiner les questions pertinentes.

Le premier paragraphe de l'article 3 du décret-loi n° 61/2007 impose à toute personne entrant sur le territoire de l'Union européenne ou en sortant de déclarer les espèces et les effets au porteur négociables dont le montant est égal ou supérieur à 10 000 euros. Selon sa circulaire 9630/411, l'Administration fiscale est chargée de centraliser, collecter, enregistrer et traiter les informations contenues dans les déclarations. Les informations recueillies dans le cadre du processus de déclaration sont envoyées au Service de renseignement financier, qui les transmet à la police judiciaire lorsqu'elle soupçonne une infraction. Diverses dispositions réglementent les virements électroniques et les sociétés de transfert de fonds, notamment le Règlement de l'Union européenne 2015/847 sur les informations accompagnant les transferts de fonds, le Règlement de l'Union européenne 260/2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros, la loi n° 125/2008 et le Règlement sur l'espace unique de paiements en euros.

2.2. Succès et bonnes pratiques

- Les dons, cadeaux ou prêts anonymes, monétaires ou en nature, proposés par des personnes morales nationales ou étrangères à des partis politiques sont interdits (art. 7, par. 3).
- La création de la plateforme BASE (la passation des marchés publics se fait exclusivement au moyen d'une plateforme électronique), outil favorisant la transparence et la prévention de la corruption (art. 9, par. 1).
- Le Portugal a créé des instances et des plateformes de coordination nationale dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, qui permettent à toutes les autorités de supervision et de contrôle et, entre autres, au ministère public et au Service de renseignement financier, de se réunir périodiquement (art. 14, par. 1, al. b)).
- Dans le cadre de leurs activités de surveillance et d'orientation du secteur privé, les autorités portugaises chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent mettent systématiquement à profit les initiatives pertinentes de divers organismes internationaux ainsi que les documents sur les meilleures pratiques et les documents d'orientation du Groupe d'action financière (GAFI) et de l'Autorité bancaire européenne (art. 14, par. 4).
- Les autorités portugaises dispensent des formations, en particulier aux pays d'Amérique du Sud et aux pays lusophones, ce qui représente un effort

supplémentaire à l'appui de la promotion de la coopération mondiale, régionale et sous-régionale (art. 14, par. 5).

2.3. Difficultés d'application

Il est recommandé que le Portugal :

- Élabore une stratégie nationale, efficace et coordonnée de lutte contre la corruption (art. 5, par. 1) ;
- Crée un ou plusieurs organes dotés de l'indépendance nécessaire et des ressources suffisantes ou confie à un ou plusieurs organes existants le mandat nécessaire pour superviser ou coordonner la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption et dote un tel organe de l'indépendance nécessaire et des ressources suffisantes (art. 6, par. 1 et 2) ;
- Envisage d'élaborer des méthodes pour déterminer les postes exposés à la corruption et mette en place des procédures appropriées pour assurer une rotation sur ces postes (art. 7, par. 1) ;
- S'efforce d'adopter des codes de conduite et d'autres mesures appropriées, y compris des formations, pour donner des orientations éthiques à toutes les catégories d'agents de la fonction publique (art. 8, par. 1 à 3) ;
- S'efforce de mettre en place des règles très détaillées en matière de déclaration et de gestion des conflits d'intérêts et d'acceptation de cadeaux, applicables à tous les agents de la fonction publique, en particulier ceux qui occupent des postes de direction, les parlementaires ainsi que le personnel judiciaire et celui du ministère public (art. 8, par. 5 et art. 11) ;
- Poursuive les efforts visant à réviser, adopter et mettre en œuvre les amendements à la législation examinés actuellement par la commission parlementaire spéciale et veille à ce qu'ils soient conformes aux exigences de la Convention (art. 7 et 8) ;
- Envisage d'adopter une législation très détaillée établissant des mesures et des systèmes de nature à faciliter le signalement par les agents publics aux autorités compétentes des actes de corruption, notamment en renforçant les mesures de protection des personnes qui communiquent des informations (art. 8, par. 4) ;
- Envisage de renforcer les systèmes de déclaration des avoirs et des conflits d'intérêts, notamment en fusionnant les registres existants, en améliorant les mécanismes d'examen et de vérification, en précisant quels agents de la fonction publique doivent effectuer des déclarations et en incluant le personnel judiciaire et celui du ministère public à la liste des déclarants (art. 8, par. 5) ;
- Renforce les mesures existantes en matière d'accès à l'information, notamment en mettant en place des mécanismes de recours internes efficaces et des calendriers précis (art. 10, al. a)).

