



Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption



Rapport de Phase 4: Portugal

Ce rapport de Phase 4 sur le Portugal par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption évalue et fait des recommandations sur la mise en œuvre par le Portugal de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et la Recommandation de 2009 du Conseil visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Il a été adopté par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption le 14 octobre 2022.

Le rapport fait partie de la quatrième phase de l'exercice de suivi mené par le Groupe de travail, qui a débuté en 2016. La Phase 4 examine les difficultés particulières que les pays rencontrent pour réprimer l'infraction de corruption transnationale, ainsi que les résultats obtenus. Elle porte sur des aspects tels que la détection, l'action répressive, la responsabilité des entreprises, la coopération internationale, ainsi que sur les questions soulevées lors des évaluations précédentes et toujours en suspens.

Table des matières

Synthèse	5
Introduction	7
1. Évaluations précédentes du Portugal par le Groupe de travail sur la corruption	7
2. Processus de Phase 4 et mission sur place	8
3. Le risque de corruption transnationale au Portugal, à la lumière de sa situation économique et du profil de ses échanges commerciaux	9
(a) Contexte économique	9
(b) L'exposition du Portugal aux risques de corruption transnationale	14
4. Affaires impliquant la corruption d'agents publics étrangers	14
A. Détection de la corruption transnationale	17
1. Sources des allégations de corruption transnationale	17
Légendes du Graphique	17
2. La Stratégie nationale anticorruption 2020-2024	18
3. Signalement par des agents publics	18
4. Signalement par des missions diplomatiques à l'étranger	19
5. Médias et journalistes d'investigation	20
6. Signalement par des lanceurs d'alerte et protection de ceux-ci	20
(a) Éléments de la loi qui constituent une bonne pratique	20
(b) Éléments de la loi qui nécessitent une clarification	22
(c) Efforts de sensibilisation à la loi	23
7. Lutte contre le blanchiment de capitaux	24
(a) Risques de blanchiment de capitaux	25
(b) Déclaration d'opération suspecte	25
(c) Personnes politiquement exposées (PPE)	26
(d) Ressources et formation	26
8. Autorités fiscales	27
9. Aide publique au développement	27
10. Comptables et vérificateurs des comptes	27
(a) Normes comptables	27
(b) Connaissance, détection et signalement de la corruption transnationale par des vérificateurs externes des comptes	28
11. Signalement spontané par les entreprises	30
B. Répression de l'infraction de corruption transnationale	31
1. L'infraction de corruption transnationale	31
(a) Application concurrente des infractions de corruption transnationale du Portugal	31
(b) Les éléments de l'infraction	32

(c)	Dispense de peine (repentir réel)	34
2.	Compétence à l'égard des personnes physiques	35
3.	Sanctions et confiscations à l'encontre des personnes physiques	36
(a)	Sanctions à l'encontre des personnes physiques	36
(b)	Atténuation des sanctions	37
(c)	Sanctions imposées dans la pratique et statistiques	37
(d)	Confiscation	39
4.	Infractions connexes de falsification des comptes et de blanchiment de capitaux	40
(a)	Infraction de falsification des comptes	40
(b)	Infraction de blanchiment de capitaux	41
5.	Enquêtes et poursuites relatives à l'infraction de corruption transnationale	43
(a)	Autorités responsables des enquêtes et des poursuites relatives à l'infraction de corruption transnationale	43
(b)	Ressources, formation et expertise	43
6.	Conduite des enquêtes et poursuites pour corruption transnationale	45
(a)	Ouverture et conduite des enquêtes	45
(b)	Le Groupe de travail n'a identifié aucun problème à propos de la disponibilité de techniques d'enquête au cours de la Phase 3.	46
(c)	Suspension provisoire des poursuites	47
(d)	Poursuites	49
(e)	Délais de prescription	50
7.	Répression de l'infraction de corruption transnationale	50
(a)	Enquêtes classées sans suite	50
(b)	Propension à s'en remettre aux autorités étrangères et affaires multijuridictionnelles	52
8.	Article 5 de la Convention	53
9.	Mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales pour l'infraction de corruption transnationale et les infractions connexes	55
10.	Coopération internationale	56
(a)	Entraide judiciaire	56
(b)	Extradition	59
C. Responsabilité des personnes morales		61
1.	Étendue de la responsabilité des personnes morales au titre de l'infraction de corruption transnationale et d'infractions connexes	61
(a)	Personnes morales dont la responsabilité peut être engagée	61
(b)	Actes pouvant déclencher la responsabilité	62
(c)	Responsabilité autonome des personnes morales dans la pratique	62
(d)	Moyen de défense tiré du fait d'avoir agi à l'encontre d'ordres ou instructions formels	63
2.	Compétence à l'égard des personnes morales	64
3.	Sanctions à l'encontre des personnes morales pour corruption transnationale	64
(a)	Sanctions pécuniaires	65
(b)	Sanctions alternatives et accessoires	66
(c)	Circonstances atténuantes spéciales appliquées aux personnes morales	67
(d)	« L'adoption et la mise en œuvre d'un programme de conformité adéquat/approprié » comme facteur à prendre en considération dans la condamnation	67
4.	Confiscation à l'encontre de personnes morales	68
5.	Engagement auprès du secteur privé	68
(a)	Le Régime général de prévention de la corruption (RGPC) et le Mécanisme national de lutte contre la corruption (MENAC)	68
(b)	Initiatives de sensibilisation du secteur privé	70
(c)	Gouvernance d'entreprise et conformité	71

D. Autres questions	73
1. Mesures fiscales de lutte contre la corruption transnationale	73
(a) Non-déductibilité fiscale des pots-de-vin et suivi après condamnation	73
(b) Traitement fiscal des sanctions et confiscations imposées à des personnes morales	74
(c) Sensibilisation, détection et signalement de la corruption transnationale par les autorités fiscales	74
(d) Dépenses non justifiées	76
(e) Coopération entre les autorités fiscales et les autorités répressives tant au Portugal qu'à l'étranger	77
2. Avantages octroyés par les pouvoirs publics	78
(a) Marchés publics	78
(b) Aide publique au développement	79
(c) Crédits à l'exportation	80
Conclusion : évolutions positives, recommandations et questions nécessitant un suivi	82
Bonnes pratiques et évolutions positives	82
Recommandations du Groupe de travail	83
Suivi par le Groupe de travail	87
Annexe A. Résumé de certaines affaires	90
1. Affaires de corruption transnationale classées sans poursuites judiciaires	90
2. Affaires de corruption transnationale en cours	92
3. Affaires n'ayant pas fait l'objet d'une enquête pour corruption transnationale	93
Annexe B. Recommandations de Phase 3 au Portugal	95
Annexe C : Liste des participants à la mission sur place	100
Annexe D : Liste d'abréviations et d'acronymes	102
Annexe E : Extraits des textes de loi applicables	104
Tableaux	
Tableau 1. Composition des investissements directs étrangers sortants du Portugal	12
Tableau 2. Sanctions à l'encontre des personnes morales	65
Graphiques	
Graphique 1. Mise en œuvre par le Portugal des recommandations de Phase 3	8
Graphique 2. Composition des exportations portugaises	10
Graphique 3. Affaires de corruption transnationale au Portugal, en juin 2022	15
Graphique 4. Sources des allégations de corruption transnationale	17
Graphique 5. Enquêtes préliminaires et poursuites pénales au Portugal	46

Synthèse

Le présent rapport de Phase 4 établi par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (le Groupe de travail) évalue l'application et la mise en œuvre par le Portugal de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et des instruments connexes, et formule des recommandations à ce sujet. Le rapport retrace les progrès accomplis par le Portugal depuis l'évaluation de Phase 3 réalisée en 2013. Il expose en détail les résultats obtenus et les difficultés rencontrées par le Portugal à cet égard, notamment en ce qui concerne la détection de la corruption transnationale, l'application de sa législation en matière de corruption transnationale, et la responsabilité des personnes morales.

Le Groupe de travail salue les mesures prises par le Portugal pour améliorer la détection dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption. Toutefois, des améliorations sont nécessaires dans plusieurs domaines et le nombre d'allégations d'actes de corruption transnationale présumés détectés depuis la Phase 3 demeure faible. Le Portugal n'a jamais détecté une seule affaire de corruption transnationale par le biais du signalement d'agents publics ou de vérificateurs des comptes, et le taux de détection par le truchement de déclarations d'opérations suspectes ou des autorités fiscales est bas. Le Groupe de travail félicite le Portugal d'avoir adopté une législation complète sur la protection des lanceurs d'alerte, dont certains éléments doivent toutefois être encore précisés plus avant.

Le Groupe de travail salue également les efforts accomplis par le Portugal afin de clarifier certains points qui avaient été jugés préoccupants à propos de l'interprétation de l'infraction de corruption transnationale, mettant ainsi en œuvre plusieurs recommandations formulées à l'issue de la Phase 3. Le Groupe de travail suivra l'application de cette interprétation dans la pratique. Il continue de s'inquiéter du nouveau moyen de défense fondé sur le repentir réel, disposition que le Portugal devrait modifier, et note que la recommandation qu'il a formulée de longue date, à propos de l'absence de sanctions pécuniaires à l'encontre des personnes physiques, excepté dans des cas limités de conversion de peines d'emprisonnement, n'est toujours pas mise en œuvre.

En dépit du fait que les autorités portugaises ont intensifié leurs efforts en matière d'enquête, le Groupe de travail est gravement préoccupé par le niveau de répression de la corruption transnationale au Portugal. Il note que depuis l'entrée en vigueur de la Convention au Portugal il y a plus de 20 ans, aucune condamnation ni sanction n'a été prononcée à ce jour pour corruption transnationale. Les autorités portugaises ont prématurément classé sans suite des affaires de corruption transnationale sans mener d'enquête approfondie et active sur les allégations portées, de sorte que le nombre d'affaires classées sans suite a augmenté dans une mesure significative, comparé à la Phase 3. Le Groupe de travail relève qu'un grand nombre d'allégations de corruption transnationale au Portugal impliquent des hauts fonctionnaires étrangers et/ou de grandes entreprises portugaises, et que deux de ces affaires seulement ont abouti à des poursuites.

Le Groupe de travail salue les efforts déployés par le Portugal afin de clarifier le fait que l'exonération de responsabilité visée à l'article 11(2) du Code pénal ne s'applique pas aux personnes morales dans le cadre de transactions commerciales. Toutefois, certaines préoccupations exprimées au cours de la Phase 3 demeurent. En dépit de récentes réformes du Code pénal, le Portugal n'a pas supprimé le moyen de défense prévu à l'article 11(6), fondé sur le fait d'avoir agi contre des ordres ou des instructions formels. Le Portugal doit également veiller à ce que la responsabilité des personnes morales pour corruption transnationale ne soit pas limitée dans la pratique aux affaires dans lesquelles une personne physique est

poursuivie ou condamnée, et à ce que les amendes infligées à des personnes morales pour corruption transnationale soient réellement efficaces, proportionnées et dissuasives.

Le rapport met également en évidence des évolutions positives et des bonnes pratiques, qui pourraient améliorer la mise en œuvre de la Convention par le Portugal. L'instauration du régime général de prévention de la corruption et la mise en place du mécanisme national de lutte contre la corruption peuvent encourager une culture de la conformité dans les milieux d'affaires du pays, et le Portugal doit désormais se servir de cet élan pour sensibiliser davantage à ce nouveau régime et en soutenir la bonne mise en œuvre. Le Groupe de travail félicite le Portugal pour l'adoption de la législation sur la protection des lanceurs d'alerte et les règlements hors procès, et pour ses efforts en matière de sensibilisation et de formation des secteurs public et privé. Le Groupe de travail salue également le développement des activités de sensibilisation menées auprès des autorités judiciaires et répressives locales, dans les pays se situant du côté de la demande, avec lesquels le Portugal a de puissants liens culturels et économiques. En outre, le Groupe de travail félicite le Portugal pour l'ambitieux programme de recrutement de la police criminelle, qui va créer de nouveaux postes dans le domaine des enquêtes pénales, de la police scientifique et de la sécurité.

Le rapport et ses recommandations, qui reflètent les conclusions d'experts de la Bulgarie et du Costa Rica, ont été adoptés par le Groupe de travail le 13 octobre 2022. Le rapport se fonde sur les textes législatifs, données et autres ressources fournies par les autorités portugaises, et sur les recherches menées par l'équipe d'examen. Ils reposent également sur les informations recueillies par l'équipe d'examen lors de la mission sur place au Portugal en mai 2022, au cours de laquelle elle a rencontré des représentants des secteurs public et privé, des autorités répressives, des autorités judiciaires, des médias et de la société civile. Le Groupe de travail invite le Portugal à lui présenter un compte rendu oral dans un an, faisant le point sur sa mise en œuvre de certaines recommandations, et un rapport écrit dans deux ans, dressant le bilan de la mise en œuvre de toutes les recommandations et des mesures prises pour réprimer la corruption.

Introduction

1. En octobre 2022, le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales (le Groupe de travail) a achevé sa quatrième évaluation de la mise en œuvre par le Portugal de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Convention), de la Recommandation visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales adoptée en 2021 par le Conseil (la Recommandation anticorruption) et des instruments connexes¹.

1. Évaluations précédentes du Portugal par le Groupe de travail sur la corruption

2. Le suivi de la mise en œuvre de la Convention, de la Recommandation de 2021 et des instruments connexes comporte plusieurs phases successives et s'effectue selon des principes convenus à l'avance et au moyen d'un mécanisme rigoureux d'examen par les pairs. Le processus de suivi est obligatoire pour toutes les Parties à la Convention, et des visites sur place sont obligatoirement organisées au cours des Phases 2, 3 et 4. Les rapports de suivi, qui sont systématiquement publiés sur le site Internet de l'OCDE, contiennent des recommandations à l'intention du pays évalué. Ces rapports doivent être adoptés par le Groupe de travail selon la règle du « consensus moins un ». Le pays évalué peut donc exprimer ses vues et ses commentaires, mais ne peut pas bloquer l'adoption du rapport final et des recommandations.

3. L'évaluation de Phase 3 du Portugal a eu lieu en juin 2013. À l'époque du suivi écrit après deux ans en 2015, le Portugal avait pleinement mis en œuvre 7 recommandations, avait partiellement mis en œuvre 19 recommandations et n'avait pas mis en œuvre 7 recommandations (Graphique 1. Mise en œuvre par le Portugal des recommandations de Phase 3 et Annexe 1). Le Groupe de travail a décidé, au cours de l'évaluation de Phase 4 du Portugal, de revisiter les recommandations et les questions nécessitant un suivi restant en suspens.

Encadré 1. Évaluations précédentes du Portugal par le Groupe de travail sur la corruption

2015 [Rapport de suivi de Phase 3](#)

2013 [Rapport de Phase 3](#)

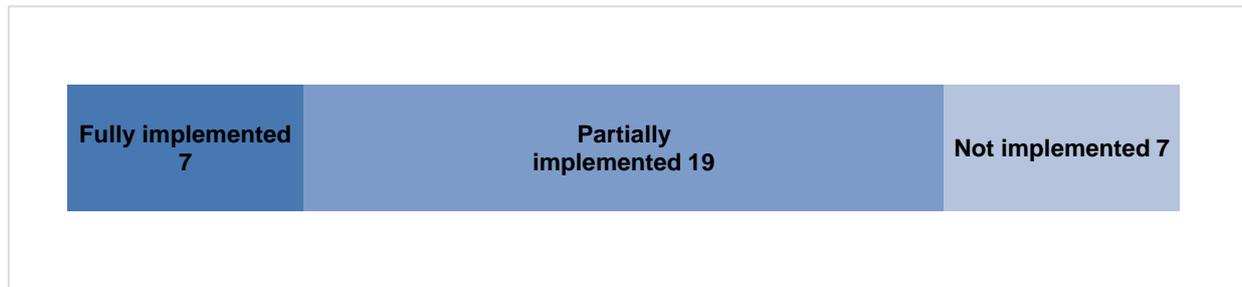
2009 [Rapport de suivi de Phase 2](#)

2007 [Rapport de Phase 2](#)

2002 [Rapport de Phase 1](#)

¹ Le 26 novembre 2021, le Conseil de l'OCDE a adopté la Recommandation visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Recommandation anticorruption), afin de renforcer la mise en œuvre de la Convention anticorruption de l'OCDE et d'intensifier la lutte contre la corruption transnationale. La Recommandation anticorruption actualise et développe la Recommandation originelle de 2009. En conséquence, le présent rapport fait référence à la Recommandation anticorruption et certains paragraphes renvoient aux « nouveaux » aspects de la Recommandation anticorruption.

Graphique 1. Mise en œuvre par le Portugal des recommandations de Phase 3



Pleinement mise en œuvre 7 – Partiellement mise en œuvre 19 – Non mise en œuvre 7

2. Processus de Phase 4 et mission sur place

4. La Phase 4 porte sur trois problématiques transversales – la détection de l’infraction de corruption transnationale par la Partie évaluée, sa répression et la responsabilité des personnes morales pour cette infraction. Elle examine également les progrès accomplis par cette Partie en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations de Phase 3 restant en suspens, ainsi que les problèmes éventuellement posés par les modifications de la législation ou du dispositif institutionnel du pays en matière de lutte contre la corruption transnationale et, le cas échéant, les autres problèmes venus à l’attention du Groupe de travail. L’évaluation de Phase 4 tient compte de la situation et des difficultés propres à chaque Partie, ce qui permet de rédiger un rapport et des recommandations correspondant mieux que les rapports antérieurs aux problèmes et réalisations propres à chaque Partie. Ce résultat est largement dû au fait que l’évaluation de Phase 4 se concentre d’abord et avant tout sur les recommandations de Phase 3 qui n’avaient pas été pleinement mises en œuvre à la fin de ce cycle. Il est donc possible que les aspects qui ne posaient pas de problème ou les problèmes qui avaient été résolus à la fin de la Phase 3 n’apparaissent pas dans le rapport de Phase 4, tandis que des problèmes totalement nouveaux, survenus depuis cette date, peuvent apparaître pour la première fois dans ce rapport.

5. L’équipe chargée de l’évaluation de Phase 4 du Portugal était composée d’examinateurs principaux venant de Bulgarie et du Costa Rica et de membres de la Division de lutte contre la corruption de l’OCDE². Après avoir reçu les réponses du Portugal au questionnaire-type de Phase 4 et à des questions supplémentaires spécifiques au pays, l’équipe d’examen, a effectué une mission sur place à Lisbonne du 23 au 27 mai 2022. Elle a rencontré des représentants du gouvernement, des autorités

² La Bulgarie était représentée par M^{me} **Lilia Boyanova Penkova-Stankova**, experte senior, direction prévention de la corruption, commission pour la lutte contre la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement (CCCIAP) et M. **Lachezar Zlatkov**, enquêteur, département corruption et blanchiment de capitaux, direction générale de lutte contre le crime organisé, ministère de l’Intérieur. Le Costa Rica était représenté par M^{mes} **Amy Román Bryan**, procureure en charge de l’éthique publique, bureau du procureur général de la République, et M^{me} **Diana Hernández Gamboa**, procureure chargée de la coordination, procureure adjoint, département probité, transparence et lutte contre la corruption, bureau du procureur. L’OCDE était représentée par M^{me} **Elsa Gopala Krishnan**, analyste juridique principale ; M. **Apostolos Zampounidis**, analyste juridique, M. **Vitor Geromel**, analyste juridique, et M^{me} **Anaïs Michel**, analyste juridique, appartenant tous à la Division de lutte contre la corruption, Direction des affaires financières et des entreprises.

législatives, des autorités répressives, des autorités judiciaires, du secteur privé (organisations professionnelles, entreprises, établissements financiers, cabinets d'avocats et auditeurs externes), ainsi que des représentants de la société civile (organisations non gouvernementales, universités et médias)³. L'équipe d'examen tient à remercier tous les participants pour leurs contributions à des discussions franches et constructives. Elle remercie également le Portugal pour sa coopération tout au long de l'évaluation, l'organisation de la mission sur place qui a réuni de nombreux participants, et la fourniture d'informations supplémentaires à la suite de la mission. Toutefois, alors que des représentants d'associations professionnelles et d'autorités réglementaires couvrant les petites et moyennes entreprises (PME) ont assisté à la mission sur place, les examinateurs principaux ont été déçus par l'absence de participation de représentants des PME elles-mêmes au cours des panels organisés avec le secteur privé, étant donné leur importance dans l'économie portugaise.

3. Le risque de corruption transnationale au Portugal, à la lumière de sa situation économique et du profil de ses échanges commerciaux

(a) Contexte économique

Généralités

6. Le Portugal est une économie relativement petite dans le contexte du Groupe de travail, avec une population d'un peu plus de 10 millions d'habitants et un produit intérieur brut (PIB) de 211 278 millions EUR en 2021⁴. Le Portugal s'est classé au 31^e rang du Groupe de travail en termes de PIB, au 31^e rang en termes d'exportations de biens et de services, et au 28^{er} rang en termes de stocks d'IDE sortants⁵. L'économie portugaise a connu une très forte expansion à la suite de la crise financière mondiale et de la crise de la dette souveraine européenne, avant l'épidémie de COVID-19. La pandémie de COVID-19 a durement touché l'économie portugaise, entraînant une baisse du PIB en termes réels de 8.4 % en 2020, qui reflète son exposition relative aux industries affectées par la pandémie, tel le tourisme⁶. À la suite d'un fort rebond de 4.9 % en 2021, l'économie portugaise continue de connaître une reprise robuste ; au début de 2022, son PIB et ses exportations ont dépassé leurs niveaux d'avant la crise. Les flux financiers d'IDE du Portugal ont baissé (de 36 % pour les flux financiers sortants et de 38 % pour les flux financiers entrants) en 2020⁷. Les flux financiers entrants ont enregistré une légère reprise de 5 %, tandis que les flux sortants ont affiché un solde négatif en valeur nette (en d'autres termes, les investissements réalisés par des sociétés affiliées étrangères dans leurs sociétés mères au Portugal ont surpassé les investissements réalisés par des sociétés mères du Portugal dans leurs sociétés affiliées étrangères) en 2021, mais l'OCDE anticipe une reprise rapide après cette date⁸.

³ Voir Annexe 2 pour la liste des participants aux discussions pendant la mission sur place.

⁴ OCDE, base de données des comptes nationaux.

⁵ CNUCED, Output and Income, Gross Domestic Product ; Balance of Payments, Goods and Services; Balance of Payments, Foreign Direct investment Inward and Outward Flows and Stock. Dollars US dollars à prix courants, 2020.

⁶ OCDE (2021), [Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, mars 2021](#).

⁷ OCDE, base de données relative aux statistiques des IDE selon la Définition de référence de l'OCDE des investissements directs internationaux 2008 – Quatrième édition.

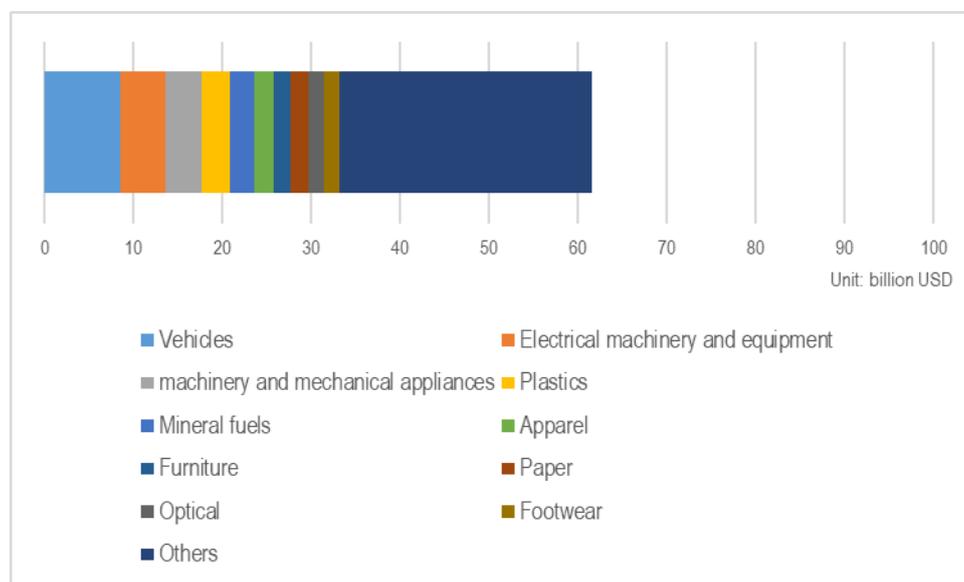
⁸ OCDE (2022), [Strengthening FDI and SME Linkages in Portugal](#)

Échanges internationaux

7. En 2020, les exportations de biens (61.5 milliards USD, (Graphique 2. Composition des exportations portugaises(A)) ont été de 2.5 fois supérieures aux exportations de services (25.5 milliards USD). Les principaux destinataires des exportations du Portugal sont des États membres de l'UE (en particulier l'Espagne, la France et l'Allemagne), le Royaume-Uni et les États-Unis, qui représentent ensemble 73.2 % des exportations de biens et 75.4 % des exportations de services⁹. Les matériels de transport, qui comprennent à la fois des véhicules et des machines et équipements électriques (représentant ensemble 22.1 % des exportations totales de biens, toutes destinations confondues) figurent parmi les principaux biens exportés (Graphique 2. Composition des exportations portugaises(A)). Les services de tourisme et de transport comptent pour plus de la moitié des exportations totales de services (Graphique 2. Composition des exportations portugaises(B)). L'Angola et le Brésil sont également des partenaires commerciaux importants (respectivement 9^e et 11^e, pour les exportations de biens). La part des matériels de transport et des machines/équipements électriques est relativement élevée en Angola (26.7 % des exportations totales de biens à destination de l'Angola), et celle des avions est substantielle au Brésil (15.1 % des exportations totales de biens à destination du Brésil, alors qu'ils ne représentent que 0.8 % des exportations totales de biens, toutes destinations confondues)¹⁰. En ce qui concerne les exportations de services au Brésil, la part des services de transport est extrêmement élevée (47.2 % du volume total d'exportations de services à destination du Brésil)¹¹.

Graphique 2. Composition des exportations portugaises

A. Exportations totales de biens : 61.5 milliards USD en 2020



Légendes du graphique :

Unité : milliard USD –

Colonne de gauche, de haut en bas : Véhicules/Machines et équipements mécaniques / Combustibles minéraux / Mobilier / Optique/Autres

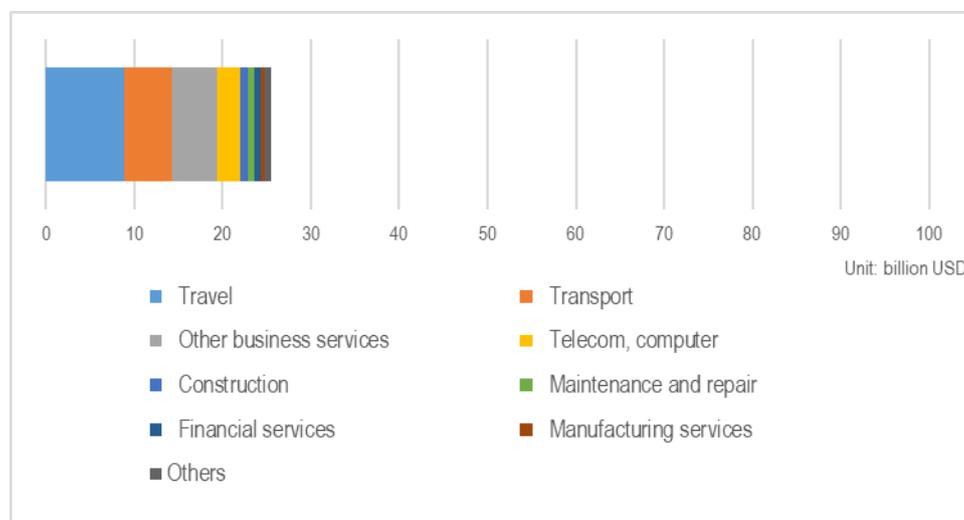
⁹ OCDE, base de données des Statistiques du commerce international par produit

¹⁰ OCDE, base de données des Statistiques du commerce international par produit.

¹¹ OCDE, base de données des Statistiques du commerce international par produit.

Colonne de droite, de haut en bas : Machines et équipements électriques / Plastiques / Vêtements / Papier / Chaussures

B. Exportations totales de services : 25.5 milliards USD en 2020



Source : Statistiques de l'OCDE sur le commerce international par produit ; Statistiques de l'OCDE sur les échanges internationaux des services.

Légendes du Graphique

Unité : milliard USD

Colonne de gauche, de haut en bas : Tourisme / Autres services commerciaux / Construction / Services financiers / Autres

Colonne de droite, de haut en bas : Transport / Télécommunications, informatique / Maintenance et réparation / Services de fabrication

Investissements directs étrangers

8. Les encours des sorties d'investissements directs étrangers (IDE) du Portugal (57.3 milliards USD) sont considérablement inférieurs à ceux des entrées d'IDE (171.3 milliards USD)¹². Plus de la moitié des encours des entrées provient directement des Pays-Bas, de l'Espagne et du Luxembourg, et la très grande majorité (87.4 %) d'Europe. 65.7 % de ces encours concernent le secteur des services, dont 22.2 % pour les activités financières et d'assurance¹³. Les encours de sorties sont constitués de manière similaire, puisque 75.3 % du total concernent le secteur des services, essentiellement dans les activités financières et d'assurance et les services professionnels (Tableau 1. Composition des investissements directs étrangers sortants du Portugal). Les principaux destinataires des sorties d'IDE sont l'Espagne et les Pays-Bas, suivis de l'Angola, du Brésil et du Mozambique, ces trois derniers pays comptant ensemble pour 12.4 % du total des encours de sorties d'IDE (Tableau 1. Composition des investissements directs étrangers sortants du Portugal). En termes d'activités des bénéficiaires des sorties d'IDE en provenance du Portugal, le secteur de la construction occupe une place

¹² OCDE, base de données relative aux statistiques des IDE selon la Définition de référence de l'OCDE des investissements directs internationaux 2008 – Quatrième édition.

¹³ OCDE, base de données relative aux statistiques des IDE selon la Définition de référence de l'OCDE des investissements directs internationaux 2008 – Quatrième édition. Comme l'a noté l'OCDE (2022) dans « [Strengthening FDI and SME Linkages in Portugal](#) », certaines entrées d'IDE au Portugal peuvent toutefois provenir de pays investissant directement par lesquels les investissements d'origine ont transité. Selon l'OCDE, bien que le Portugal ne publie pas encore de données sur les IDE, en termes de pays investisseur ultime, il semblerait probable que la part d'IDE du Luxembourg, soit 20 %, pointe ce problème, par exemple dans « [Strengthening FDI and SME Linkages in Portugal](#) ».

extrêmement importante en Afrique (30.4 %, alors que ce secteur ne représente que 5.4 % du total des stocks d'IDE sortants du Portugal dans le monde entier), ce qui s'explique essentiellement par les investissements réalisés en Angola et au Mozambique¹⁴.

Tableau 1. Composition des investissements directs étrangers sortants du Portugal

Total des encours de sorties : 57.3 milliards USD en 2020	
<i>par destination</i>	
Espagne	35.0 %
Pays-Bas	25.4 %
Brésil	5.0 %
Angola	4.6 %
Mozambique	2.8 %
France	2.3 %
Royaume-Uni	2.2 %
États-Unis	2.0 %
Luxembourg	1.9 %
Pologne	1.7 %
Autres	17.2 %
<i>par activité</i>	
Mines et carrières	0.0 %
Industries manufacturières	7.6 %
Construction	5.4 %
Commerce de gros et de détail	0.6 %
Transports	N.A.
Information et communication	-0.7 %
Activités financières et d'assurance	35.6 %
Activités immobilières	8.4 %
Activités professionnelles, scientifiques et techniques	30.2 %
Autres	12.7 %

Note : La contribution du secteur Information et communication est négative, étant donné que les investissements réalisés par des filiales étrangères dans leurs sociétés mères au Portugal sont supérieurs aux investissements réalisés par des sociétés mères au Portugal dans leurs filiales à l'étranger. Les zones ombrées représentent : (par destination) les pays considérés comme un pays ou territoire à haut risque (pour lesquels l'indicateur de « Contrôle de corruption », qui est l'un des Indicateurs de gouvernance dans le monde de la Banque mondiale, se situe entre -2.5 et 2.5 soit à un niveau inférieur à la moyenne (=0) ; et (par activité) les industries identifiées comme particulièrement sensibles dans le rapport de l'OCDE (2014) sur la corruption transnationale.

¹⁴ OCDE, base de données relative aux statistiques des IDE selon la Définition de référence de l'OCDE des investissements directs internationaux 2008 – Quatrième édition.

Source : OCDE base de données relative aux statistiques des IDE selon la Définition de référence de l'OCDE des investissements directs internationaux 2008 – Quatrième édition.

Structure des entreprises

9. Les micro, petites et moyennes entreprises (PME) représentaient 99.9 % de toutes les entreprises immatriculées au Portugal en 2019 comme en 2020¹⁵. En 2019, les PME employaient 77.4 % de la population active¹⁶. Les PME portugaises – comme cela est le cas dans d'autres pays de l'OCDE – opèrent essentiellement dans le secteur des services mais occupent également une place importante dans les industries manufacturières. Les PME portugaises se concentrent sur des services à vocation nationale, notamment la publicité, les services juridiques et comptables, la gestion et les services scientifiques et techniques, mais sont également présentes dans des secteurs de services dépassant le cadre national, tels la logistique et le transport¹⁷.

10. Pour leur part, les entreprises publiques portugaises opèrent actuellement dans le secteur de la banque, de la santé, du transport, de l'eau et de l'agriculture. Au Portugal, les ministères de tutelle définissent les politiques des secteurs dans lesquels les entreprises publiques opèrent. En outre, des représentants du ministère des Finances, rencontrés au cours de la mission sur place, ont indiqué que les entreprises publiques doivent solliciter une autorisation pour « nombre de transactions financières ». Le régime de propriété des entreprises publiques peut être revu en fonction des besoins¹⁸.

11. Pendant trois décennies, le Portugal a mis en œuvre d'importants programmes de privatisation, notamment un vaste programme de privatisation en 2011, dans le cadre de son renflouement par l'UE-le FMI. En juillet 2020, toutefois, le gouvernement portugais a repris une participation de contrôle dans un fournisseur d'énergie, dont le contrôle était détenu jusque là par la fille de l'ancien président de l'Angola, dans une démarche visant à mettre fin à l'incertitude juridique et à faciliter la vente de ses parts dans le contexte des affaires pénales dans lesquelles elle était impliquée¹⁹.

Situation des régions autonomes de Madère et des Açores

12. Le Portugal est un État unitaire, qui compte deux régions autonomes. Leur autonomie ne s'étend pas à des domaines qui sont au centre de cette évaluation, tels le droit pénal, la coopération internationale en matière pénale, la fiscalité ou la supervision financière. La Convention et l'ensemble de ses textes d'application s'appliquent à tout le Portugal, y compris à ces deux territoires.

13. Madère possède une zone franche qui bénéficie de régimes fiscaux préférentiels et d'un texte législatif particulier autorisant la reconnaissance des fiducies étrangères dans la zone franche de Madère si le fiduciaire, le bénéficiaire et les biens immobiliers de la fiducie sont situés hors du Portugal. Le Portugal a qualifié le régime fiscal particulier applicable à Madère comme une « aide de l'État sous forme d'avantages fiscaux ayant un objectif régional, à savoir le développement d'une île ultrapériphérique ». Selon le Centre international du commerce de Madère (*Centro Internacional de Negócios da Madeira - CINM*), la Commission européenne a prolongé le régime spécial de Madère jusqu'en 2023²⁰. Au cours de

¹⁵ INE, PORDATA, [Enterprises, Total and Total SMEs](#) (consulté le 10-02-2022).

¹⁶ Soit 10 % de plus que la moyenne respective de l'UE pour les PME. [2019 SBA Fact Sheet PORTUGAL](#).

¹⁷ OCDE (2022), [Strengthening FDI and SME Linkages in Portugal](#)

¹⁸ OCDE (2021), [Actionnariat et gouvernance des entreprises publiques : Recueil de pratiques nationales](#) (pp. 19-20).

¹⁹ <https://www.reuters.com/article/us-angola-dossantos-efacec-idUSKBN24331V>

²⁰ IBC Madeira, News. Source : <https://www.ibc-madeira.com/fr/actualites/news/591-european-commission-prolongs-madeira-s-ibc-regime-until-2023.html> (consulté le 11-01-2022).

l'examen du présent rapport, le Portugal a en outre indiqué que l'administration fiscale de la Région autonome de Madère (*Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais da Região Autónoma da Madeira* ou AT-RAM) signale au Parquet les cas dans lesquels elle soupçonne une infraction. Plusieurs allégations de corruption transnationale impliquant des entreprises portugaises concernaient la zone franche de Madère.

(b) L'exposition du Portugal aux risques de corruption transnationale

14. En termes de risques de corruption transnationale, les principaux produits d'exportation du Portugal, en particulier les véhicules, les autres matériels de transport et les services de transport, sont liés à certains secteurs spécifiques qui sont susceptibles d'être exposés à la corruption²¹. L'exposition des bénéficiaires des IDE sortants portugais, opérant dans des secteurs à haut risque, telle la construction, et de surcroît dans des juridictions à risque élevé, peut donc constituer un risque significatif.

15. En 2020, Transparency International a pointé le risque d'exposition à la corruption transnationale induit par les liens historiques profonds qui unissent le Portugal et l'Angola²², ainsi que par les « opérations douteuses » de la famille d'un ancien président angolais²³. Des affaires de corruption très médiatisées ont déjà affecté cette relation, faisant naître des soupçons d'ingérence politique. À la date de rédaction du présent rapport, environ un tiers des allégations de corruption transnationale concernant des entreprises portugaises qui avaient fait surface à cette date impliquaient l'Angola.

16. Plus généralement, le Portugal joue un rôle important dans les huit autres pays constituant la Communauté des pays de langue portugaise²⁴. Plusieurs de ces pays sont actifs dans des secteurs exposés à la corruption transnationale, tel le secteur des industries extractives, ce qui expose le Portugal à des risques de corruption transnationale. Ces liens peuvent donc créer le risque que des profits illicites soient injectés dans l'économie portugaise officielle²⁵.

4. Affaires impliquant la corruption d'agents publics étrangers

17. Les informations sur certaines affaires, figurant en annexe au présent rapport, se fondent sur l'analyse par l'équipe d'examen des réponses du Portugal au questionnaire de Phase 4, sur les discussions avec des procureurs du Département central d'enquêtes et de poursuites pénales (DCIAP) et des enquêteurs de l'Unité nationale de lutte contre la corruption (UNCC) qui ont eu lieu au cours de la mission sur place, ainsi que sur des recherches indépendantes. Ces informations ont été anonymisées à la demande du Portugal.

²¹OCDE (2014), [Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale : Une analyse de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers](#), p.22.

²²Le Portugal est la principale source d'importations de l'Angola, les entreprises portugaises sont très actives dans le secteur de la banque et de la construction en Angola, et les élites angolaises détiennent des participations significatives dans les industries portugaises, grâce au boom pétrolier de l'Angola et aux politiques du Portugal en matière d'investissement.

²³Transparency International Portugal (décembre 2021), [Corrupção e Direitos Humanos](#) (consulté le 11-01-2022).

²⁴La *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (Communauté des pays de langue portugaise ou CPLP) est une organisation internationale fondée en 1996, qui regroupe les neuf pays suivants : Angola, Brésil, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Guinée Équatoriale, Mozambique, Portugal, São Tomé-et-Principe et le Timor oriental.

²⁵GAFI (2017), [Rapport d'évaluation mutuelle du Portugal](#), p.18.

Graphique 3. Affaires de corruption transnationale au Portugal, en juin 2022



18. À l'époque de la Phase 3, le Groupe de travail était gravement préoccupé par la faible mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale au Portugal. Sur les 15 allégations de corruption transnationale recensées à l'époque, aucune n'avait donné lieu à des poursuites et plusieurs affaires avaient été prématurément classées sans suite.

19. La situation au stade de la Phase 4 demeure tout aussi préoccupante. L'équipe d'examen a connaissance de 29 allégations de corruption transnationale impliquant des personnes physiques ou morales portugaises, qui ont fait surface depuis que la Convention est entrée en vigueur au Portugal voici plus de 20 ans (1 allégation au cours de la Phase 2, 15 allégations au cours de la Phase 3 et 13 allégations nouvelles au cours de la Phase 4). Sur ces 29 allégations, seules 2 affaires (7 %) ont donné lieu à des poursuites après la Phase 3. Selon les informations disponibles, cinq affaires de corruption transnationale sont en cours au Portugal en juin 2022 ; trois en sont au stade de l'enquête officielle et deux en sont au stade des poursuites avant procès.

20. Le Portugal a classé sans suite 22 affaires de corruption transnationale (1 affaire au cours de la Phase 2, 8 affaires au cours de la Phase 3, et 13 affaires au cours de la Phase 4, soit 80 % de toutes les allégations). Le nombre d'affaires que le Portugal a classées sans suite pendant la période couverte par la Phase 4 a augmenté significativement par rapport à la Phase 3. Dans deux affaires, des allégations de corruption transnationale ont donné lieu à une enquête, mais du chef d'autres infractions. En outre, le Portugal semble accorder la priorité, dans la pratique, à des enquêtes pour corruption nationale, blanchiment de capitaux et fraude fiscale, plutôt qu'à des enquêtes pour corruption transnationale. Plus important encore, le Portugal n'a actuellement mené aucune affaire de corruption transnationale à terme avec succès.