3. Chapitre V : recouvrement d'avoirs

3.1. Observations sur l'application des articles examinés

Disposition générale ; coopération spéciale ; accords et arrangements bilatéraux et multilatéraux (art. 51, 56 et 59)

Le cadre juridique régissant le recouvrement d'avoirs au Portugal se compose principalement du Code pénal, du Code de procédure pénale, de la loi relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, de la loi n° 144/99 relative à la coopération judiciaire internationale en matière pénale et de la loi n° 88/2009 relative à l'approbation du régime juridique d'émission et d'exécution des décisions de confiscation des instruments, produits et avantages du crime. En outre, les dispositions de la Convention sont directement applicables au Portugal, conformément à l'article 8 de la Constitution.

Le ministère public est l'autorité compétente pour recevoir, examiner et exécuter les demandes de recouvrement d'avoirs au Portugal. La police judiciaire aide les procureurs à identifier, localiser et saisir les avoirs en vue de leur confiscation et/ou de leur restitution à l'État requérant. Le Bureau portugais de recouvrement des avoirs, qui relève de la police judiciaire, est chargé d'identifier et de localiser les produits et les instruments du crime et de coopérer avec les bureaux de recouvrement d'avoirs d'autres États. Le Bureau de gestion des avoirs est responsable de la gestion des biens saisis et confisqués.

La législation portugaise prévoit la communication spontanée d'informations aux niveaux national et international (art. 129 de la loi relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme). Des informations peuvent également être communiquées aux autorités compétentes d'autres États par l'intermédiaire du Groupe Egmont, de la plateforme européenne des bureaux de recouvrement des avoirs, du réseau CARIN, d'INTERPOL et d'Europol.

Le Portugal a conclu un accord bilatéral avec la Suisse sur le recouvrement des avoirs.

Prévention et détection des transferts du produit du crime ; service de renseignement financier (art. 52 et 58)

Les entités soumises à obligation sont tenues d'identifier leurs clients, y compris les clients occasionnels ainsi que tous les représentants et ayants droit économiques (art. 23 et 24 de la loi relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme). Elles sont également tenues de vérifier l'identité de leurs clients, d'établir leur profil de risque et de mettre en place un système approprié de gestion des risques (art. 14). L'obligation d'identification des ayants droit économiques est définie dans les articles 29 à 34. La notion d'ayants droit économiques est définie dans l'article 30 de la loi relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et dans l'avis de la Banque du Portugal n° 2/2018 (ancien avis n° 5/2013). Une nouvelle loi portant création d'un registre central des ayants droit économiques et suppression des actions au porteur a été adoptée (loi n° 89/2017). La définition des « personnes politiquement exposées » figure à l'alinéa cc) du paragraphe 1 de l'article 2 de la loi relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et celle des personnes faisant partie de leur proche entourage figure à l'alinéa dd) du même paragraphe. Les entités soumises à obligation doivent adopter des approches fondées sur les risques pour déterminer si le client est une personne politiquement exposée ou un membre de la famille ou de l'entourage proche d'une telle personne (art. 19, par. 1 et 3). Les autorités portugaises fournissent également des orientations sur la manière de détecter les activités criminelles des personnes qui ont été politiquement exposées, notamment un ensemble d'indicateurs permettant d'identifier ces personnes (art. 19, 39 et 52, par. 2).

L'article 36 de la loi relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme impose aux institutions financières d'appliquer des mesures de vigilance accrues dans les situations considérées comme étant à haut risque. À cette fin, l'annexe III contient une liste indicative des facteurs pouvant accroître les risques, auxquels les institutions financières doivent accorder une attention particulière. Les autorités compétentes, y compris la Banque du Portugal, peuvent définir d'autres situations dans lesquelles les risques peuvent être plus élevés (art. 36, par. 1 et 3, al. b)). L'article 52 de la loi définit le terme « obligation de contrôle » et, conformément au paragraphe 2 de l'article 41 de l'avis n° 2/2018 de la Banque du Portugal, celle-ci diffuse et met à jour une liste d'exemples d'indicateurs pouvant dénoter une situation suspecte ; cette liste énumère les comportements, activités ou opérations qui peuvent être liés à des fonds ou à d'autres avoirs provenant d'activités criminelles ou liés au financement du terrorisme.

Parmi les outils de contrôle, on trouve notamment la classification des « personnes politiquement exposées » ainsi que des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, conformément au paragraphe 1 de l'article 2, et au paragraphe 2 de l'article 18.