Commentaire

Les examinateurs principaux demeurent gravement préoccupés par la faible mise en œuvre de l'infraction de corruption transnationale au Portugal. Ils saluent le fait que des poursuites aient été engagées dans deux affaires de corruption transnationale, mais expriment de nouveau les préoccupations déjà formulées au cours de la Phase 3, en ce qui concerne le faible taux de détection, le manque d'enquêtes actives sur des allégations de corruption transnationale, et le grand nombre d'affaires classées sans suite.

En particulier, le Portugal n'a pas amélioré la détection des faits de corruption transnationale depuis la Phase 3, et les examinateurs principaux considèrent que le taux de détection est bas, étant donné les liens économiques forts que le Portugal entretient avec des pays gravement touchés par la corruption. Par ailleurs, les autorités portugaises continuent de ne pas enquêter

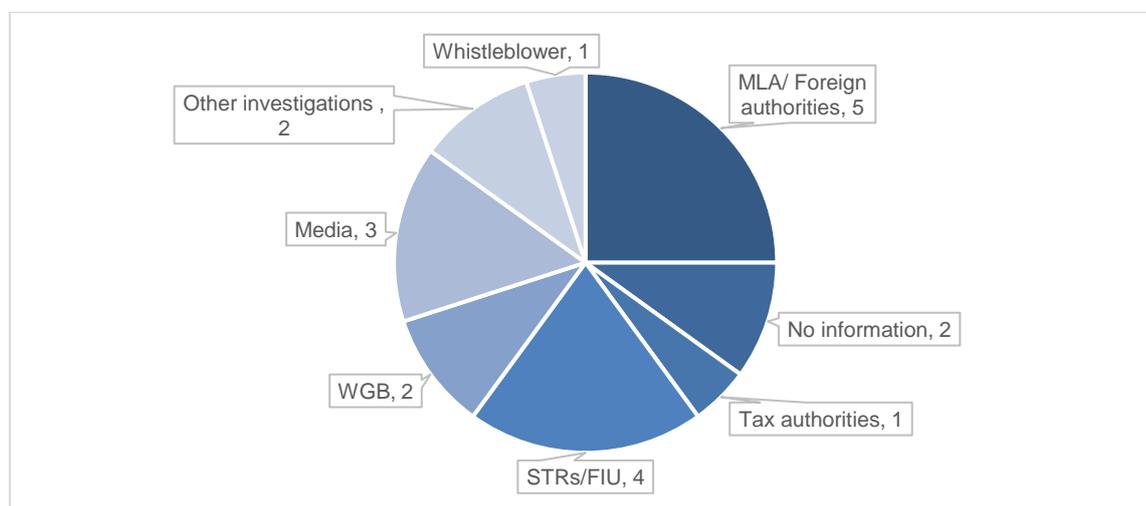
suffisamment sur des allégations de corruption transnationale avant de décider d'arrêter l'enquête, de sorte que le nombre d'affaires classées sans suite a augmenté dans des proportions importantes par rapport à la Phase 3. Enfin, les examinateurs principaux notent avec inquiétude que les autorités portugaises semblent, dans la pratique, donner priorité aux enquêtes pour corruption nationale, blanchiment de capitaux et fraude fiscale par rapport aux enquêtes pour corruption transnationale.

A. Détection de la corruption transnationale

1. Sources des allégations de corruption transnationale

21. Le Portugal a communiqué des informations sur les sources des allégations qui ont conduit à 18 des 20 affaires décrites dans ce rapport. Ces données font apparaître diverses sources. Les autorités étrangères et les demandes d'entraide judiciaire reçues, ainsi que les déclarations d'opérations suspectes (DOS)/les signalements de la cellule de renseignements financiers (CRF), comptent pour environ 50 % de toutes les allégations décrites dans le présent rapport. Suivent les médias (15 %), le Groupe de travail sur la corruption (10 %) et d'autres investigations (10 %). Une allégation a eu pour origine le signalement qu'un ancien salarié de l'entreprise mise en cause a effectué auprès des autorités répressives, et une autre a été signalée par les autorités fiscales. Les vérificateurs des comptes n'ont pas été directement à l'origine d'allégations. Les entreprises n'ont pas non plus signalé des faits potentiels de corruption transnationale aux autorités.

Graphique 4. Sources des allégations de corruption transnationale



Légendes du Graphique

Whistleblower = lanceur d'alerte / MLA/Foreign authorities = entraide judiciaire/autorités étrangères / Other investigations = autres investigations / Media = médias / WGB [VALUE] = Groupe de travail [Valeur] / STRs/FIU = DOS/CRF / No information = aucune information / Tax authorities = autorités fiscales

2. La Stratégie nationale anticorruption 2020-2024

22. Le 6 avril 2021, le Conseil des ministres du Portugal a approuvé la Stratégie nationale anticorruption 2020-2024 (SNAC). La SNAC identifie des priorités et propose une série de mesures visant tout spécialement à prévenir la corruption, y compris la corruption transnationale. Certaines de ces mesures et priorités concernent la détection et le signalement d'allégations de corruption transnationale :

- Prévenir et détecter les risques de corruption dans l'action publique, y compris par la création de nouveaux canaux de signalement, l'adoption du Régime général de prévention de la corruption (RGPC), et la création d'un Mécanisme national de lutte contre la corruption (MENAC).
- Impliquer le secteur privé dans la prévention, la détection et les poursuites à engager au titre de l'infraction de corruption, y compris en instaurant des incitations légales à la conformité.
- Renforcer l'articulation entre les institutions publiques et privées.
- Produire et diffuser périodiquement des informations fiables sur le phénomène de la corruption.
- Coopérer au niveau international afin de lutter contre la corruption.

23. Le 9 décembre 2021, le Conseil des ministres a adopté le RGPC et créé le MENAC, en vertu du décret-loi 109-E/2021. Le RGPC fait obligation aux entités des secteurs public et privé ayant leur siège au Portugal et employant 50 salariés ou plus, d'adopter des mécanismes et des mesures de prévention de la corruption, y compris la corruption transnationale. Ce décret-loi prévoit également des sanctions administratives contre les entités qui ne respecteraient pas ces obligations ou ne les exécuteraient pas de manière adéquate. Le MENAC est une autorité administrative indépendante qui surveillera l'application du RGPC, y compris en sanctionnant des entités publiques et privées (voir également Partie C.5(a)). Il importe toutefois de noter que le RGPC entrera en vigueur progressivement à compter de juin 2022 (articles 26-29 du Décret-loi 109-E/2021) (voir Partie C. Responsabilité des personnes morales).

24. Enfin, toujours en décembre 2021, le Portugal a adopté deux lois mettant en œuvre deux aspects importants de la SNAC. La loi 93/2021 transpose la Directive UE 2019/1937 sur la protection des lanceurs d'alerte et la loi 94/2021 met en application une série de réformes législatives prévues dans la SNAC. Ces lois et les réformes qu'elles promeuvent seront discutées sous les sections correspondantes ci-dessous.

3. Signalement par des agents publics

25. Le Portugal n'a jamais détecté une seule affaire de corruption transnationale grâce au signalement d'agents publics. Tout citoyen portugais peut signaler une infraction au Parquet ou à d'autres autorités (article 244 du Code de procédure pénale (CPP)). Les agents publics portugais ont l'obligation de signaler les infractions dont ils ont connaissance « dans l'exercice de leurs fonctions et en lien avec elles » (article 242(1)(b) du CPP). Le manquement à cette obligation de signalement est passible d'une révocation de la fonction publique.

26. En vertu de la Recommandation 1/2009 du Conseil pour la prévention de la corruption (CPC) du 1^{er} juillet 2009, sur les plans de gestion du risque de corruption et d'infractions connexes, les entités du secteur public, quel que soit le domaine ou le territoire où elles opèrent, doivent adopter des plans de gestion du risque de corruption. Ces plans doivent couvrir les risques de fraude et de corruption, et prévoir des mesures de prévention et de contrôle correspondantes. Ils comprennent normalement des activités de sensibilisation et de formation, y compris sur les canaux de signalement disponibles. Toutefois, le CPC s'occupe uniquement de la corruption d'agents publics portugais, et non de la corruption transnationale (Phase 3, paragraphe 162).

27. Le Portugal mentionne également l'existence de plusieurs canaux de signalement disponibles. Les signalements d'infractions ou de soupçons d'infractions peuvent être faits en personne au Parquet

et/ou aux autorités de police, ou par des moyens électroniques (sites internet ou courriels), ou encore par téléphone. Le Département central d'enquêtes et de poursuites pénales (DCIAP) a mis en place un canal de signalement électronique sur son [site internet](#) exclusivement dédié aux signalements de corruption, y compris de corruption transnationale, et d'infractions connexes. Les statistiques montrent qu'en 2019, 1 966 signalements ont été reçus par ce canal, dont environ 15 % ont abouti à des enquêtes préliminaires et des investigations, 40 % ont été transmis à d'autres entités et 45 % ont été classés. Le DCIAP a également une unité consacrée à l'audition de lanceurs d'alerte qui souhaitent effectuer des signalements anonymes. La police criminelle a créé un canal de signalement en ligne réservé exclusivement aux signalements anonymes. D'autres institutions, comme le CPC et l'Institut Camões pour la coopération et la langue (CICL), ont également des canaux de signalement des infractions et autres actes illicites. Enfin, le RGPC fait obligation aux entités publiques et privées employant plus de 50 personnes de mettre en place des canaux internes de signalement, conformément à la loi 93/2021.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent au Portugal (a) de rappeler aux agents publics leur obligation de signaler l'infraction de corruption transnationale, et (b) de sensibiliser davantage les agents publics portugais à l'infraction de corruption transnationale et à la Convention.

4. Signalement par des missions diplomatiques à l'étranger

28. Les fonctionnaires du ministère des Affaires Étrangères sont soumis à la même obligation de signalement que celle qui s'applique à tous les agents publics. Ce ministère diffuse tous les 18 mois un guide destiné à l'ensemble des missions diplomatiques portugaises à l'étranger, concernant le signalement des affaires de corruption dont ils auraient connaissance, y compris grâce à leur veille des médias. Il rapport les allégations de corruption transnationale au DCIAP. Le Portugal a fait observer, après avoir examiné un projet de ce rapport, qu'entre 2013 et juin 2022, le DCIAP a reçu des informations collectées par ce ministère concernant des allégations de corruption transnationale. Toutefois, ces informations n'ont déclenché aucune enquête pour corruption transnationale.

29. Le ministère des Affaires Étrangères indique également que la formation des nouveaux fonctionnaires du corps diplomatique inclut la détection des systèmes de corruption, y compris de corruption transnationale. La formation couvre également l'identification de la corruption sur la base d'études de cas et la sensibilisation aux canaux de signalement appropriée. Le Portugal n'a pas communiqué d'informations sur les activités de formation ou de sensibilisation à la sollicitation de pots-de-vin dans le secteur privé, ou sur son engagement dans des initiatives d'actions collectives anticorruption. Le Portugal indique, toutefois, qu'il a promu, via le CICL, une série d'initiatives visant à prévenir la corruption transnationale en coopération avec des pays se situant du côté de la demande, qui sont principalement des pays lusophones en Afrique. Ces initiatives incluent une formation dispensée aux autorités judiciaires et répressives locales.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent au Portugal de continuer à mener des actions de formation et de sensibilisation à la corruption transnationale auprès des agents publics portugais en poste à l'étranger.

Les examinateurs principaux saluent, comme une bonne pratique, les activités de sensibilisation menées auprès des autorités judiciaires et répressives locales dans les pays se situant du côté de la demande, avec lesquels le Portugal entretient des liens culturels et économiques puissants.

5. Médias et journalistes d'investigation

30. Les signalements effectués par des médias ont été à l'origine de 3 des 20 affaires de corruption transnationale décrites dans ce rapport. Ce nombre pourrait être plus élevé, considérant les mécanismes de veille médiatique en place. Le Portugal indique que les signalements émanant des médias peuvent servir dans le cadre d'enquêtes préliminaires, lorsqu'ils sont validés par d'autres sources crédibles. Il souligne également que les sources médiatiques font l'objet d'une veille quotidienne de la part de la police criminelle, qui collecte et diffuse des informations pénales pertinentes à tous ses services. Le bureau du Procureur général a également un service qui transmet au Parquet tous les signalements des médias révélant potentiellement des allégations d'infractions pénales. Comme on l'a vu, les représentations du Portugal à l'étranger font une veille des médias locaux. Le Portugal indique également que des articles publiés dans un groupe de presse, révélant des informations sur des systèmes de blanchiment de capitaux en Afrique, ont abouti à plusieurs enquêtes préliminaires et formelles. En ce qui concerne le Groupe de travail, le Portugal indique qu'il a des points de contact désignés auprès du DCIAP afin de recevoir directement des allégations de sa part. Le DCIAP évaluera ensuite les informations et décidera de lancer ou non une procédure contre les personnes physiques et morales concernées.

Commentaire

Les examinateurs principaux jugent encourageant que les autorités portugaises aient initié certaines investigations pour corruption transnationale sur la base d'informations provenant des médias. Toutefois, le nombre d'affaires détectées grâce à cette source pourrait être plus élevé, considérant les mécanismes de veille médiatique en place. Les examinateurs principaux réitèrent donc la recommandation ci-dessus, à propos de la sensibilisation des agents publics à l'infraction de corruption transnationale, y compris les agents publics chargés de la veille des médias étrangers.

6. Signalement par des lanceurs d'alerte et protection de ceux-ci

31. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail avait considéré que le cadre légal du Portugal pour la protection des lanceurs d'alerte (article 4 de la Loi 19/2008) était inadéquat et a donc recommandé que le Portugal prenne des mesures appropriées afin de protéger contre toute action discriminatoire ou disciplinaire les salariés qui signalent des soupçons d'actes de corruption transnationale (recommandation 11(c)). Les auteurs du rapport de suivi écrit avaient constaté que le Portugal avait partiellement mis cette recommandation en œuvre, en étendant au secteur privé le champ d'application de l'article 4 de la Loi 19/2008, qui ne couvrait auparavant que les salariés du secteur public.

32. En décembre 2021, le Portugal a adopté la loi 93/2021 afin de transposer la Directive (UE) 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (Directive de l'UE). Cette évaluation de Phase 4 donne au Groupe de travail l'occasion d'examiner pour la première fois la loi 93/2021 en tenant également compte de la nouvelle norme sur la protection des lanceurs d'alerte, telle qu'elle est définie dans la Recommandation anticorruption. À ce jour, une affaire de corruption transnationale a été mise au jour grâce au signalement d'un lanceur d'alerte.

(a) **Éléments de la loi qui constituent une bonne pratique**

33. La loi 93/2021 contient des éléments importants pour la protection des lanceurs d'alerte (par exemple, vaste champ d'application personnel, confidentialité et anonymat, sanctions pour les auteurs de représailles et renversement de la charge de la preuve) qui pourraient sans doute constituer une bonne pratique.

34. La loi couvre les salariés des secteurs public et privé, y compris d'anciens salariés, des prestataires de services, des partenaires contractuels et des sous-traitants, des fournisseurs, des actionnaires, des stagiaires et des bénévoles. La loi protège également les lanceurs d'alerte pendant la procédure de recrutement ou toute autre phase des négociations précontractuelles (article 5). Elle couvre en outre les tiers qui aident le lanceur d'alerte à faire un signalement, et les personnes qui lui sont liées, notamment des collègues de travail ou des membres de la famille qui pourraient être la cible de représailles dans un contexte professionnel (article 6(4)).

35. La loi garantit en outre la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte et les informations qui permettent directement ou indirectement de deviner l'identité du lanceur d'alerte. L'identité du lanceur d'alerte peut être divulguée en raison d'une « obligation légale » ou d'une décision judiciaire (article 18(3)), auquel cas le lanceur d'alerte doit en être préalablement informé par écrit (article 18(4)). Les participants au panel de discussion n'étaient pas certains de ce que le terme « obligation légale » signifie concrètement, mais, après avoir revu un projet de ce rapport, le Portugal a soutenu que toute « obligation légale » exigerait une évaluation de la nécessité et de la proportionnalité, conformément à la Directive de l'UE et aux principes généraux du droit.

36. Il est également possible d'effectuer des signalements anonymes, mais l'article 6(2) précise que les lanceurs d'alerte anonymes ne bénéficieront de la protection qu'après avoir été identifiés. Les signalements anonymes continuent d'être une source importante de détection des infractions de corruption au Portugal (article 246(6) du CPP). Selon le Conseil pour la prévention de la corruption (CPC), 45 % de toutes les enquêtes pénales en 2019-2022 portant sur la corruption et des infractions connexes ont été déclenchées par des signalements anonymes.

37. Les représailles contre des lanceurs d'alerte constituent une infraction administrative passible d'une amende de 1 000 à 25 000 EUR, si l'auteur est une personne physique, et de 10 000 à 250 000 EUR si l'auteur est une personne morale (article 27). L'auteur des représailles, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale, répond également du préjudice causé au lanceur d'alerte et est tenu d'une obligation d'indemnisation (article 21(4)). L'article 21(6) de la Loi 93/2021 renverse la charge de la preuve, qui pèse sur l'auteur des représailles, personne physique ou morale, au titre des actes ou omissions qui ont lieu dans le contexte professionnel dans les deux ans suivant le signalement, et l'article 21(7) présume que toute mesure disciplinaire prise à l'encontre du lanceur d'alerte au cours de la même période est abusive. En outre, les lanceurs d'alerte sont exonérés de toute responsabilité disciplinaire, civile ou pénale au titre des signalements effectués conformément à la loi (article 24(1)). La loi prohibe également, et rend invalide, toute stipulation contractuelle visant à empêcher un signalement, à renoncer aux droits et garanties prévus par la loi ou à limiter ces droits et garanties (article 26).

38. La loi 93/2021 exige des personnes morales, y compris l'État et d'autres personnes morales de droit public employant 50 personnes ou plus, de créer des canaux internes de signalement (article 8), et de mettre en œuvre des règles et procédures de réception et de suivi des signalements, y compris en désignant une fonction indépendante à cet effet (articles 9-11). La loi prévoit également la mise en place de canaux externes afin de signaler des actes illicites aux autorités compétentes, y compris le Parquet, la police judiciaire, les inspections générales, les autorités locales et le MENAC (article 12). La loi donne priorité au signalement interne par rapport au signalement externe (article 7(2)), tout en précisant que les signalements d'infractions pénales, y compris la corruption transnationale, ou d'infractions administratives passibles d'une amende supérieure à 50 000 EUR, peuvent être soumis directement au Parquet ou à la police judiciaire.

39. Des représentants du ministère de la Justice qui ont participé à la mission sur place, ont semblé confiants dans le fait que les autorités publiques seront en mesure de se conformer à leur obligation légale de mettre en place des canaux internes de signalement. Néanmoins, des représentants du secteur privé ont exprimé de sérieux doutes à propos de leur capacité à ce faire, en notant l'absence d'orientations données par le gouvernement pour l'application de la loi 93/2021, et, plus généralement, du RGPC. Après

la mission sur place, le Portugal a publié le Guide d'information de la présidence du Conseil des ministres sur la loi 93/2021 (Guide d'information). Toutefois, le Guide d'information ne fait que rappeler les obligations imposées par la loi et ne fournit aucune indication supplémentaire sur la manière de mettre en place des mécanismes internes de signalement. Le Portugal ajoute que les sanctions pour non-respect de cette obligation pourraient sensibiliser le secteur privé et l'encourager à respecter cette obligation.

(b) Éléments de la loi qui nécessitent une clarification

40. En dépit de ces éléments positifs, certains autres éléments de la loi (par exemple, l'obligation de bonne foi, une définition assez étroite du concept de représailles et l'absence de recours appropriés) exigent une clarification ou un suivi.

41. La Recommandation anticorruption s'applique aux signalements qui sont faits pour des motifs raisonnables, et il en est de même de la Directive de l'UE²⁶. La motivation personnelle du lanceur d'alerte n'entre donc pas en ligne de compte pour les besoins de la protection. L'article 6(1) de la Loi 93/2021 conditionne la protection à la bonne foi et à des motifs raisonnables, et le Guide d'information adopte la même approche. Au cours de la mission sur place, des représentants du ministère de la Justice n'ont pas pu clarifier le concept de bonne foi et ont exprimé de sérieux doutes sur la question de savoir si la protection serait accordée à un lanceur d'alerte qui signalerait un acte réel de corruption transnationale uniquement par dépit ou dans l'intention principale de nuire à son employeur. Un refus de protection dans ce cas pourrait contrevenir à la Recommandation anticorruption. Ces préoccupations ne sont guère dissipées par les précisions supplémentaires apportées par le Portugal, selon lesquelles il était indispensable que la loi impose une obligation de bonne foi, afin d'éviter des signalements fantaisistes ou abusifs.

42. En outre, l'article 21(2) de la loi 93/2021 limite les représailles aux actes ou omissions intervenant dans un contexte professionnel. La Recommandation anticorruption appelle les pays membres à adopter une définition large du concept de représailles, qui ne se limite pas aux représailles sur le lieu de travail, mais puisse également inclure des actions ou omissions susceptibles d'aboutir à un préjudice de réputation, professionnel, financier, social, psychologique ou physique. En dépit du fait que la loi couvre les menaces de représailles (article 21(3)) susceptibles de causer un préjudice psychologique, ainsi que le cas d'attestation de travail négative (article 21(6)(c)) susceptible de nuire à la réputation, ces dispositions ne couvriraient, ici encore, que des représailles sur le lieu de travail. Les actes d'une personne visant à contraindre, intimider ou harceler un lanceur d'alerte, qui ne constituent pas des représailles sur le lieu de travail, ne seront donc pas couverts par la Loi 93/2001, mais le Portugal explique qu'ils seraient couverts par le Code pénal et d'autres lois pertinentes.

43. Les recours en cas de représailles sont également limités. La loi 93/2001 prévoit uniquement un accès à une « protection juridique », ainsi que la protection des témoins dans le cadre d'une procédure pénale (article 22), contrairement à la Recommandation anticorruption qui appelle les pays membres à accorder aux lanceurs d'alerte des recours appropriés afin de les indemniser des conséquences directes et indirectes des représailles. Au cours de la mission sur place, des représentants du ministère de la Justice ont indiqué que la « protection juridique » ne signifie pas que l'État prendrait à sa charge les frais ou honoraires de la représentation en justice, c'est-à-dire n'équivaldrait pas à l'aide juridictionnelle, laquelle peut toutefois être accordée en vertu de la loi 34/2004 à certaines personnes, y compris celles dont les ressources économiques sont insuffisantes. La loi ne prévoit pas non plus des mesures provisoires d'indemnisation en attendant l'issue de la procédure judiciaire, ni aucune autre mesure de soutien, en particulier psychologique. Néanmoins, le lanceur d'alerte peut demander aux autorités de

²⁶ L'article 6 de la Directive de l'UE dispose que les auteurs de signalements bénéficient de la protection en vertu de cette Directive à condition qu'elles (a) « aient eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement et que ces informations entraient dans le champ d'application de la présente directive. »

prendre des mesures afin de prévenir le préjudice ou d'éviter l'aggravation du préjudice déjà causé (article 21(5)), et, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, il peut solliciter une indemnisation auprès de la personne physique ou morale auteur des représailles (article 21(4)). Toutefois, il faudrait probablement que le lanceur d'alerte saisisse les tribunaux pour obtenir cette indemnisation, sans aucune certitude de l'obtenir après des années de procédure.

44. Par ailleurs, ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, l'article 12 de la loi 93/2021 désigne de multiples autorités compétentes pour recevoir des signalements d'actes illicites. En réponse au questionnaire de Phase 4, le Portugal a indiqué que les mêmes autorités seraient également compétentes pour recevoir des plaintes pour représailles, enquêter sur elles et les traiter. Au cours de la mission sur place, des représentants du ministère de la Justice ont adopté la même position, au motif que les « représailles constituent un acte illicite en soi ». Bien que la loi ne prévoie pas explicitement cette compétence, le Portugal indique que le MENAC serait chargé de cette surveillance, étant donné qu'il supervise le dispositif plus large du RGPC (article 2 du Décret-loi 109-E/2021) et l'application de la Loi 93/2001.

45. Enfin, la loi 93/2001 dispose que les autorités compétentes doivent soumettre au Parlement un rapport annuel sur l'efficacité de leurs canaux de signalement (article 17), et réexaminer tous les trois ans les procédures de réception et de suivi des signalements, en tenant compte de leur expérience et de celle d'autres autorités compétentes (article 13). Ces exercices visent essentiellement à contrôler l'efficacité des mécanismes de signalement, et ne couvrent donc pas nécessairement l'efficacité du cadre législatif et institutionnel de protection des lanceurs d'alerte (nombre de personnes ayant demandé et reçu une protection, mesures de protection fournies, sanctions imposées pour représailles à l'encontre de lanceurs d'alerte, etc). Il n'existe par ailleurs aucune information sur la question de savoir si les résultats de ces exercices seront publiquement disponibles.

(c) Efforts de sensibilisation à la loi

46. Le Portugal évoque certaines initiatives de sensibilisation à la loi, prises par l'Institut de gestion et d'administration publique (IGAP) et le CPC, qui ont élaboré ou élaborent actuellement des programmes de formation des agents publics portugais, consacrés aux mécanismes de signalement. L'article 16 de la Loi 93/2021 appelle en outre les autorités compétentes à publier sur leurs sites internet, dans une section séparée et aisément accessible, des informations sur l'accès aux canaux de signalement, sur les procédures de signalement et sur les protections et recours disponibles, ce qui devrait sensibiliser davantage à la loi au Portugal. La plupart des participants à la mission sur place avaient connaissance de la loi 93/2021. Certains d'entre eux ont fait observer que la loi introduit de profonds changements dans le cadre législatif portugais, et qu'il est essentiel que le Portugal fasse des efforts considérables de sensibilisation, afin d'assurer la bonne application de la loi.

Commentaire

Les examinateurs principaux félicitent le Portugal d'avoir adopté une législation complète sur la protection des lanceurs d'alerte, qui met partiellement en œuvre la recommandation 11(c) de Phase 3. La législation inclut des éléments qui constituent une bonne pratique pour la protection des lanceurs d'alerte.

Néanmoins, les examinateurs principaux considèrent que certains autres éléments de la loi nécessitent une clarification. En particulier, les examinateurs principaux recommandent au Portugal :

- (a) de préciser que la motivation personnelle du lanceur d'alerte n'entre pas en ligne de compte aux fins de la protection des lanceurs d'alerte en vertu de la loi ;***

- (b) d'envisager d'élargir la définition de la notion de représailles, afin de clarifier qu'elle ne se limite pas aux représailles infligées sur le lieu de travail en vertu de la Loi 93/2021 ;**
- (c) Veille à ce que des mesures de réparation soient disponibles pour les auteurs de signalements afin de compenser les conséquences directes et indirectes des représailles, et prévoient des mesures provisoires dans l'attente du règlement des procédures judiciaires ;**
- (d) Prévoient que les rapports annuels et les réexamens périodiques couvrent également la question de l'efficacité du cadre législatif et institutionnel de protection des lanceurs d'alerte ; et envisagent de rendre les résultats de ces rapports et réexamens publiquement disponibles.**

La nouvelle loi pourrait également créer un changement de paradigme dans la manière dont les lanceurs d'alerte font des signalements et sont protégés au Portugal, si elle s'accompagne d'efforts afin de soutenir son application et d'activités de sensibilisation. Les examinateurs principaux recommandent donc que le Portugal continue de sensibiliser à la loi et de donner des orientations sur la mise en place et le fonctionnement des canaux de signalement, et sur les dispositifs de protection des lanceurs d'alerte tant dans le secteur public que privé.

Les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail procède à un suivi sur la compétence du MENAC afin de superviser l'application générale de la Loi 93/2021.

7. Lutte contre le blanchiment de capitaux

47. L'Unidade de Informação Financeira (UIF ou CRF) est la cellule de renseignements financiers du Portugal depuis 2003, qui dépend de la police criminelle. Les déclarations d'opérations suspectes (DOS) sont reçues à la fois par la CRF et par le DCIAP. La CRF transmet les informations suivantes aux autorités répressives : DOS, informations fournies spontanément, diffusion d'informations et informations reçues d'autres CRF. Quatre des affaires analysées dans le présent rapport ont été détectées par la CRF/des DOS.

48. Les auteurs du rapport de suivi écrit au titre de la Phase 3 avaient noté que le Portugal avait fait quelques efforts pour mettre en œuvre les trois recommandations qu'il avait reçues à l'issue de la Phase 3, et avait pleinement mis en œuvre la recommandation 8(c) afin d'améliorer le retour d'information assuré par la CRF à l'intention des institutions tenues de déclarer les opérations suspectes. Toutefois, le Portugal n'avait que partiellement mis en œuvre les recommandations 8(a) et 8(b), respectivement relatives à la mise en œuvre de l'infraction de blanchiment de capitaux, et à la diffusion aux entités déclarantes de lignes directrices et de typologies concernant spécifiquement la corruption transnationale.

49. Depuis la Phase 3, le Portugal a adopté la loi 54/2021, qui transpose la Directive (UE) 2019/1153 du Parlement européen et du Conseil, fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes et des poursuites en la matière. La nouvelle loi introduit des mesures facilitant l'accès à des informations financières et des informations sur les comptes bancaires et leur utilisation par les autorités compétentes, aux fins de la prévention ou de la détection d'infractions pénales graves, ou des enquêtes et des poursuites à ce titre. Elle prévoit également des mesures facilitant l'accès à des informations de nature policière par la CRF, pour la prévention et la lutte contre le blanchiment de capitaux, des infractions principales qui lui sont liées et le financement du terrorisme ; elle prévoit également la coopération entre les CRF.

(a) Risques de blanchiment de capitaux

50. Le Portugal est membre du Groupe d'action financière (GAFI) depuis 1990 et a fait l'objet de sa toute dernière évaluation mutuelle en 2017 (Documents - Financial Action Task Force (FATF) (fatf-gafi.org)). Le Portugal a réalisé son Évaluation du risque national (ERN) en décembre 2019²⁷. L'ERN a identifié la « corruption » parmi les infractions principales qui présentent un risque significatif de blanchiment de capitaux au Portugal²⁸. Le blanchiment de capitaux est le plus souvent lié aux infractions principales de fraude fiscale, trafic de drogue et corruption, et l'ERN de 2019 note que le risque global de blanchiment de capitaux est moyen-faible. La corruption transnationale n'a pas été incluse en tant que telle dans l'évaluation du risque.

51. En termes de risque sectoriel, les domaines dans lesquels le risque est le plus élevé sont le secteur financier et bancaire, et, dans le secteur immobilier, certaines catégories d'entités obligées, ainsi que le tourisme, dans le secteur non financier. L'ERN a signalé des problèmes liés à l'anonymat et à l'utilisation d'espèces dans certaines transactions, bien que des plafonds aient été instaurés par la Loi 92/2017. En termes de risque géographique, les risques les plus élevés ont été signalés pour des pays avec lesquels le Portugal entretient des liens commerciaux et financiers étroits, et la surveillance des transactions en provenance ou à destination de certaines juridictions a été renforcée. En outre, certaines des lignes directrices émises par la Banco de Portugal à propos des risques de blanchiment de capitaux et des indices faisant soupçonner un blanchiment de capitaux, peuvent contribuer à la détection (par exemple, indices pouvant faire naître un soupçon dans le contexte du financement des transactions, et de certaines opérations impliquant des personnes ou entités liées à des juridictions connues pour présenter des niveaux élevés de corruption)²⁹.

(b) Déclaration d'opération suspecte

52. La loi 83/2017 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux/le financement du terrorisme fait obligation à un certain nombre d'entités d'adresser des déclarations d'opération suspecte (DOS) à la fois à la CRF et au DCIAP. Au cours de la mission sur place, plusieurs parties prenantes ont noté l'absence de coordination régulière afin d'éviter la duplication des travaux, mais à la suite de la mission sur place, le DCIAP a précisé qu'il se coordonnait avec chaque autorité, en fonction de sa sphère de compétence, pour le traitement d'allégations spécifiques.

53. Depuis 2016, la Commission des valeurs mobilières (CMVM) supervise les membres de la profession de vérificateur des comptes exerçant à titre individuel ou au sein de cabinets, dans les États membres de l'UE et des pays tiers, ainsi que leurs actionnaires et les membres de leurs organes de direction. En outre, le Règlement 2/2020 de la CMVM, pris en application de la loi 83/2017, s'applique aux entités obligées de nature financière soumises à la supervision de la CMVM, mais également aux entités de nature financière dont la supervision est partagée avec la Banque du Portugal et aux vérificateurs des comptes. La CMVM met à disposition sur son site internet des formulaires spéciaux pour le dépôt de plaintes et la déclaration d'opérations suspectes.

54. La Commission de coordination de la lutte contre le blanchiment de capitaux/le financement du terrorisme, créée en 2015, est responsable de la coordination de la politique globale en la matière et de l'application des mesures prises pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et pour le financement de la lutte contre la prolifération (FLCP). Elle est censée constituer un

²⁷ [Synthèse de l'évaluation nationale 2019 du risque auquel est exposé le Portugal](#) (uniquement en portugais).

²⁸ Les autres infractions comprennent le trafic de drogue, les infractions fiscales, l'extorsion de fonds, le détournement de fonds et les infractions commises au moyen de la technologie informatique.

²⁹ Cf. Banco de Portugal, lettre circulaire n. CC/2020/00000003 et Banco de Portugal, notification n. 1/2022, du 6 juin.

forum approprié afin d'assurer une coordination efficace entre tous les organismes et entités ayant des compétences en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux/le financement du terrorisme, et ses activités prioritaires comprennent la collecte et la tenue d'un ensemble de statistiques adéquat. Des informations supplémentaires sur la composition et la mission de la Commission ont été communiquées après la mission sur place.

55. En termes de coopération avec des CRF étrangères, le Portugal a fait observer que, grâce à l'amélioration des capacités de détection, plusieurs communications ont été envoyées à propos d'opérations risquées susceptibles d'être associées à des faits de corruption transnationale, notamment liées au phénomène des entreprises publiques dans un pays d'Amérique Latine. La CRF a indiqué que la mise en œuvre de goAML devrait améliorer sa coopération avec ses homologues étrangers.

(c) Personnes politiquement exposées (PPE)

56. Des mesures spécifiques de lutte contre le blanchiment de capitaux contribuent également à combattre la corruption transnationale. En particulier, la vérification des informations communiquées par le client, en vertu du devoir de diligence, peut être un moyen efficace de réduire le risque de blanchiment de capitaux et d'infractions connexes, en facilitant la détection de transactions liées au paiement d'un pot-de-vin – si la PPE ou des personnes qui lui sont liées sont les destinataires ou les bénéficiaires de la transaction – et la détection du circuit de transfert des produits de la corruption.

57. Les entités obligées, telles les entités financières et les DNFBPs (Designated Non-Financial Businesses and Professions, c'est-à-dire les entreprises et professions non financières désignées), sont tenues en vertu de la loi 83/2017 d'identifier des PPE, dans le cadre des relations et transactions professionnelles avec des clients, leurs représentants et leurs bénéficiaires effectifs, et ces clients sont soumis à des vérifications approfondies. La loi 83/2017 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux/le financement du terrorisme exige expressément de procéder à une vérification des informations communiquées par des clients qui sont des PPE résidentes et non résidentes, et adopte une définition large de la PPE, en y incluant sa famille et les personnes qui lui sont étroitement associées, en vertu de l'article 2(1)(cc), 2(1)(w) et 2(1)(dd). Les entités déclarantes ont indiqué au cours de la mission sur place qu'elles avaient reçu des orientations sur l'identification des PPE, y compris de la part de la Banque du Portugal, laquelle a adopté, à la suite de l'affaire des « *Luanda Leaks* », des mesures spécifiques concernant les PPE.

58. En ce qui concerne la déclaration des bénéficiaires effectifs, le Portugal a communiqué des informations sur le Registre central des bénéficiaires effectifs (RCBE), dont la création a été approuvée par la loi 89/2017, et qui est placé sous la responsabilité de l'Institut des greffes et des notaires (Instituto dos registos e do notariado). Plusieurs parties prenantes ont indiqué avoir téléchargé des informations sur le Registre, et ajouté que ce dernier peut être consulté par plusieurs autorités compétentes, dont les autorités judiciaires, la CRF, les autorités fiscales et des autorités réglementaires sectorielles.

(d) Ressources et formation

59. Le Portugal a également fait remarquer que la CRF met actuellement en place le logiciel goAML afin d'améliorer la collecte, l'analyse et le signalement d'informations financières et de statistiques. La CRF a indiqué qu'elle élaborerait des manuels sur le signalement, afin de faciliter l'utilisation du logiciel goAML par les entités déclarantes.

60. À l'époque du rapport de suivi écrit au titre de la Phase 3, le Portugal avait mené des activités de formation et de sensibilisation dans le cadre desquelles il n'était pas spécifiquement question de la corruption transnationale. Le Portugal a fait observer que la CRF dispense une formation annuelle, fondée sur ses évaluations de l'année précédente et sur l'ERN, et participe également à des formations et des conférences sur la lutte contre le blanchiment de capitaux/le financement du terrorisme.

Commentaire

Les examinateurs principaux sont préoccupés par le faible niveau de détection de la corruption transnationale au moyen des déclarations d'opérations suspectes. Les examinateurs principaux réitèrent les recommandations 8(a) et 8(b) de Phase 3, sur la mise en œuvre de l'infraction de blanchiment de capitaux, la diffusion aux entités déclarantes de lignes directrices et de typologies concernant spécifiquement la corruption transnationale et la dispense d'une formation supplémentaire au personnel de la Cellule de renseignements financiers, des autorités répressives, et des entités déclarantes et de leurs organismes de contrôle et de surveillance sur la détection, la prévention et la poursuite efficaces des infractions de blanchiment de capitaux commises par des personnes politiquement exposées. En outre, même si la recommandation 8(c) préconisant d'améliorer le retour d'information assuré par la CRF à l'intention des institutions tenues de déclarer les opérations suspectes avait été jugée pleinement mise en œuvre à l'époque du rapport de suivi écrit de Phase 3, la question a de nouveau été évoquée comme un problème au cours de la mission sur place, par la CRF et des entités déclarantes, et il y a donc lieu de la réitérer. En outre, les examinateurs principaux recommandent que le Portugal prenne spécifiquement en considération le blanchiment de capitaux lié à l'infraction principale de corruption transnationale dans ses futures évaluations du risque national de blanchiment de capitaux. Les examinateurs principaux recommandent également que le Portugal assure une coordination régulière entre la CRF et le DCIAP, dans le contexte de son double système de signalement des DOS. Enfin, les examinateurs principaux prient instamment la CRF d'accélérer la mise en place du logiciel goAML, de rédiger des manuels et de dispenser une formation aux entités déclarantes sur son utilisation.

8. Autorités fiscales

61. Les autorités fiscales portugaises ont détecté et signalé au Parquet une affaire présentant des indices possibles de corruption transnationale. Cette affaire sera plus amplement évoquée dans la Partie D.

D. [Autres questions.](#)

9. Aide publique au développement

62. La [Recommandation du Conseil à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption](#) de 2016 (Recommandation sur l'APD) appelle les pays à encourager leurs organismes de développement international à prendre des mesures efficaces pour gérer les risques de corruption dans le cadre de la coopération pour le développement, et pour réagir aux cas réels de corruption. À ce jour, aucune affaire de corruption transnationale n'a été détectée par des fonctionnaires portugais travaillant dans le cadre de l'APD, nonobstant les initiatives substantielles du Portugal en matière d'APD au profit de pays vulnérables à la corruption. Ces problèmes seront évoqués dans la Partie D.

[Autres questions.](#)

10. Comptables et vérificateurs des comptes

(a) Normes comptables

63. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 125-126), le Portugal avait indiqué que les vérificateurs externes portugais appliquent directement la norme ISA 250 concernant la détection de la non-conformité à certains textes législatifs et réglementaires, et une norme spécifique relative à la détection de la fraude « très semblable » à la norme ISA 240. Le Groupe de travail avait alors considéré que les normes portugaises de vérification utiles à la détection de la corruption transnationale étaient largement

appropriées, pour autant que les vérificateurs des comptes aient une bonne connaissance des signaux d'alerte pouvant révéler des faits de corruption transnationale.

64. La transposition de la Directive sur la vérification des comptes et du Règlement (UE) n° 537/2014 a conduit à la révocation du décret-loi 224/2008 et à la publication de la loi 140/2015, récemment modifiée par la loi 99-A/2021. L'article 45(7) de la loi 140/2015 confirme que les vérificateurs des comptes et les cabinets de vérification des comptes doivent procéder à des contrôles légaux ou volontaires conformément aux normes ISA et à leurs interprétations. La Commission des valeurs mobilières (CMVM) et l'Ordre des réviseurs agréés (OROC) qui sont chargés de superviser la profession de vérificateur des comptes, peuvent également fixer et adapter des normes de vérification des comptes³⁰.

(b) Connaissance, détection et signalement de la corruption transnationale par des vérificateurs externes des comptes

65. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 127-128), le Groupe de travail a noté les efforts de l'OROC pour sensibiliser la profession à la corruption transnationale, mais s'est déclaré préoccupé par le fait que les vérificateurs externes des comptes n'étaient pas pleinement informés des signaux d'alerte pouvant faire soupçonner des faits de corruption transnationale, ni de leur potentiel, ni de leur devoir de détecter de tels faits. Le Groupe de travail a recommandé que le Portugal forme les vérificateurs externes des comptes à la manière de détecter la corruption transnationale, et les sensibilise davantage à l'importance de leur rôle en matière de détection de cette infraction ainsi qu'à leur obligation de signaler des soupçons de corruption transnationale (recommandation 9(a)). À l'époque du rapport de suivi au titre de la Phase 3, le Groupe de travail avait salué les efforts positifs de l'OROC et de l'Ordre des experts-comptables (OTOC) afin de former les vérificateurs des comptes et les experts-comptables au signalement de la corruption transnationale ; afin de faire largement connaître la Loi 20/2008 ; et afin d'ajouter l'infraction de corruption transnationale à la formation des nouveaux vérificateurs des comptes et aux formations annuelles dispensées aux vérificateurs des comptes. La recommandation 9(a) avait alors été jugée pleinement mise en œuvre.