L'article 51 de la loi relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme prévoit que les registres et les dossiers doivent être conservés pendant au moins sept ans sur un support durable, de préférence électronique. En outre, les entités soumises à obligation doivent assurer un suivi permanent adéquat des relations commerciales, s'agissant notamment des clients, de leur profil de risque, de leurs opérations et d'autres activités pertinentes, et mettre régulièrement à jour les informations collectées, conformément à leur devoir de vigilance relatif à la clientèle (art. 18, par. 2 ; art. 27, par. 3, al. c), et art. 40).

Il est interdit de créer des banques écrans (art. 66). Les institutions financières ont l'interdiction d'établir ou d'entretenir des relations de correspondant bancaire avec toute institution financière fictive et doivent vérifier que leurs correspondants à l'étranger sont soumis à la même obligation.

Le système de déclaration d'avoirs qui concerne certains fonctionnaires prévoit des sanctions en cas de manquement. Les déclarations ne sont pas publiées en ligne mais toute personne peut les consulter à la Cour constitutionnelle. Les déclarations peuvent être communiquées aux États étrangers sur la base d'une demande effectuée dans le cadre de la procédure d'entraide judiciaire. La législation portugaise ne mentionne pas l'obligation de signaler les comptes domiciliés dans un pays étranger sur lesquels des agents de la fonction publique ont un droit ou une délégation de signature ou tout autre pouvoir.

Les entités soumises à obligation sont tenues de présenter des déclarations d'opérations suspectes au Service de renseignement financier et au Département central d'investigation et d'action pénale (art. 43). En cas de non-respect de cette obligation, des sanctions financières peuvent être imposées par les autorités de contrôle et de surveillance (art. 169, al. cc)). Le Service de renseignement financier ne dispose pas de pouvoirs d'enquête. En conséquence, il reçoit et analyse les déclarations d'opérations suspectes et les transmet aux services de détection et de répression lorsqu'il soupçonne qu'une infraction de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme ou toute infraction principale a été commise. Le Service de renseignement financier communique des informations aux entités financières et non financières, évalue les risques systémiques et organise régulièrement des discussions avec ces entités, avec les autorités de surveillance et de contrôle et avec les autres autorités publiques. Il ne peut pas geler les comptes mais il peut suspendre temporairement des opérations. Il est composé de fonctionnaires de police spécialisés dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ainsi que de trois experts détachés par l'administration fiscale. Il coopère avec d'autres services de renseignement financier, conformément à des mémorandums d'accord conclus avec eux et par l'intermédiaire du groupe Egmont, et également sur la base de l'article 137 de la loi relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, qui autorise l'échange d'informations entre les services.

Mesures pour le recouvrement direct de biens ; mécanismes de recouvrement de biens par la coopération internationale aux fins de confiscation ; coopération internationale aux fins de confiscation (art. 53, 54 et 55)

Les États étrangers peuvent engager une action civile, demander réparation et être reconnus comme propriétaire légitime de biens acquis au moyen d'une infraction visée par la Convention conformément à l'article 2 (Garantie de l'accès au système judiciaire) et à l'article 30 (Définition des parties légitimes) du Code de procédure civile. Toutefois, aucun État étranger ne s'est constitué partie civile dans une affaire de corruption au Portugal.

Le Portugal ne subordonne pas la coopération internationale à l'existence d'un traité. La législation portugaise permet l'exécution directe des jugements et décisions de confiscation étrangers (art. 160 de la loi n° 144/99 et, dans l'Union européenne, loi n° 25/2009) ainsi que le transfert des biens confisqués. Dans la législation applicable aux membres de l'Union européenne (loi n° 25/2009), le Portugal établit

un régime juridique qui simplifie davantage les procédures. Toutefois, il n'a jamais reçu de demande concernant une telle assistance dans une affaire de corruption.

Les articles 109 à 111 du Code pénal prévoient la règle générale de confiscation, ainsi que la confiscation élargie. La confiscation des produits et des instruments du blanchiment d'argent, de la corruption et d'autres infractions est prévue aux articles premier, 7 et 12 de la loi n° 5/2002, y compris lorsque l'infraction est commise hors du Portugal ou lorsque les fonds sont d'origine étrangère. Ces dispositions protègent les propriétaires de bonne foi (art. 111, par. 2 du Code pénale et art. 28 de la loi n° 144/99). L'article 178 du Code de procédure pénale autorise le ministère public et la police judiciaire à saisir et geler temporairement les avoirs jusqu'à ce qu'une décision soit rendue. Les articles 111, paragraphe 4, et 228 du Code de procédure pénale et l'article 10, paragraphe 2, de la loi n° 5/2002 disposent que les biens saisis doivent avoir un montant égal à la valeur de la richesse inexpliquée.