66. Pendant la mission sur place, il a été fait référence à des initiatives qui seraient pertinentes pour sensibiliser les vérificateurs des comptes à la corruption transnationale et à la corruption en général, notamment la formation, la diffusion d'un ensemble d'indicateurs de soupçons de blanchiment de capitaux qui seraient applicables à la corruption transnationale, et la publication de rapports annuels et de guides pratiques. Après la mission sur place, la CMVM a envoyé des informations à propos d'une circulaire destinée aux vérificateurs des comptes, présentant les différents indices de soupçons de blanchiment de capitaux³¹. Bien que la documentation fournie ou mentionnée par la CMVM décrive des situations pouvant configurer des actes de corruption et/ou de versement de pots-de-vin, les termes « corruption » et « pots-de-vin » (« *corrupção* » et « *suborno* ») n'apparaissent pas dans la présentation des indices faisant soupçonner un blanchiment de capitaux, ni dans le rapport annuel 2020 de la CMVM³², ni dans le rapport sur les résultats du système de contrôle de qualité des activités de vérification des comptes pour 2019/2020³³. L'OROC a continué de publier des lignes directrices et d'organiser des formations. Après la mission sur place, l'OROC a communiqué (i) la Circulaire 142/19, qui présentait une recommandation du CPC sur les risques de corruption dans la passation des marchés publics et soulignait la nécessité pour

³⁰ Article 6(r) de la Loi 140/2015, article 4(4)(c) du Cadre législatif sur la supervision du contrôle des comptes, annexé à la Loi 148/2015.

³¹ Lettre circulaire de la CMVM, datée du 6 novembre 2020 (SAI-EMAIL/2020/8767) – mentionnée dans une présentation du Règlement 2/2020 de la CMVM, datée du 4 mai 2021 et publiée par la CMVM ([lien](#)).

³² CMVM [2020 Annual Report](#).

³³ CMVM [Report on the results of the quality control system on audit activity for 2019/2020](#).

les vérificateurs des comptes de tenir compte de cette recommandation dans le cadre de leurs opérations de vérification des comptes ; et (ii) un projet de Circulaire 07/2022 sur le signalement des soupçons d'infractions. Les vérificateurs des comptes rencontrés pendant la mission sur place ont semblé bien connaître l'infraction de corruption transnationale et ont pu donner des exemples de signaux d'alerte pouvant révéler des faits de corruption transnationale.

67. En ce qui concerne les signalements, les vérificateurs des comptes avaient l'habitude de faire ces signalements à l'entreprise dont ils vérifiaient les comptes et à l'OROC, qui ne filtrait pas les signalements mais pouvait donner une opinion sur la manière de procéder (Phase 3, paragraphes 129-131). Au stade de la Phase 4, l'article 190 de la Loi 140/2015, tel que récemment modifié par la Loi 99-A/2021, impose aux vérificateurs externes des comptes l'obligation générale de signaler directement au Parquet « tous faits détectés dans l'exercice de leurs fonctions d'intérêt public, qui indiquent la commission d'infractions ». De la même manière, l'article 422(3) du Code des sociétés commerciales (CSC) impose également une obligation générale « au vérificateur des comptes, au vérificateur externe des comptes ou aux membres du conseil de surveillance » de signaler au Parquet « tout comportement illicite dont ils ont connaissance et qui constitue une infraction publique ». Au cours de la mission sur place, certains participants ont indiqué que les deux fondements légaux précités ne sont pas contradictoires, et ont exclu que leur application concurrente pose un problème quelconque.

68. Le non-respect de leur obligation de signalement expose les vérificateurs externes à des sanctions. L'OROC peut sanctionner les vérificateurs des comptes qui ne signaleraient pas une infraction, sur la base de « l'une quelconque des obligations imposées par [la Loi 140/2015 – y compris par conséquent l'article 190] ou par d'autres réglementations applicables, et des obligations découlant de ses fonctions », en leur infligeant des sanctions disciplinaires qui vont d'une amende à la radiation³⁴. En outre, la CMVM peut imposer des sanctions administratives en cas de violation « d'obligations de signalement imposées par la loi », sous la forme d'une amende de 2 500 à 500 000 EUR³⁵. En plus de ce pouvoir de prononcer des sanctions, les fonctionnaires de la CMVM et l'OROC ont l'obligation générale de signaler des soupçons au Parquet (y compris si des soupçons de corruption transnationale naissent dans le cadre d'une procédure disciplinaire ou administrative). Au cours de la mission sur place, des représentants de l'OROC ont indiqué que le Parquet ne leur avait fourni aucune information en retour à la suite de leurs signalements.

69. En ce qui concerne le signalement dans la pratique, un représentant de l'OROC présent au cours de la mission sur place a exprimé des préoccupations en raison du fait qu'à la suite de la réforme introduite par la loi 99-A/2021, l'OROC ne tiendra plus de statistiques sur les signalements effectués par les vérificateurs des comptes à compter du 31 janvier 2022 (date d'entrée en vigueur de l'article 190 de la loi 140/2015, telle que modifiée par la Loi 99-A/2021). En ce qui concerne la période antérieure à cette date, l'OROC a identifié un signalement de soupçons de blanchiment de capitaux lié à l'infraction principale de corruption nationale, et une affaire d'action judiciaire contre un vérificateur des comptes qui avait signalé des soupçons d'infraction. Pour sa part, la CMVM a indiqué que cinq affaires ont été signalées au DCIAP entre 2020 et 2021.

Commentaire

Les examinateurs principaux saluent la poursuite des efforts de l'OROC pour sensibiliser et former les vérificateurs des comptes à l'infraction de corruption transnationale et au signalement de cette infraction. Néanmoins, au vu du rôle de supervision dévolu à la CMVM, les examinateurs principaux encouragent la CMVM à saisir l'opportunité du Plan d'action actuellement en cours d'élaboration,

³⁴ Article 93 de la Loi 140/2015.

³⁵ Article 45(3)(a) du Cadre législatif sur la supervision du contrôle des comptes, annexé à la Loi 148/2015.

qui devrait entrer en vigueur en 2023, pour élaborer des lignes directrices et sensibiliser davantage à l'infraction de corruption transnationale et à son signalement.

En raison de la récente réforme, les examinateurs principaux recommandent en outre au Groupe de travail de procéder à un suivi du signalement par les vérificateurs externes des comptes d'allégations de corruption transnationale dans la pratique, y compris au moyen des statistiques collectées par l'OROC et la CMVM.

11. Signalement spontané par les entreprises

70. Le Portugal ne s'est pas doté d'une politique encourageant les entreprises à signaler spontanément des faits de corruption transnationale aux autorités. Aucune affaire de corruption transnationale n'a donc été détectée grâce à cette source. Le Portugal indique que les récentes réformes législatives, qui ont introduit une exonération de sanctions à l'article 5 (1) de la Loi 20/2008, sont un encouragement au signalement spontané. Toutefois, comme le montreront les développements ci-dessous (voir Partie 1(c)), cette disposition pose des problèmes importants au regard des articles 1 et 3 de la Convention et ne peut pas être considérée comme une véritable incitation au signalement spontané. Cette exonération de sanctions équivaut à une exclusion de responsabilité en cas de signalement spontané, mais est contraire à la Convention, à la section XV.ii de la Recommandation anticorruption et à l'Annexe 1.A.1.a. En outre, le fait que le secteur privé ait l'impression que les sanctions pour corruption transnationale infligées à des personnes morales sont légères constitue un obstacle majeur au signalement spontané par les entreprises (voir Partie C. Responsabilité des personnes morales). Après avoir examiné un projet du présent rapport, le Portugal a fait observer qu'entre autres mesures, l'obligation de mettre en œuvre un programme de conformité, imposée dans le cadre du RGPC, devrait compenser ce manque d'incitations au signalement spontané. Toutefois, cela ne suffit pas pour encourager les entreprises à faire un signalement spontané. Il est donc nécessaire que le Portugal adopte des politiques spécifiques et des incitations au signalement spontané (c'est-à-dire des lignes directrices, des procédures claires et des avantages proportionnés) qui soient conformes à la Convention et à la Recommandation anticorruption³⁶.

Commentaire

Le signalement spontané est une source importante de détection d'affaires de corruption transnationale. Les examinateurs principaux recommandent donc que le Portugal envisage d'adopter des mesures supplémentaires afin d'inciter les entreprises à faire un signalement spontané aux autorités répressives. Dans l'application de cette recommandation, le Portugal devra prendre en considération les éléments mentionnés dans les sections XV.ii et XVIII.ii de la Recommandation anticorruption, en ce qui concerne la coopération avec les autorités répressives et l'adoption de mesures correctives.

³⁶ Voir : OCDE (2017), [La détection de la corruption transnationale](#), pp. 21-27.

B. Répression de l'infraction de corruption transnationale

1. L'infraction de corruption transnationale

71. Le rapport de Phase 3 a donné au Groupe de travail l'occasion d'évaluer pour la première fois la nouvelle infraction de corruption transnationale adoptée par le Portugal, définie par l'article 7 de la loi 20/2008. Le Groupe de travail avait alors noté que cette infraction de corruption transnationale présentait plusieurs ambiguïtés, dont certaines avaient déjà été identifiées à l'époque de la Phase 2. Le rapport de suivi écrit a estimé que le Portugal avait partiellement mis en œuvre la recommandation 1(b), et n'avait pas mis en œuvre les recommandations 1(a) et 1(c). Depuis lors, le cadre législatif de l'infraction de corruption transnationale demeure inchangé. Le présent rapport se concentrera donc sur les problèmes restant en suspens, tels que le Groupe de travail les a identifiés au cours de la Phase 3, au vu du rapport de suivi écrit et lors de la mission sur place.

(a) Application concurrente des infractions de corruption transnationale du Portugal

72. La principale infraction de corruption transnationale du Portugal est prévue à l'article 7 de la loi 20/2008, qui traite spécifiquement de la corruption en vue d'obtenir un avantage indu dans les transactions commerciales internationales. L'article 6(1) de la loi 20/2008 dispose que l'article 7 ne s'applique que si l'infraction n'est pas passible de sanctions plus sévères en vertu d'une autre disposition légale.

73. Au cours de la Phase 2 (paragraphe 130-131) et de la Phase 3 (paragraphe 39-40), le Groupe de travail a noté que deux autres infractions couvraient la corruption d'agents publics étrangers. L'article 374 du Code pénal couvrait la corruption active des agents publics de l'Union européenne (UE) et de ses États membres. L'article 18 de la loi n° 34/1987 couvrait la corruption de titulaires d'une charge politique de l'UE et de ses États membres. Lors de la Phase 3, le Groupe de travail a mis en lumière le fait que l'article 6(1) de la loi 20/2008 n'excluait pas expressément l'application concurrente d'autres infractions, et a recommandé que le Portugal prenne toutes les mesures nécessaires afin de clarifier que l'article 374 du Code pénal et l'article 18 de la loi n° 34/1987 ne s'appliquent pas aux affaires de corruption transnationale (recommandation 1(c)). À l'époque du rapport de suivi écrit, le Groupe de travail avait considéré que la recommandation 1(c) n'avait pas été mise en œuvre.

74. Des représentants du ministère de la Justice ont rappelé au cours de la mission sur place que la loi 20/2008 est une « loi spéciale » qui prévaudrait sur le Code pénal. Ils ont ajouté que l'article 7 de la loi 20/2008 est spécifique, en ce qu'il couvre les pots-de-vin promis, offerts ou octroyés dans le contexte de transactions commerciales internationales, et qu'il appartiendrait aux juges saisis d'examiner l'intention et les circonstances particulière de l'affaire, et de déterminer le fondement légal le plus approprié. La plupart des participants au panel de discussion ont indiqué que l'article 7 s'appliquerait dans des affaires de corruption transnationale. Aucune autre précision n'a été donnée, ni aucune jurisprudence sur la question de l'application concurrente des deux lois spéciales en cause (c'est-à-dire, la loi 20/2008 et la loi 34/1987).

Commentaire

Les examinateurs principaux prennent acte du fait que les autorités portugaises chargées de la lutte contre la corruption s'accordent à reconnaître que l'article 7 de la loi 20/2008 s'applique aux affaires de corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales. Toutefois, en l'absence de jurisprudence, les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail convertisse la recommandation 1(c) de Phase 3 en une question nécessitant un suivi, afin d'évaluer la question de l'application concurrente des infractions de corruption transnationale du Portugal, à mesure que la jurisprudence se développera.

(b) Les éléments de l'infraction

Définition de l'agent public étranger

75. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 35-36), le Groupe de travail s'est dit préoccupé par le fait que la définition de l'agent public étranger ne couvrait pas (i) les agents publics d'« un territoire autonome ou d'un territoire douanier distinct », et s'écartait donc du commentaire 18 relatif à la Convention ; et (ii) les personnes qui remplissent une fonction publique mais n'exécutent pas ou ne participent pas à l'exécution d'une « fonction publique administrative ou judiciaire ». Le Groupe de travail a donc recommandé au Portugal de prendre toutes les mesures nécessaires afin de clarifier que l'infraction couvre la corruption de toute personne exerçant une fonction publique pour un pays étranger et les agents publics de territoires autonomes et de territoires douaniers distincts (recommandation 1(b)(i)). À l'époque du rapport de suivi écrit, le Portugal avait élargi la définition de la notion d'« agent public étranger » aux personnes exerçant une fonction de service public ou y participant « au sein d'une entreprise privée dans le cadre d'un marché ou contrat public »³⁷. Le Groupe de travail en a conclu que la recommandation 1(b) avait été partiellement mise en œuvre.

76. Des représentants du ministère de la Justice ont déclaré au cours de la mission sur place que le Portugal reconnaît les territoires autonomes et les territoires douaniers au même titre que les pays dont ils font partie, et que les agents publics de ces territoires seraient donc couverts par la loi 20/2008, ce qui demeure néanmoins à vérifier dans la pratique, en l'absence de jurisprudence à l'appui.

Preuve de la connaissance de l'offre ou de la promesse de pot-de-vin par l'agent public étranger

77. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 30-32), le Groupe de travail a exprimé des préoccupations en constatant les positions contradictoires adoptées par des procureurs, le ministère de la Justice et des juges à propos de la nécessité de prouver que l'agent public a connaissance de l'offre, de la promesse ou de l'octroi du pot-de-vin pour que l'infraction soit constituée. Le Groupe de travail a recommandé que le Portugal prenne des mesures afin de clarifier que l'infraction n'exige pas la preuve que l'agent public étranger a connaissance de l'offre ou de la promesse d'un pot-de-vin pour que l'infraction soit constituée (recommandation 1(a)(i)). À l'époque du rapport de suivi écrit, le Portugal a de nouveau soutenu que le simple octroi d'un avantage indu, même si ce dernier ne parvient pas à l'agent public ou même si l'agent public n'en a pas connaissance, suffit à constituer l'infraction de corruption transnationale. Toutefois, le Groupe de travail a conclu que le Portugal n'avait pris aucune mesure pour mettre en œuvre la recommandation 1(a).

78. Des représentants du ministère de la Justice rencontrés au cours de la mission sur place ont estimé que si l'offre, la promesse ou l'octroi d'un pot-de-vin a lieu sans que l'agent public étranger concerné en ait connaissance (par exemple, le corrupteur envoie l'offre à une adresse électronique erronée), cela

³⁷ Modifications introduites par la loi 30/2015.

pourrait constituer une « tentative » au sens de l'article 7 de la loi 20/2008. Après la mission sur place, le Portugal a communiqué un dossier de jurisprudence, comprenant une décision d'un tribunal de première instance donnant une interprétation similaire au titre de la corruption nationale. Des juges et procureurs présents au cours de la mission sur place ont estimé que la preuve que l'agent public étranger connaissait l'offre ou la promesse de pot-de-vin n'était pas requise, sachant que l'infraction est constituée dès lors que son auteur a promis, offert ou octroyé un avantage indu à un agent public étranger dans le cadre de transactions commerciales internationales, mais il est difficile d'évaluer comment cette disposition sera interprétée dans la pratique.

Corruption par des intermédiaires et connaissance de l'identité du bénéficiaire du pot-de-vin

79. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 33), le Groupe de travail a noté que l'article 7 de la loi 20/2008 couvre la corruption commise par un intermédiaire avec le « consentement ou la ratification » du corrupteur, et a recommandé que le Portugal clarifie le fait que son infraction n'exige pas la preuve que le corrupteur connaît les détails de l'acte et l'identité du bénéficiaire lorsque l'acte de corruption est commis par un intermédiaire (recommandation 1(a)(ii)). À l'époque du rapport de suivi écrit, le Portugal avait de nouveau affirmé que cette disposition de la loi couvrait les cas dans lesquels le corrupteur savait que l'avantage était destiné à un agent public, mais sans savoir précisément quel était cet agent public. Le Groupe de travail a néanmoins considéré que le Portugal n'avait pris aucune mesure pour mettre en œuvre la recommandation 1(a).

80. Des membres du panel de discussion ont indiqué que la preuve que le corrupteur connaissait les détails de l'acte et l'identité du bénéficiaire du pot-de-vin n'est pas requise lorsque la corruption est commise par un intermédiaire, dès lors que le corrupteur savait que le pot-de-vin était destiné à un agent public mais, en l'absence de jurisprudence sur la question, il est difficile d'évaluer comment cette disposition de la loi sera interprétée dans la pratique.

Connaissance par l'agent public étranger de l'avantage indu octroyé à un tiers

81. Lors de la Phase 3 (paragraphe 37), le Groupe de travail a noté que l'article 7 de la loi 20/2008 couvre certes les pots-de-vin payés « à un tiers bénéficiaire », mais exige que l'agent public étranger ait eu connaissance de ce fait. Les autorités portugaises ont soutenu à l'époque que la preuve que l'agent public avait connaissance de ce fait est nécessaire pour établir la responsabilité de l'agent public, mais non celle du corrupteur. Cependant, le Groupe de travail n'a pas été convaincu par cette explication et a recommandé que le Portugal clarifie le fait que l'infraction n'exige pas la preuve que l'agent public a connaissance qu'un avantage indu a été octroyé à un tiers (recommandation 1(a)(iii)). À l'époque du rapport de suivi écrit, le Groupe de travail avait considéré que la recommandation 1(a) n'avait pas été mise en œuvre.

82. Des procureurs portugais présents au cours de la mission sur place ont indiqué qu'il n'est pas nécessaire de prouver que l'agent public étranger savait que l'avantage indu avait été octroyé à un tiers, dès lors qu'il est prouvé que l'agent a indument bénéficié d'une manière quelconque du pot-de-vin. Des juges ont été d'accord avec cet argument, mais en suivant un raisonnement différent, axé sur l'intention du corrupteur plutôt que sur l'avantage recueilli par l'agent public. Les représentants du ministère de la Justice n'ont donné aucune précision sur cette question. En l'absence de jurisprudence, il est difficile d'évaluer comment cette disposition sera interprétée dans la pratique.

Corruption commise pour que l'agent public agisse ou s'abstienne d'agir dans l'exécution de fonctions officielles

83. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 38), le Groupe de travail a constaté que l'article 7 de la loi 20/2008 ne couvrait pas expressément la corruption d'un agent public étranger « pour que cet agent agisse

ou s'abstienne d'agir dans l'exécution de fonctions officielles » et s'écartait donc du Commentaire 19 relatif à la Convention³⁸. Le Groupe de travail a donc recommandé que le Portugal clarifie que l'infraction couvre [...] la corruption d'un agent public pour qu'il agisse ou s'abstienne d'agir dans l'exécution de fonctions officielles (recommandation 1(b)(ii)). La situation demeure inchangée, puisqu'aucune modification n'a été apportée à cette disposition légale depuis lors.

84. La plupart des participants au panel de discussion ont indiqué que l'infraction couvre à la fois les actes relevant de la compétence de l'agent public étranger et les actes outrepassant cette compétence. Faute de jurisprudence, il est difficile de prévoir comment cette disposition sera interprétée dans la pratique.

Commentaire

Les examinateurs principaux reconnaissent que certaines préoccupations à propos de l'interprétation de l'infraction de corruption transnationale sont désormais dissipées. Néanmoins, les examinateurs principaux n'ont pas pu évaluer comment l'article 7 de la loi 20/2008 serait interprété dans la pratique, faute de jurisprudence. En conséquence, les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail convertisse les recommandations 1(a) et 1(b) de Phase 3 en questions nécessitant un suivi, afin d'évaluer comment l'article 7 de la loi 20/2008 sera interprété à mesure que la jurisprudence se développera.

(c) Dispense de peine (repentir réel)

85. Lors de la Phase 3 (paragraphe 41), le Groupe de travail a constaté que l'article 5(b) de la loi 20/2008 avait introduit un moyen de défense fondé sur le « repentir réel » en cas d'infraction de corruption transnationale, et a donc recommandé que le Portugal modifie l'article 5(b) de la loi 20/2008 et supprime ce moyen de défense fondé sur le repentir réel en cas d'infraction de corruption transnationale active (recommandation 2 de Phase 3). À l'époque du rapport de suivi écrit, le Groupe de travail avait noté comme une évolution positive le fait que l'article 5(b) de la loi 20/2008 avait été modifié par la loi 30/2015, et que la dispense de peine pour repentir réel en cas de corruption transnationale n'était désormais plus automatique, mais laissée à la discrétion du juge. La recommandation avait donc été jugée pleinement mise en œuvre.

86. En décembre 2021, le Portugal a adopté la loi 94/2021, qui a de nouveau modifié l'article 5 de la loi 20/2008. Cette disposition peut poser quelques problèmes au regard des articles 1 et 3 de la Convention. L'article 5(1)(a) modifié de la loi 20/2008 prévoit une dispense de sanctions pour les personnes qui signalent spontanément des actes de corruption transnationale, si elles ont : (i) « dénoncé l'infraction » avant le début de la procédure pénale ; et (ii) révoqué la promesse d'avantage ou demandé sa restitution ou son abandon par l'agent public ou le détenteur d'un mandat politique. Le juge devrait accorder cette dispense si ces conditions sont remplies.

87. L'article 5(2) modifié prévoit en outre qu'une dispense peut être accordée à une personne, dans les mêmes conditions que celles indiquées ci-dessus, si elle a (i) dénoncé spontanément l'infraction après le début de la procédure pénale et avant la fin de la phase d'instruction ; et (ii) a contribué de manière décisive à la découverte de la vérité. La question de savoir si cette exigence de contribution décisive à la découverte de la vérité implique une coopération complète avec les autorités répressives n'est pas claire. En outre, le Parquet peut décider dans ce cas de ne pas poursuivre, avec l'accord d'un juge d'instruction (article 280 CPP).

³⁸ Le commentaire 19 relatif à la Convention spécifie que « suivant la définition du paragraphe 4.c [de la Convention], un cas de corruption qui a été envisagé est celui où un responsable d'une entreprise corrompt un haut fonctionnaire d'un gouvernement afin que celui-ci use de sa fonction - même en outrepassant sa compétence - pour qu'un autre agent public attribue un marché à cette entreprise. » (Soulignage ajouté.)

88. Après avoir examiné un projet du présent rapport, le Portugal a indiqué que la confiscation serait toujours possible dans les deux cas, comme le prévoit l'article 110 du CP.

89. Le Portugal indique qu'il n'existe encore aucune affaire de corruption transnationale dans laquelle une exonération de responsabilité pénale ait été accordée sur la base de cet article, ce qu'ont confirmé des juges et procureurs présents au cours de la mission sur place. Les procureurs ont salué ce mécanisme, et considéré qu'il constitue un moyen d'encourager le signalement spontané et la coopération entre le secteur privé et les autorités répressives. La plupart des autres participants à la discussion ont indiqué qu'il s'agit d'une réforme très récente, qui doit encore être testée dans la pratique. L'un des participants a souligné que, pour bénéficier de la dispense, le contrevenant doit en faire plus que la simple dénonciation volontaire de l'infraction.

Commentaire

Dans ses évaluations de plusieurs pays, le Groupe de travail a associé certains mécanismes d'exonération de responsabilité et de dispense de peine, en conséquence d'un signalement spontané, au moyen de défense fondé sur le repentir réel. En effet, ces deux formes d'exemption conduisent au même résultat en cas de corruption transnationale, puisqu'elles permettent à l'auteur de l'infraction qui dénonce celle-ci d'échapper à toute sanction. Dans ces conditions, la dispense de peine peut saper l'effet dissuasif des poursuites et des sanctions.

Les examinateurs principaux sont préoccupés par le fait que l'article 5(1)(a) de la loi 20/2008 pourrait permettre une dispense automatique de peine si l'auteur de l'infraction la dénonce avant le commencement de la procédure pénale (et pour autant que les autres conditions posées par l'article 5(1)(a) de la loi 20/2008 soient remplies), ce qui pourrait constituer un recul par rapport à l'évolution positive saluée à l'époque du rapport de suivi écrit, c'est-à-dire que la dispense soit laissée à la discrétion du juge plutôt que d'être automatique.

En conséquence, les examinateurs principaux recommandent que le Portugal modifie l'article 5(1) de la loi 20/2008 afin de veiller à ce que le moyen de défense fondé sur le repentir réel ne puisse pas s'appliquer à la corruption d'agents publics étrangers.

2. Compétence à l'égard des personnes physiques

90. La compétence du Portugal afin de poursuivre l'infraction de corruption transnationale commise à l'étranger a soulevé des questions juridiques et pratiques au cours de la Phase 3 (paragraphe 97-100).

91. En premier lieu, dans une perspective juridique, le Groupe de travail a observé qu'il existait une confusion sur la question de savoir si l'article 5 du Code pénal ou l'article 3 de la loi 20/2008 devaient régir l'application territoriale de la loi portugaise dans des affaires de corruption transnationale, et a donc recommandé que le Portugal précise si la compétence afin de poursuivre des citoyens portugais au titre d'actes de corruption transnationale commis à l'étranger est régie par l'article 3 de la loi 20/2008 ou par l'article 5 du Code pénal (recommandation 6(a)). À l'époque du rapport de suivi écrit, le Portugal n'avait pris aucune mesure pour clarifier cette question.

92. En second lieu, sur le plan pratique, le Groupe de travail a recommandé que le Portugal prenne des mesures pour assurer que ses autorités répressives envisagent l'exercice de la compétence fondée sur la nationalité pour poursuivre les actes de corruption transnationale, le cas échéant (recommandation 6(b)), et que les autorités portugaises examinent attentivement les liens territoriaux avec le Portugal dans les affaires de corruption transnationale, de manière à pouvoir se fonder sur leur compétence territoriale pour engager des poursuites lorsque cela est possible (recommandation 6(c)). À l'époque du rapport de suivi écrit, le Groupe de travail avait considéré que les recommandations 6(b) et

6(c) avaient été partiellement mises en œuvre, au vu des affaires de corruption transnationale engagées sur la base de la compétence territoriale.

93. Le cadre législatif demeure inchangé, et le Portugal n'a fourni aucune information supplémentaire sur ces questions. Contrairement à ce qui avait été le cas au cours de la Phase 3, les participants aux discussions, rencontrés au cours de la mission sur place, sont convenus pour la plupart que l'article 3 de la loi 20/2008 régirait la compétence à l'égard des personnes physiques dans des affaires de corruption transnationale. Toutefois, des procureurs portugais ont indiqué, au cours de la mission sur place, qu'il faudrait un certain type de connexion territoriale pour ouvrir une enquête, même en invoquant la compétence fondée sur la nationalité. Cette interprétation restrictive de la compétence fondée sur la nationalité pourrait en réduire l'application par les autorités portugaises.

Commentaire

Les examinateurs principaux notent que les participants aux discussions pendant la mission sur place sont convenus pour la plupart que l'article 3 de la loi 20/2008 régirait la compétence à l'égard des personnes physiques dans des affaires de corruption transnationale. Néanmoins, à défaut de jurisprudence, les examinateurs principaux ne peuvent pas pleinement évaluer comment l'application de l'article 3 de la loi 20/2008 et de l'article 5 du Code pénal sera interprétée dans la pratique. C'est pourquoi les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail convertisse la recommandation 6(a) de Phase 3 en une question nécessitant un suivi, afin d'évaluer l'application de l'article 5 du Code pénal et de l'article 3 de la loi 20/2008 à mesure que la jurisprudence se développera.

En ce qui concerne la pratique, les examinateurs principaux considèrent que la recommandation 6(c) a été mise en œuvre, au vu des affaires de corruption transnationale ouvertes sur la base de la compétence territoriale. Toutefois, les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail convertisse la recommandation 6(b) de Phase 3 en une question nécessitant un suivi, afin d'assurer que ses autorités répressives envisagent l'exercice de la compétence fondée sur la nationalité afin d'engager des poursuites pour corruption transnationale s'il y a lieu.

3. Sanctions et confiscations à l'encontre des personnes physiques

(a) Sanctions à l'encontre des personnes physiques

94. La sanction applicable aux personnes physiques pour corruption transnationale aux termes de l'article 7 de la loi 20/2008 est une peine d'emprisonnement de un à huit ans.

95. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 54-55), le Groupe de travail s'est déclaré préoccupé par le fait que la seule façon d'imposer une amende à des personnes physiques est la conversion en amende des peines d'emprisonnement³⁹, à moins qu'une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à un an ne soit convertie en une amende (ou en une autre sanction, autre qu'une peine d'emprisonnement). Le Groupe de travail a recommandé que le Portugal prenne des mesures afin de veiller à ce que les sanctions contre des personnes physiques soient efficaces, proportionnées et dissuasives dans toutes les affaires de corruption transnationale, à la lumière du système de conversion des peines d'emprisonnement en amendes (recommandation 4(a)). Cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre à l'époque du rapport de suivi écrit.

96. Depuis la Phase 3, le cadre législatif des sanctions demeure largement inchangé, y compris en ce qui concerne l'indisponibilité de peines d'amende autrement que du fait de la conversion d'une peine

³⁹ Ancien article 43 du CP.

d'emprisonnement⁴⁰. Or, les affaires de corruption transnationale impliquent souvent le paiement de pots-de-vin substantiels en échange d'avantages commerciaux extrêmement profitables, et la valeur des amendes, cumulée à la durée des peines d'emprisonnement, devrait donc être suffisamment élevée pour avoir un effet dissuasif. En outre, le Groupe de travail a souligné à de nombreuses reprises que les sanctions pécuniaires constituent un outil fondamental de dissuasion pour les infractions économiques comme la corruption transnationale. Après avoir examiné un projet du présent rapport, le Portugal a de nouveau indiqué que le système de saisie et de confiscation réglerait le problème en substance. Cependant, bien que la confiscation soit un outil de dissuasion pour des infractions économiques et fasse partie des sanctions pécuniaires, les amendes constituent la partie punitive des sanctions pécuniaires et ne peuvent donc pas être négligées. En conséquence, les sanctions contre des personnes physiques qui ne prévoient pas des peines d'amende, à moins qu'elles ne résultent de la conversion de peines d'emprisonnement, ne semblent pas efficaces, proportionnées et dissuasives.

(b) Atténuation des sanctions

97. L'article 5(5) de la loi 20/2008 prévoit que la sanction sera particulièrement atténuée si, « jusqu'à la fin de l'audience de jugement en première instance, l'agent collabore activement à la découverte de la vérité, contribuant ainsi de manière décisive à la preuve des faits. » L'article 8 de la loi 36/94 prévoit également une réduction des peines et reprend le même langage.

98. Néanmoins, ces dispositions soulèvent quelques questions au regard de l'article 3 de la Convention et de la section XV de la Recommandation anticorruption. En premier lieu, la loi n'exige pas expressément l'acceptation de la responsabilité (Recommandation, section XV.ii.c), ni la mise en œuvre en temps utile de mesures correctives appropriées (Recommandation, section XV.ii.c). En second lieu, l'exigence d'une « collaboration active à la découverte de la vérité » pose des questions sur la manière dont il convient d'évaluer la collaboration de l'auteur de l'infraction – autrement dit, faut-il une dénonciation spontanée, faut-il que l'auteur de la dénonciation coopère pendant toute la durée de l'enquête, et faut-il que certaines informations soient divulguées pour remplir ce critère et bénéficier d'une réduction de peine. Après avoir examiné un projet du présent rapport, le Portugal a souligné que ces questions devront être traitées par les tribunaux, mais que l'auteur devra fournir un « haut degré de coopération » avec les autorités répressives, en « divulguant des faits » et en contribuant à « obtenir la preuve des faits ». En troisième lieu, le Portugal n'a dispensé aucune formation pour aider à évaluer ces réductions de peine et s'assurer que la peine finale est efficace, proportionnée et dissuasive en pratique.

(c) Sanctions imposées dans la pratique et statistiques

99. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail a noté que le Portugal n'avait sanctionné aucune personne physique pour corruption transnationale, et très peu pour corruption nationale. Pendant la période de 2008 à 2011, 239 condamnations pour « infractions de corruption » ont abouti à 13 peines d'emprisonnement seulement (en excluant les peines avec sursis ou les peines converties). Le Groupe de travail a décidé d'exercer un suivi des sanctions imposées à des personnes physiques et morales pour corruption transnationale, particulièrement à la lumière du système de conversion de certaines peines d'emprisonnement en peines d'amende (question nécessitant un suivi 13(c)). Ces questions demeuraient en suspens à l'époque du rapport de suivi écrit.

100. Le Portugal indique que « moins de trois » affaires de corruption transnationale ont été jugées par des tribunaux de première instance pendant la période 2016-2020, mais ne précise pas le nombre exact d'affaires en vertu d'un principe de « secret des statistiques », applicable lorsque le nombre d'occurrences n'atteint pas ce seuil. Le Portugal indique en outre que quatre défendeurs ont été impliqués dans des

⁴⁰ Le système de conversion de peines d'emprisonnement en peines d'amende demeure inchangé mais est désormais prévu par l'article 45 du CP.

affaires pénales qui ont abouti à des jugements en première instance pendant la même période, sans donner lieu à des condamnations. En revanche, 413 personnes physiques ont été condamnées pour des infractions de corruption nationale prévues et réprimées par le Code pénal, dans le contexte de 134 affaires terminées. Parmi elles, seules 17 personnes physiques ont été condamnées à une amende ou à une peine d'emprisonnement convertie en amende (4.1 %), 9 à une peine d'emprisonnement convertie en travaux d'intérêt général (2.2 %), 4 à une peine d'emprisonnement remplacée par une interdiction d'exercer une fonction ou une activité professionnelle (1 %), 78 à une peine d'emprisonnement avec sursis (19 %), 59 à une peine d'emprisonnement ferme (14.3 %), 244 à une peine d'emprisonnement avec sursis assortie de mise à l'épreuve et de règles ou d'obligations disciplinaires (59.1 %), et les condamnations infligées aux autres personnes ne sont pas connues. Cette proportion significative de peines d'emprisonnement avec sursis est encore confirmée par trois des cinq décisions judiciaires communiquées par le Portugal après la mission sur place, étant précisé que ces peines d'emprisonnement assorties du sursis ont été principalement imposées à des personnes physiques. L'équipe d'examen n'a pas pu déterminer comment les amendes sont calculées en pratique dans les affaires de corruption nationale, ni si elles tiennent compte des montants du pot-de-vin payé et de la valeur des profits ou autres avantages tirés de la corruption, comme l'exige la Recommandation anticorruption⁴¹. De la même manière, il n'a pas été possible de déterminer si et comment les mécanismes de dispense ou de réduction de peine sont appliqués en pratique.

101. Ces statistiques suggèrent un manque évident de répression de la corruption transnationale, en particulier en comparaison avec d'autres infractions de corruption. En outre, le faible nombre de peines d'amende – ou de peines d'emprisonnement converties en peines d'amende – imposées dans des affaires de corruption nationale accroît les préoccupations du Groupe de travail à propos de l'absence de sanctions pécuniaires en pratique, alors qu'elles jouent un rôle dissuasif fondamental pour les infractions économiques comme la corruption transnationale. L'absence de statistiques sur l'application des circonstances atténuantes ne permet pas aux examinateurs principaux d'évaluer pleinement l'impact de ces mécanismes sur le caractère efficace, proportionné et dissuasif des sanctions dans les affaires de corruption transnationale.

Commentaire

En l'absence de sanctions pécuniaires, les sanctions contre des personnes physiques ne sont toujours pas efficaces, proportionnées et dissuasives. Le fait que le Portugal n'ait pas traité ce problème en dépit de multiples réformes du Code pénal est gravement préoccupant. Sachant que les sanctions pécuniaires sont un outil fondamental de dissuasion pour les infractions économiques comme la corruption transnationale, les examinateurs principaux réitèrent la recommandation 4(a) de Phase 3 et la question nécessitant un suivi 13(c). Les examinateurs principaux recommandent que les autorités portugaises modifient la législation portugaise afin d'imposer des amendes en plus de peines d'emprisonnement pour l'infraction de corruption transnationale (article 7 de la loi 20/2008). Les examinateurs principaux notent que l'application des circonstances atténuantes pose des problèmes au regard de l'article 3 de la Convention. Les examinateurs principaux recommandent donc que le Portugal développe la formation et diffuse de bonnes pratiques sur les mécanismes de réduction de peine et leur impact possible sur la nature efficace, proportionnée et dissuasive des sanctions, et les mette à la disposition des juges et des procureurs.

⁴¹ La section XV de la Recommandation anticorruption « recommande que les pays membres prennent des mesures appropriées, [...] afin de contribuer à s'assurer que les sanctions prononcées à l'encontre de personnes physiques et morales pour corruption transnationale sont transparentes, efficaces, proportionnées et dissuasives en pratique, y compris en tenant compte du montant du pot-de-vin payé et de la valeur des bénéfices ou autres avantages tirés de la corruption, et d'autres circonstances atténuantes ou aggravantes. »

Les examinateurs principaux recommandent en outre que le Portugal tienne des statistiques détaillées sur l'application de ces mécanismes de réduction de peine dans des affaires de corruption transnationale.

(d) Confiscation

102. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 61), les dispositions législatives concernant la confiscation des produits d'actes illicites à l'encontre de personnes physiques ne suscitaient aucune préoccupation particulière. Depuis lors, le Portugal a encore étoffé son cadre législatif en matière de confiscation à l'encontre des personnes physiques en cas de corruption transnationale. Par exemple, la confiscation des « instruments d'un acte illégal typique de la nature visée à l'article 1 » [par exemple, les instruments de la corruption transnationale] qui « ne mettent pas en péril la sécurité, la morale ou l'ordre public, ou ne présentent pas un risque sérieux d'être utilisés pour commettre de nouveaux actes illégaux typiques de la nature précitée » peut être ordonnée dans des affaires de corruption transnationale (articles 1 et 12-B de la loi 5/2002, telle que modifiée par la loi 30/2017). Le Code pénal donne désormais des définitions des « produits d'un acte illégal typique » et des « avantages d'un acte illégal typique », et clarifie les régimes de confiscation correspondants (articles 110-111 du CP).

103. Toutefois, le problème principal est l'utilisation réelle des mesures de confiscation et la tenue de statistiques correspondantes. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 62), au vu du manque d'application systématique de mesures de confiscation contre les auteurs de l'infraction, même si des avoirs avaient été préalablement saisis, le Groupe de travail a recommandé au Portugal de prendre des dispositions pour utiliser pleinement les mesures de confiscation prévues dans son système de droit et de s'assurer que les autorités répressives envisagent systématiquement des mesures de confiscation dans les affaires de corruption transnationale (recommandation 4(b)). Le Groupe de travail a complété cette demande en recommandant que le Portugal tienne des statistiques détaillées sur l'application de mesures de confiscation dans les affaires de corruption transnationale (recommandation 7(ii)). À l'époque du rapport de suivi écrit, le gel d'avoirs effectué dans plusieurs affaires en cours n'avait pas dissipé les préoccupations du Groupe de travail sur la question de savoir si ces saisies aboutiraient finalement à une confiscation, et le Portugal ne tenait toujours pas de statistiques sur la confiscation, de sorte que la recommandation 4(b) avait été partiellement mise en œuvre et que la recommandation 7(ii) n'avait pas été mise en œuvre.

104. Depuis lors, le Procureur général du Portugal a publié la Directive 1/2021, qui vise à mettre en œuvre les priorités définies dans la loi 55/2020 et à promouvoir davantage des mécanismes de récupération d'actifs. Selon le Portugal, ces priorités doivent être plus amplement détaillées par le Bureau de recouvrement des avoirs (GRA), dans les termes prévus par la loi 45/2011, et par le Parquet. La Directive 1/2021 ne lie que les procureurs et les autres organes de police judiciaire participant aux enquêtes sous le contrôle et l'autorité du Parquet. En ce qui concerne les enquêtes dans lesquelles le GRA est intervenu, aucune augmentation spécifique n'a pu être observée dans le nombre d'affaires où des mesures de confiscation ont été ordonnées ni dans la valeur des avoirs confisqués.

105. Les participants aux discussions lors de la mission sur place n'ont apparemment pas pu définir clairement le rôle du GRA dans l'application et l'exécution des mesures de confiscation dans des affaires de corruption transnationale, et des procureurs ont indiqué qu'ils procéderaient le plus souvent sans l'intervention du GRA. Après avoir examiné un projet du présent rapport, le Portugal a indiqué que le GRA, qui appartient à la police judiciaire, intervient par délégation et sous le contrôle du Parquet dans le cadre d'une enquête pénale. En outre, le GRA n'interviendrait dans des enquêtes patrimoniales et financières en vue d'une confiscation qu'à condition que le seuil de 1000 UCs (environ 102 000.00 EUR) soit atteint.