Le Portugal prévoit la possibilité d'une confiscation civile ou sans condamnation (conformément à la directive 2014/42/UE concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne). Aucune affaire de corruption impliquant une action civile en recouvrement n'a eu lieu au Portugal.

Un État partie étranger peut demander l'exécution de mesures conservatoires au Portugal. Une telle demande ne doit pas faire l'objet d'une décision judiciaire mais doit prendre la forme d'une commission rogatoire transmise directement entre autorités judiciaires compétentes (art. 152 de la loi n° 144/99). En ce qui concerne les États membres de l'Union européenne, le Portugal applique les dispositions de la loi n° 25/2009, qui fournit des orientations détaillées sur la reconnaissance et l'exécution au Portugal des décisions de gel rendues par une autorité judiciaire d'un autre État membre de l'Union européenne dans le cadre de procédures pénales, afin de recueillir des preuves ou de confisquer des biens. La possibilité d'exécuter au Portugal des ordonnances ou des jugements étrangers de gel, de saisie ou de confiscation d'avoirs, qui ne sont pas liés à une procédure pénale, n'est pas mentionnée expressément. Néanmoins, le Portugal ne dispose pas d'autre mécanisme pour préserver des biens à titre préventif en vue de leur confiscation. Étant donné que le Portugal n'a pas encore été saisi d'une demande d'exécution de mesures conservatoires ou d'une décision de confiscation liées à la corruption, l'application des paragraphes 1 et 2 de l'article 55 ne peut pas encore être évaluée.

S'agissant des mesures conservatoires prises à l'égard d'avoirs, la législation et les procédures portugaises ne donnent pas à l'État partie requérant la possibilité de présenter ses arguments en faveur de leur maintien avant leur levée. Le Portugal a fourni des copies de ses lois pertinentes au moment de l'examen.

Restitution et disposition des avoirs (art. 57)

L'article 160 de la loi n° 144/99 prévoit la restitution des biens à leurs propriétaires légitimes antérieurs. En outre, la Convention peut servir de base légale et le principe de réciprocité peut être utilisé. Le Portugal prévoit la restitution des avoirs, après déduction des frais, à condition que l'État requérant ait obtenu une condamnation, qu'il démontre un intérêt particulier et que la réciprocité soit assurée (art. 26 et 110, par. 4, de la loi n° 144/99). En outre, lorsque les États requérants sont membres de l'Union européenne, les biens confisqués d'un montant supérieur à 10 000 euros sont partagés en deux, à l'exception des avoirs non liquides qui peuvent être restitués intégralement à l'État requérant (art. 18 de la loi n° 88/2009). Le Portugal a conclu un accord sur la disposition définitive des avoirs confisqués avec la Suisse. Il n'a encore reçu aucune demande de restitution d'avoirs d'un État étranger.

3.2. Succès et bonnes pratiques

- Les autorités portugaises dépassent les exigences minimales et fournissent des orientations sur la manière de détecter les activités criminelles des personnes politiquement exposées, notamment un ensemble d'indicateurs permettant d'identifier les personnes qui ne sont plus politiquement exposées (art. 52, par. 2).

- Les échanges spontanés d'informations avec un grand nombre d'homologues ont permis de geler des avoirs dans plusieurs cas concrets (art. 56).
- La création d'un registre central des ayants droit économiques (art. 12 et 52).

3.3. Difficultés d'application

Il est recommandé que le Portugal :

- Envisage d'exiger des agents de la fonction publique qu'ils signalent les comptes domiciliés dans un pays étranger sur lesquels ils ont un droit ou une délégation de signature ou tout autre pouvoir (art. 52, par. 6) ;
- Précise qu'un autre État partie peut engager une action civile, demander réparation et être reconnu comme propriétaire légitime de biens acquis au moyen d'une infraction visée par la Convention (art. 53) ;
- Prenne des mesures pour préciser que l'État partie requérant a la possibilité de présenter ses arguments en faveur du maintien des mesures conservatoires avant leur levée (art. 55, par. 8) ;
- Adopte les mesures législatives et autres mesures nécessaires pour donner effet à une demande présentée par un autre État partie en vue de la restitution et de la disposition d'avoirs visés par la Convention (art. 57, par. 3, al. a) et b)) ;
- Envisage de conclure d'autres accords ou arrangements bilatéraux ou multilatéraux afin de renforcer l'efficacité de la coopération internationale instaurée en application de la Convention (art. 59).