106. Il convient toutefois de noter l'absence de statistiques complètes. Le GRA est certes responsable de collecter, d'analyser et de traiter des données statistiques anonymisées⁴², mais des représentants du GRA ont indiqué que ces statistiques ne couvriraient que les affaires dans lesquelles il est intervenu – soit un nombre très limité selon les déclarations des procureurs. Les statistiques communiquées par le GRA ne font pas de distinction entre les affaires liées à des infractions « typiques de corruption » et les affaires de corruption transnationale, et concernent des avoirs saisis, sans préciser si ces saisies ont abouti à une confiscation. Ce manque de statistiques ne préjuge pas de l'utilisation de mesures de confiscation, mais empêche les examinateurs principaux d'évaluer l'utilisation des mécanismes de confiscation en pratique – nonobstant les exemples d'affaires de corruption nationale donnés par le Portugal à la suite de la mission sur place, dans lesquelles des mesures de confiscation ont été ordonnées.

Commentaire

Les examinateurs principaux notent les efforts déployés par le Portugal afin d'étoffer le cadre législatif en matière de confiscation et de prioriser l'application des mécanismes de confiscation.

Néanmoins, le Portugal n'a pas pu fournir de statistiques sur l'utilisation réelle des mesures de confiscation dans des affaires de corruption transnationale, en particulier sur les mesures de confiscation directement sollicitées par des procureurs. En l'absence de ces statistiques, les examinateurs principaux ne peuvent pas évaluer si les autorités répressives font pleinement usage des mesures de confiscation mises à leur disposition par la loi portugaise, et envisagent systématiquement d'ordonner ces mesures dans des affaires de corruption transnationale. Les examinateurs principaux réitèrent donc les recommandations 4(b) et 7(ii) de Phase 3.

4. Infractions connexes de falsification des comptes et de blanchiment de capitaux

(a) Infraction de falsification des comptes

107. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 59-60), le Groupe de travail a identifié quatre infractions qui pourraient s'appliquer concurremment à la falsification des comptes, à moins qu'elle ne se double d'une infraction fiscale. Les infractions définies par le Régime général des infractions fiscales (RGIT) n'étaient applicables qu'à condition que l'infraction ait entraîné un « enrichissement illicite » de plus de 15 000 EUR. Le Groupe de travail n'a pas pu évaluer à l'époque si ces infractions étaient correctement mises en œuvre et aboutissaient à des sanctions suffisantes, faute de statistiques détaillées. Le Groupe de travail a recommandé au Portugal de tenir des statistiques détaillées sur les enquêtes, poursuites et sanctions relatives à la falsification des comptes et au blanchiment de capitaux, notamment sur les affaires dans lesquelles la corruption transnationale constitue l'infraction principale (recommandation 7(i)), et a considéré que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre à l'époque du rapport de suivi écrit.

108. Les infractions identifiées au cours de la Phase 3 demeurent en vigueur. En réponse à son questionnaire de Phase 4, le Portugal a présenté « de nouvelles infractions de falsification des comptes, prévues par les articles 519 (fausses informations) et 519-A (présentation de comptes falsifiés ou frauduleux) du Code des sociétés commerciales » (CSC), introduites par la loi 94/2021. L'article 519 était déjà en place, mais a été profondément modifié par la loi 94/2021, qui prévoit des peines plus sévères. L'infraction prévue par l'article 519(1) du CSC est passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans au plus et d'une amende dont le montant est fixé par le tribunal, sur la base de l'article 47 du CP. La sanction est aggravée (i) si l'acte est commis dans l'intention de causer un préjudice matériel ou moral (peine d'emprisonnement de deux ans et six mois au plus ou peine d'amende); et (ii) si l'acte a causé un grave

⁴² Article 3(2) de la loi 45/2011 tel que modifié par la loi 30/2017.

préjudice matériel ou moral (peine d'emprisonnement de trois ans au plus ou peine d'amende). La loi 94/2021, en introduisant l'article 519-A dans le CSC, a également introduit une variante de cette infraction, visant la « présentation de comptes falsifiés ou frauduleux » par des dirigeants ou des administrateurs, qui est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre trois ans ou d'une peine d'amende. L'infraction de communication de fausses informations, et sa variante, ne sont pas couvertes par l'article 11 du CP et ne sont donc pas applicables à l'encontre de personnes morales (voir Partie C. Responsabilité des personnes morales). Au cours de la mission sur place, des vérificateurs des comptes ont semblé bien connaître les infractions de falsification des comptes, y compris l'article 519 modifié du CSC, et ont indiqué qu'il convenait de suivre l'interprétation et l'application qui serait faite de cette infraction.

109. Le Portugal a indiqué qu'il tient des statistiques sur les affaires pénales jugées par des tribunaux judiciaires de première instance, les défendeurs et les personnes condamnées pour tous les types d'infractions prévus dans la loi portugaise. Après la mission sur place, le Portugal a transmis quelques statistiques sur le nombre d'affaires, le nombre de condamnations et le type de sanctions infligées pour faux et usage de faux, détérioration et vol de documents ou de documents techniques, et faux certificats (articles 256 et 259 du CP), ainsi que pour fraude fiscale et fraude fiscale aggravée (articles 103 et 104 du Régime général des infractions fiscales (RGIT)). Les statistiques fournies par le Portugal indiquent qu'en moyenne annuelle 614 affaires ont été jugées par des tribunaux de première instance en vertu des articles 256 et 259 du CP pendant la période 2016-2020. Ces affaires ont impliqué 843 défendeurs en moyenne (c'est-à-dire 807 personnes physiques et 37 personnes morales), et ont abouti à condamner 636 personnes physiques et 22 personnes morales en moyenne. Ces chiffres suggèrent une baisse par rapport à la Phase 3 (1 173 personnes en moyenne condamnées annuellement en 2007-2011). En moyenne annuelle, 216 affaires ont été jugées par des tribunaux de première instance en vertu des articles 103 et 104 du TGIT en 2016-2020. Ces affaires ont impliqué 838 défendeurs en moyenne (soit environ 546 personnes physiques de 292 personnes morales), et ont abouti à la condamnation d'une moyenne de 239 personnes physiques et de 121 personnes morales.

Commentaire

Étant donné que l'infraction de falsification des comptes récemment modifiée n'est pas applicable aux personnes morales, les examinateurs principaux recommandent que le Portugal veille à ce que les personnes physiques et les personnes morales puissent être tenues responsables de toutes les infractions de falsification des comptes commises afin de corrompre des agents publics étrangers ou de dissimuler cette corruption.

Le Portugal a fourni des statistiques sur le nombre d'affaires jugées par des tribunaux judiciaires de première instance, le nombre de défendeurs et le nombre de condamnations pour les infractions prévues par les articles 256 et 259 du CP, et par les articles 103 et 104 du RGIT. Les examinateurs principaux réitèrent la recommandation 7(i) de Phase 3 afin que le Portugal tienne des statistiques détaillées sur les enquêtes, poursuites et sanctions à l'encontre des personnes physiques et morales relatives à la falsification des comptes, y compris des données sur les affaires dans lesquelles la corruption transnationale constitue l'infraction principale.

(b) Infraction de blanchiment de capitaux

110. L'article 368-A du CP définit l'infraction de blanchiment de capitaux, et prévoit une peine d'emprisonnement maximale de 12 ans. L'infraction de blanchiment de capitaux est une infraction autonome par rapport à l'infraction principale (visée comme des « actes illégaux typiques ») et peut être commise sur des avantages ou des biens, y compris des droits et choses, « réputés être ceux résultant

de la commission, sous quelque forme de participation que ce soit » d'actes illégaux typiques⁴³. L'auto-blanchiment est également une infraction passible de sanctions.

111. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 117), au vu du faible nombre de poursuites engagées pour cette infraction, le Groupe de travail a recommandé au Portugal de prendre des mesures appropriées pour mettre en œuvre l'infraction de blanchiment de capitaux, en particulier lorsque la corruption transnationale constitue l'infraction principale (recommandation 8(a)). En outre, le Groupe de travail a recommandé au Portugal de tenir des statistiques détaillées sur les enquêtes, poursuites et sanctions relatives au blanchiment de capitaux, notamment sur les affaires dans lesquelles la corruption transnationale constitue l'infraction principale (recommandation 7(i)). À l'époque du rapport de suivi écrit au titre de la Phase 3, le Groupe de travail s'était félicité d'apprendre que des enquêtes pour blanchiment de capitaux aient été ouvertes, même si elles devaient encore aboutir à des condamnations, et a considéré que la recommandation 8(a) avait été partiellement mise en œuvre. En revanche, la recommandation 7(i) n'avait pas été mise en œuvre.

112. La loi 58/2020 a modifié l'article 368-A du CP. En premier lieu, l'article 368-A(1)(k) vise désormais expressément la « corruption portant atteinte au commerce international » comme l'un des « actes illégaux typiques ». En second lieu, l'article 368-A(5) punit « quiconque acquiert, détient ou utilise les avantages provenant de l'acte illicite, en ayant connaissance de cette qualité au moment de l'acquisition ou à la date initiale de détention ou d'utilisation ».

113. L'infraction de blanchiment de capitaux demeure par ailleurs inchangée, et pourrait soulever une question nécessitant un suivi, à savoir la couverture des infractions principales commises à l'étranger, c'est-à-dire le blanchiment au Portugal des produits d'actes de corruption transnationale commis hors du Portugal. L'article 368-A(6) dispose que les peines relatives aux infractions prévues à l'article 368-A(3) à (5) s'appliquent, même si on ignore le lieu de commission des « actes illégaux typiques » dont proviennent les avantages ou l'identité des auteurs, ou même si ces actes ont été commis en dehors du territoire national, à moins que les actes ne soient licites en vertu de la loi du lieu où ils ont été commis, et que la loi portugaise ne leur soit pas applicable en vertu de l'article 5 du CP. Ces conditions pourraient être comprises comme restreignant l'application de l'infraction de blanchiment de capitaux, lorsque l'infraction principale a été commise hors du Portugal, et, dès lors, comme s'écartant de l'article 7 de la Convention. Toutefois, après avoir examiné un projet du présent rapport, le Portugal a souligné que la solution serait la même à la fois pour la corruption nationale et transnationale, et, partant, serait conforme aux exigences de l'article 7 de la Convention. En outre, le Portugal a fait référence à un arrêt de la Cour d'appel de Lisbonne du 6 juin 2017, dans lequel la Cour a considéré que « c'est à tort que la décision entreprise a conclu que les tribunaux portugais n'ont pas compétence internationale pour poursuivre l'infraction de blanchiment de capitaux, commise au Portugal, au motif que les infractions précédentes ont été commises hors du territoire national, en l'occurrence en Angola, de sorte que l'article 5 du Code pénal est applicable ».

114. Selon les statistiques communiquées par le Portugal, 189 affaires de blanchiment de capitaux ont été jugées entre 2016 et 2020, aboutissant à 329 condamnations (305 personnes physiques et 24 personnes morales). Comme pour l'infraction de corruption transnationale, le pourcentage de sanctions pécuniaires est pratiquement de zéro pour les personnes physiques. Alors que le nombre total de condamnations de personnes morales demeure faible (environ 4.8 par an), le nombre de personnes

⁴³ Le principe de l'autonomie de l'infraction de blanchiment de capitaux prévue par l'article 368-AA du CP a été notamment confirmé dans un arrêt de la Cour d'appel de Lisbonne du 6 juin 2017 ([208/13.9TELSB.G.L.1-5](#)) : « la vérification de l'infraction de blanchiment de capitaux présuppose en effet une illégalité antérieure, mais ne dépend pas d'une condamnation pour l'infraction antérieure, ni même du point de savoir si elle a fait l'objet de poursuites pénales, dans le pays d'origine des avantages, biens ou droits produits, et ce en vertu du principe de l'autonomie de l'infraction de corruption transnationale consacré par l'article 368-A du Code pénal » (extrait traduit par l'équipe d'examen).

physiques condamnées a augmenté depuis la Phase 3 (environ 61 par an, contre 8.5 par an au cours de la Phase 3). Le Portugal n'a pas fourni de données indiquant dans quelles affaires la corruption transnationale était l'infraction principale. Néanmoins, deux au moins des affaires de corruption transnationale identifiées ci-dessus incluent des allégations de blanchiment de capitaux liées à l'infraction principale de corruption transnationale.

Commentaire

Les examinateurs principaux saluent la mise en œuvre accrue de l'infraction de blanchiment de capitaux au Portugal, ainsi que les efforts du Portugal pour tenir des statistiques sur les enquêtes, poursuites et sanctions relatives au blanchiment de capitaux. Toutefois, l'absence de statistiques détaillées sur les enquêtes, poursuites et sanctions relatives au blanchiment de capitaux dans les affaires où la corruption transnationale constitue l'infraction principale, empêche de faire une évaluation complète de la répression du blanchiment de capitaux lié à l'infraction principale de corruption transnationale. En conséquence, les examinateurs principaux réitèrent les recommandations 8(a) et 7(i) de Phase 3, sur la communication de statistiques détaillées, y compris de données sur les affaires dans lesquelles la corruption transnationale constitue l'infraction principale.

5. Enquêtes et poursuites relatives à l'infraction de corruption transnationale

(a) Autorités responsables des enquêtes et des poursuites relatives à l'infraction de corruption transnationale

115. Le Parquet est responsable de diligenter les enquêtes et poursuites au Portugal. Il comprend le DCIAP à Lisbonne (articles 57-60 de la loi 68/2019) et des Départements régionaux d'enquêtes et de poursuites pénales (DIAP), dont chacun couvre un district judiciaire (articles 70-72 de la loi 68/2019). Le DCIAP et les DIAP peuvent engager des poursuites, en principe, au titre de l'infraction de corruption transnationale. En 2011, le Procureur général du Portugal a publié la circulaire 2/2011, ordonnant à tous les DIAP de transmettre les rapports, nouvelles et informations sur la corruption transnationale au DCIAP. Le Portugal indique que cette circulaire a force obligatoire, et qu'elle couvre également les enquêtes pour corruption transnationale, mais il existe au moins une affaire (*Route (Mozambique)*) dont l'enquête a été réalisée par un DIAP, étant donné que, selon le Portugal, l'enquête se trouvait à un stade avancé et que le DIAP se trouvait en meilleure position pour enquêter sur l'affaire.

116. L'UNCC est l'unité spécialisée de la police criminelle qui mène les enquêtes pour corruption nationale et transnationale sous la direction du DCIAP (article 31 de la loi 137/2019).

(b) Ressources, formation et expertise

Ressources

117. Les effectifs de personnel du DCIAP et de l'UNCC ont augmenté depuis la Phase 3. Le DCIAP compte 36 procureurs, contre 26 à l'époque de la Phase 3. De la même manière, l'UNCC a 115 enquêteurs, contre 63 au cours de la Phase 3. Cependant, il n'est pas certain que l'augmentation de l'effectif ait été proportionnée à l'augmentation de la charge de travail des services. En septembre 2022, le Portugal a lancé un programme de recrutement ambitieux (décret 245/2022), pour des carrières dans le domaine des enquêtes pénales, de la police scientifique et de la sécurité au sein de la police criminelle, qui devrait encore renforcer la capacité de l'UNCC à enquêter sur la corruption transnationale. Toutefois, en dépit de multiples demandes, le Portugal n'a donné aucune information sur le nombre de procureurs et

d'enquêteurs qui sont actuellement chargés de mener des enquêtes pour corruption transnationale. Au cours de la mission sur place, des représentants du DCIAP et de l'UNCC ont indiqué que leurs services disposent de ressources suffisantes, mais des procureurs du DCIAP ont souligné la nécessité de disposer de ressources plus spécialisées en matière d'analyse financière judiciaire et d'informatique (Voir Formation et expertise).

Formation et expertise

118. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail s'est dit préoccupé par le fait que les autorités répressives portugaises ne disposaient pas d'une expertise suffisante pour enquêter sur la corruption transnationale. Il a recommandé au Portugal de dispenser une formation sur l'infraction de corruption transnationale aux enquêteurs et procureurs, y compris sur la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales (recommandation 5(f)), et de doter le DCIAP et l'UNCC des compétences techniques nécessaires (recommandation 5(g)). Grâce à l'intensification de la formation constatée à l'époque du rapport de suivi écrit, ces recommandations avaient été partiellement mises en œuvre. Au stade de la Phase 4, le Portugal continue de former des procureurs du DCIAP et des enquêteurs de l'UNCC à l'infraction de corruption transnationale.

119. En revanche, la connaissance de l'infraction de corruption transnationale semble plus problématique chez les juges. Le Centre d'études judiciaires (CEJ) propose aux juges des programmes annuels de formation sur les infractions économiques et financières, qui se sont poursuivis pendant toute la pandémie. Toutefois, aucun des juges rencontrés au cours de la mission sur place n'avait participé à ces formations, et les juges ne semblaient pas préoccupés par leur manque d'expérience dans des affaires de corruption transnationale. En outre, selon le DCIAP, dans une affaire de corruption transnationale au moins (*Service aéronautique (Angola)*), le juge d'instruction n'a pas accepté la mise en examen initiale pour corruption transnationale, mais, après appel du DCIAP, l'affaire a été renvoyée pour jugement du chef de blanchiment de capitaux et de corruption transnationale.

120. Les efforts de formation du Portugal à l'intention des procureurs et des enquêteurs sont utiles mais ne règlent pas les problèmes de manque de ressources en matière d'analyse financière judiciaire et d'informatique. Le DCIAP et l'UNCC continuent d'avoir accès à des unités spécialisées dans l'informatique et l'expertise financière (par exemple, *Núcleo de Assessoria Técnica (NAT)*). Cependant, des procureurs du DCIAP et des juges rencontrés lors de la mission sur place ont estimé que des ressources spécialisées, y compris en personnel, pourraient être considérablement renforcées, en particulier en raison du volume et de la complexité des preuves à traiter dans des affaires de corruption transnationale.

121. Les autorités répressives portugaises expriment des vues mitigées à propos de l'impact de la crise du COVID-19 sur les enquêtes pour corruption nationale et transnationale. D'une part, l'UNCC indique que tout le personnel a eu accès à distance aux postes de travail et bases de données pertinentes, et a pu poursuivre la coopération via les connexions à Europol et Interpol. D'autre part, le DCIAP considère que les enquêtes à dimension internationale ont été affectées par les restrictions liées à la pandémie. Plus généralement, les autorités répressives ont souligné le basculement vers une numérisation accrue des enquêtes depuis le début de la pandémie.

Commentaire

Les examinateurs principaux ont le plaisir de constater que les ressources humaines dont disposent le DCIAP et l'UNCC ont augmenté depuis la Phase 3. Ils saluent également les efforts du Portugal pour former des juges, des procureurs et des enquêteurs à l'infraction de corruption transnationale. Toutefois, la formation demeure une exigence continue et, au vu du manque apparent de connaissance de l'infraction de corruption transnationale par les juges, les examinateurs principaux réitèrent la recommandation 5(f), qui demeure partiellement mise en œuvre, et recommandent que le Portugal continue de former des enquêteurs, des procureurs et,

en particulier, des juges à l'infraction de corruption transnationale, y compris à la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales.

Le Portugal devrait également veiller à ce que le DCIAP ait accès à des compétences spécialisées suffisantes (recommandation 5(g) de Phase 3), particulièrement dans le domaine de l'analyse financière judiciaire et de l'informatique, pour les enquêtes et les poursuites au titre de la corruption transnationale.

6. Conduite des enquêtes et poursuites pour corruption transnationale

(a) Ouverture et conduite des enquêtes

122. Au Portugal, la procédure pénale comprend une enquête officielle et des poursuites (Graphique 5.). Les enquêtes pour corruption transnationale commencent souvent par une enquête préliminaire, au cours de laquelle le Parquet et la police judiciaire peuvent employer des techniques d'enquête (par exemple, des interrogatoires de témoins, des informations de source publique, des informations financières contenues dans des DOS) qui n'exigent pas une autorisation d'un juge d'instruction (article 1 de la loi 36/94).

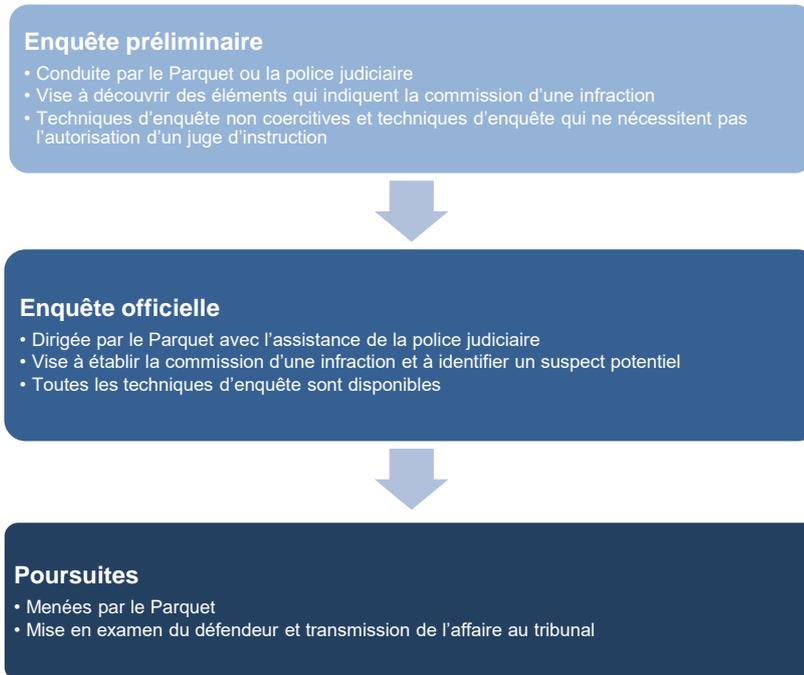
123. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail a recommandé au Portugal de s'efforcer bien plus activement de recueillir des informations provenant de sources diverses pendant la phase qui précède l'enquête afin de multiplier les sources d'informations et d'améliorer les enquêtes (recommandation 5(b)). Les auteurs du rapport de suivi écrit avaient conclu que le Portugal avait partiellement mis cette recommandation en œuvre, notamment en raison d'une utilisation accrue des DOS. Le Portugal a fait des efforts considérables pour assurer une veille des médias nationaux et étrangers afin d'y repérer des allégations de corruption transnationale et a augmenté les sources de détection par rapport à la Phase 3. La recommandation 5(b) est considérée comme pleinement mise en œuvre. Cependant, on peut craindre qu'après la détection d'une allégation de corruption transnationale, les autorités portugaises ne tirent pas pleinement profit des diverses sources d'informations dont elles disposent pour les besoins de l'enquête (Voir Partie Répression de l'infraction de corruption transnationale).

124. L'UNCC partage chaque mois la liste complète de ses enquêtes préliminaires pour corruption transnationale avec le DCIAP. L'UNCC peut également le faire sur une base ad hoc, si elle découvre par exemple, pendant une enquête préliminaire, des éléments qui indiquent la commission de l'infraction de corruption transnationale, auquel cas il en informera immédiatement le DCIAP et ouvrira une enquête officielle (article 3 de la loi 36/94). Par ailleurs, les autorités peuvent décider de mettre fin à l'enquête, si l'enquête préliminaire ne produit pas des preuves suffisantes, ou si elles peuvent déterminer que l'infraction de corruption transnationale n'a pas été commise. La décision de mettre fin à une enquête préliminaire est prise par un procureur ou par le directeur de la police criminelle, qui en informe ensuite le Parquet.

125. Les procureurs du DCIAP dirigent les enquêtes officielles en matière de corruption transnationale. Pendant l'enquête officielle, le suspect acquiert le statut de défendeur et bénéficie de tous les droits procéduraux conférés par le CPP. Pour sa part, le DCIAP a accès à un vaste éventail de techniques d'enquête, dont certaines exigent l'autorisation d'un juge d'instruction (Voir Partie Enquêtes et poursuites relatives à l'infraction de corruption transnationale). La loi prévoit que l'enquête officielle pour des infractions de corruption, y compris l'infraction de corruption transnationale, doit être clôturée dans les 8 mois, si des défendeurs se trouvent en détention préventive, et dans les 14 mois dans le cas contraire (articles 215(2) et 276 du CPP). Ces délais sont flexibles dans la pratique et peuvent être prolongés par décision du tribunal à la demande du procureur. Des procureurs du DCIAP présents au cours de la mission sur place ont indiqué que cette demande de prolongation ne leur a jamais été refusée, et que la seule

conséquence du non-respect de ces délais limites est de permettre au défendeur d'avoir accès au dossier de l'affaire et de demander à l'autorité de poursuite d'accélérer le traitement du dossier.

Graphique 5. Enquêtes préliminaires et poursuites pénales au Portugal



(b) Le Groupe de travail n'a identifié aucun problème à propos de la disponibilité de techniques d'enquête au cours de la Phase 3.

126. Les autorités répressives disposent généralement de techniques d'enquête non coercitives pendant l'enquête préliminaire et l'enquête officielle. En ce qui concerne les techniques d'enquête coercitives, la loi exige une autorisation préalable d'un juge d'instruction (article 269 du CPP, par exemple, perquisitions, interception de communications) ou les réserve au juge d'instruction (article 268 du CPP, par exemple, premier interrogatoire du défendeur, gel et saisie d'avoirs).

Gel et saisie d'avoirs

127. Le gel et la saisie d'avoirs sont possibles dans des affaires de corruption transnationale avec l'autorisation d'un juge d'instruction. Toutefois, en cas d'urgence ou en cas de crainte justifiée que les avoirs disparaissent, soient détruits ou soient endommagés, les autorités répressives peuvent saisir des actifs sans autorisation, mais l'ordonnance de gel et de saisie doit être validée dans les 72 heures par un juge d'instruction (article 178 du CPP).

128. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail a recommandé que le Portugal tienne des statistiques détaillées sur les saisies, notamment sur la nature de l'infraction et la somme saisie, afin de pouvoir évaluer l'utilisation de ces mesures en pratique (recommandation 7(iii)). Les auteurs du rapport de suivi écrit avaient conclu que le Portugal n'avait pas mis cette recommandation en œuvre. Au stade de la Phase 4, le Portugal rapporte que le Bureau de recouvrement des avoirs (GRA) a saisi des avoirs de 6.7 millions EUR dans le cadre de deux enquêtes pour corruption transnationale depuis 2017, et que le DCIAP a saisi des avoirs de 150 millions EUR dans une autre enquête pour corruption transnationale. Cependant, la tenue de statistiques détaillées sur les saisies préalables au procès pose toujours un

problème au Portugal, étant donné qu'elles ne sont pas ventilées par infraction, de sorte qu'il est toujours difficile pour le Groupe de travail d'évaluer complètement leur utilisation dans la pratique.

Commentaire

Les examinateurs principaux saluent l'utilisation de saisies préalables au procès dans certaines affaires de corruption transnationale depuis la Phase 3. Néanmoins, le Portugal continue de ne pas tenir des statistiques détaillées sur les saisies préalables au procès et les examinateurs principaux ne sont pas en mesure d'évaluer complètement leur utilisation dans la pratique. Ils réitèrent donc la recommandation 7(iii) de Phase 3, et recommandent que le Portugal tienne des statistiques détaillées sur les saisies, notamment sur la nature de l'infraction et la somme saisie.

Secret bancaire et fiscal

129. Plusieurs lois permettent aux autorités portugaises d'avoir accès à des informations bancaires dans des affaires de corruption transnationale. L'article 181 du CPP dispose qu'un juge d'instruction peut saisir des documents, des valeurs mobilières, de l'argent et des coffres forts auprès d'établissements financiers. Les autorités judiciaires peuvent également avoir accès à des informations couvertes par le secret bancaire dans le cadre de procédures pénales en vertu de l'article 79(2)(e) du Cadre législatif des établissements de crédit et des établissements financiers (Décret-loi 298/92). Enfin, les autorités répressives peuvent obtenir des informations soumises au secret bancaire auprès des établissements de crédit et des établissements financiers, et suspendre les mouvements, en vertu des articles 2-4 de la loi 5/2002. La Banque du Portugal tient une base de données centrale sur tous les comptes bancaires du pays, qui permet aux autorités répressives d'obtenir des informations sur des comptes sans devoir s'adresser aux banques individuelles concernées. Cependant, les autorités répressives doivent adresser des notifications aux banques concernées lorsqu'elles demandent de consulter des comptes bancaires ou de suspendre des mouvements sur ceux-ci.

130. Au cours de la Phase 3, le Portugal a indiqué que le secret fiscal ne s'applique pas à la « coopération judiciaire entre l'administration fiscale et d'autres entités publiques agissant dans le cadre des pouvoirs qui leur sont dévolus » et qu'il ne s'applique pas non plus en cas de « collaboration avec la justice » (article 64(2) de la loi fiscale générale). En général, les autorités répressives ont accès aux bases de données de l'administration fiscale (article 2 de la loi 5/2002), et des représentants des autorités répressives participant à la mission sur place ont indiqué n'avoir aucun problème pour accéder à des informations fiscales pendant des enquêtes pour corruption transnationale.

Techniques d'enquête spéciales

131. Des techniques d'enquête spéciales peuvent être utilisées dans des enquêtes pour corruption transnationale sans l'autorisation préalable d'un juge d'instruction. Les techniques disponibles incluent l'interception de communications (articles 187-189 du CPP), les enregistrements audiovisuels (article 6 de la loi 5/2002), des opérations d'infiltration (loi 101/2001) et des livraisons surveillées. Le Portugal rapporte qu'il a employé des techniques d'enquête spéciales dans une affaire de corruption transnationale (*Assainissement, irrigation et production d'énergie (République du Congo)*).

(c) Suspension provisoire des poursuites

132. Le procureur peut décider à tout moment, avant l'engagement des poursuites, de suspendre la procédure avec l'accord du juge d'instruction. Au cours de la Phase 3, le Portugal a indiqué que la suspension provisoire des poursuites en vertu de l'article 281 du CPP, ne s'applique pas dans les affaires de corruption transnationale. La raison en est que l'article 281 du CPP s'applique aux infractions passibles d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas 5 ans ou d'une sanction autre qu'une peine

d'emprisonnement, alors que l'infraction de corruption transnationale est punie d'une peine d'emprisonnement de un à huit ans.

133. La suspension des poursuites pour corruption transnationale à l'encontre des personnes physiques et morales est possible en vertu de l'article 9 de la loi 36/94. Le rapport de Phase 3 ne faisait pas référence à cette disposition, mais le Portugal a indiqué, au cours de la Phase 4, que la suspension s'appliquerait aux affaires de corruption transnationale en vertu des articles 7 et 10 de la loi 20/2008, ce qui clarifie le fait que la loi 36/94 couvre la corruption transnationale. Certains participants aux discussions qui ont eu lieu pendant la mission sur place, y compris des procureurs du DCIAP et des représentants des professions juridiques et des universités ont fait remarquer, toutefois, que cette disposition est tombée en désuétude.

134. La suspension des poursuites en vertu des articles 281 du CPP et 9 de la loi 36/94 est effectivement un mécanisme de règlement hors procès. Elle peut être demandée par le procureur ou le défendeur, et exiger l'accord de toutes les parties concernées, y compris d'un juge d'instruction. Afin de bénéficier de la suspension, le défendeur doit avoir « contribué de manière décisive à la découverte de la vérité ». Cette exigence mériterait d'être clarifiée, étant donné que les participants aux panels de discussion au cours de la mission sur place n'ont pas pu affirmer avec certitude que le défendeur devait dénoncer spontanément l'infraction, collaborer pleinement avec les autorités après qu'elles aient détecté l'infraction ou commencé l'enquête, ou les deux.

135. Le défendeur doit également se conformer à certaines injonctions. L'article 281(2) du CPP, applicable *ex vi* à l'article 9 de la loi 36/94, définit une liste non exhaustive d'injonctions (par exemple, indemnisation de la partie victime ou de l'État, satisfaction morale adéquate, service public), mais, selon les participants au panel de discussion au cours de la mission sur place, le procureur peut librement choisir d'imposer d'autres injonctions qu'ils jugent appropriées et proportionnées au préjudice causé. Par exemple, des représentants des professions juridiques et des universités ont indiqué que l'autorité de poursuite peut demander à une personne morale de mettre en œuvre un programme de conformité anticorruption (tel que prévu à l'article 9(3) de la loi 36/94), alors que des procureurs du DCIAP ont soutenu qu'ils pourraient solliciter une indemnisation intégrale, sans pouvoir toutefois préciser comment cette indemnisation serait déterminée dans une affaire de corruption transnationale. Le Portugal soutient en outre qu'il existe suffisamment de sauvegardes, en droit et en pratique, afin de s'assurer que l'application de cette mesure aboutisse à des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives dans les affaires de corruption transnationale.

136. En outre, la loi n'indique pas si le défendeur doit admettre les faits et/ou reconnaître sa culpabilité pour bénéficier de la suspension. Des procureurs du DCIAP rencontrés au cours de la mission sur place ont déclaré que, bien qu'il soit important que le défendeur « assume sa responsabilité » dans la pratique, le procureur pourrait ne pas toujours exiger un aveu de culpabilité. Par ailleurs, des représentants des professions juridiques et des universités ont indiqué qu'il n'est pas nécessaire que le défendeur reconnaisse les faits ou sa culpabilité, mais qu'il doit ne pas les contester. Des procureurs du DCIAP ont indiqué qu'il n'est pas possible de négocier les faits de la cause ou la responsabilité. Des représentants des professions juridiques et des universités ont prétendu qu'il existe une marge de négociation entre le défendeur et le procureur à propos des injonctions imposées.

137. La suspension des poursuites peut durer jusqu'à deux ans et, si le défendeur respecte les injonctions, le procureur clôture l'affaire. La procédure ne peut pas être rouverte (articles 9(2) de la loi 36/94 et 282(3) du CPP). La clôture de l'affaire n'exige pas d'approbation judiciaire et ne prévoit pas de contrôle judiciaire. Lorsque l'affaire est clôturée, le juge d'instruction déclare également la confiscation des avoirs saisis (article 268(1)(e) du CPP applicable *ex vi* à l'article 9(2) de la loi 36/94).

138. Les décisions de suspension pourraient être plus transparentes. Toutes les décisions de suspension sont enregistrées dans la base de données du bureau du Procureur général (Décret-loi 299/99), à laquelle seuls les procureurs ont toutefois accès. La section XVIII(iv) de la Recommandation

anticorruption demande aux pays de rendre publics des éléments des accords hors procès, y compris les faits essentiels et les personnes physiques et/ou morales concernées, les considérations pertinentes ayant conduit à régler l'affaire au moyen d'un accord hors procès, la nature des sanctions infligées et les motifs justifiant l'application de ces sanctions. Or, aucun élément des décisions de suspension n'est rendu public au Portugal, et la décision elle-même ne peut pas être communiquée à des tiers, y compris des personnes qui peuvent avoir un intérêt légitime à l'examiner.

139. À ce jour, aucune suspension des poursuites n'a été ordonnée au Portugal pour des affaires de corruption transnationale. Toutefois, dans l'affaire des *Matériels agricoles et avions (Zimbabwe)*, le défendeur a payé environ 700 000 EUR en vertu d'une injonction afin d'obtenir la suspension des poursuites pour fraude fiscale à son encontre. Des juges présents au cours de la mission sur place ont également mentionné que certaines affaires de corruption nationale ont été réglées au moyen d'une suspension des poursuites, mais ils n'ont pas pu fournir plus d'informations sur le type des injonctions imposées.

Commentaire

Les examinateurs principaux félicitent le Portugal d'avoir adopté une législation instituant un mécanisme de règlement hors procès. Des dispositions similaires adoptées par d'autres membres du Groupe de travail se sont avérées utiles dans la répression de l'infraction de corruption transnationale.

Toutefois, certains des paramètres de la suspension des poursuites en vertu des articles 281 du CPP et 9 de la loi 36/1994 pourraient être mieux alignés sur les exigences de la Recommandation anticorruption.

En particulier, les examinateurs principaux recommandent que le Portugal élabore des orientations claires et transparentes et diffuse de bonnes pratiques afin de clarifier les points suivants :

- (a) L'exigence que le défendeur ait « contribué de manière décisive à la découverte de la vérité » ;***
- (b) La question de savoir si le défendeur doit admettre les faits et/ou sa responsabilité pour bénéficiaire de la suspension ; et***
- (c) Les considérations pertinentes qui ont conduit à régler l'affaire en suspendant les poursuites et les raisons qui ont conduit à appliquer certaines injonctions, en particulier dans le cadre d'affaires de corruption transnationale.***

Les examinateurs principaux recommandent également que le Portugal, s'il y a lieu et en conformité avec ses règles en matière de protection des données et de protection de la vie privée, rende publiques autant d'informations que possible à propos de ses accords hors procès, conformément à la Recommandation anticorruption.

Enfin, les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail exerce un suivi, au fil du développement de la pratique, (a) sur l'application pratique de ce mécanisme, y compris sur les injonctions imposées dans des affaires de corruption transnationale, et (b) sur la question de savoir si la suspension des poursuites dans des affaires de corruption transnationale aboutit à des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

(d) Poursuites

140. Le procureur peut décider, à la fin de l'enquête officielle, s'il convient de classer l'affaire sans suite ou de poursuivre, en fonction du point de savoir s'il existe suffisamment de preuves pour établir la commission d'une infraction. La décision de poursuivre entraîne la mise en examen ou la mise en accusation formelle du défendeur, et la transmission du dossier au tribunal (article 283 du CPP).

(e) Délais de prescription

141. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail a estimé que le délai de prescription de 10 ans qui s'appliquait à l'infraction de corruption transnationale semblait suffisant de prime abord, mais a ajouté que l'application pratique du délai de prescription suscitait des préoccupations, en évoquant en particulier des retards procéduraux dans les affaires de corruption, et le fait que l'enquête menée dans plusieurs de ces affaires aurait pu être classée sans suite pour cause de prescription. Le Groupe de travail a donc décidé d'exercer un suivi de cet aspect au fur et à mesure que la pratique se développerait (question nécessitant un suivi 13(e) et a recommandé au Portugal d'établir des statistiques sur les affaires liées à la corruption transnationale et à d'autres infractions classées pour cause de prescription (recommandation 7(iv)). Les auteurs du rapport de suivi écrit avaient conclu que le Portugal n'avait pas mis cette recommandation en œuvre et qu'il n'était pas possible de vérifier si le délai de prescription était adéquat en pratique, en raison de l'absence persistante de statistiques.

142. En avril 2015, le Portugal avait rallongé le délai de prescription applicable à l'infraction de corruption transnationale et l'a porté à 15 ans (article 118(1)(a)(iv) du CP). Des participants à la mission sur place se sont déclarés convaincus du caractère suffisant de ce délai augmenté, à la fois sur le papier et dans la pratique. En outre, selon les statistiques transmises par le Portugal, aucune procédure pour corruption transnationale n'a été classée pour cause de prescription depuis 2015.

Commentaire

Les examinateurs principaux félicitent le Portugal d'avoir rallongé le délai de prescription applicable à l'infraction de corruption transnationale pour le porter à 15 ans, et d'avoir établi des statistiques sur les affaires liées à la corruption transnationale et à d'autres infractions classées pour cause de prescription. Ils estiment donc que la recommandation 7(iv) de Phase 3 est pleinement mise en œuvre.

7. Répression de l'infraction de corruption transnationale

143. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail s'est dit préoccupé par le niveau extrêmement faible de l'action répressive du Portugal pour combattre l'infraction de corruption transnationale. En dépit des liens économiques puissants que le Portugal entretient avec des pays vulnérables à la corruption, seules 15 allégations de corruption transnationale avaient fait surface à l'époque, dont aucune n'avait entraîné des poursuites. En outre, le Portugal avait classé prématurément plusieurs de ces enquêtes.

144. La situation demeure préoccupante au stade de la Phase 4. Comme on l'a vu dans l'Introduction, l'équipe d'examen a connaissance de 29 allégations de corruption transnationale impliquant des personnes physiques ou morales portugaises, mises au jour depuis l'entrée en vigueur de la Convention au Portugal il y a plus de 20 ans. Sur ces 29 allégations, 27 ont donné lieu à une enquête mais seules 2 affaires ont entraîné des poursuites. Le Portugal a classé sans suite 13 affaires de corruption transnationale pendant la période couverte par la Phase 4, soit un nombre nettement supérieur à celui observé pendant la Phase 3. Dans deux affaires, des allégations de corruption transnationale ont donné lieu à une enquête, mais du chef d'autres infractions. Plus important encore, le Portugal n'a actuellement mené aucune affaire de corruption transnationale à terme avec succès. Ces questions sont examinées ci-dessous, en faisant le point sur les recommandations en suspens formulées à l'issue de la Phase 3 et les développements nouveaux intervenus dans le domaine de la répression.

(a) Enquêtes classées sans suite

145. Le Portugal a classé sans suite des affaires de corruption transnationale sans mener d'enquête approfondie et active sur les allégations portées, et les préoccupations que cette situation inspire au

Groupe de travail remontent à la Phase 2. Le rapport de Phase 3 a de nouveau exprimé ces préoccupations, et le Groupe de travail a donc recommandé au Portugal de prendre des mesures pour assurer que les autorités portugaises ne classent pas trop vite les affaires portant sur des allégations de corruption transnationale (recommandation 5(c)(i)). Le rapport de suivi écrit a constaté que le Portugal avait partiellement mis cette recommandation en œuvre.

146. Au stade de la Phase 4, le Portugal rappelle que le principe de légalité s'applique, de sorte que tous les signalements et soupçons de corruption transnationale doivent donner lieu à une enquête, sans aucune exception, et que les enquêtes pour corruption transnationale ne peuvent être classées sans suite qu'à condition que les conditions prévues par la loi soient remplies (article 277 du CPP). Le Portugal indique également qu'il a donné des explications à propos de l'adaptation de son cadre législatif et institutionnel afin d'appliquer les recommandations de Phase 3, dans l'intention de prouver une évolution manifeste répondant à ces préoccupations. Le Portugal a communiqué des informations supplémentaires, au cours de l'examen du présent rapport, à propos des procédures pénales qui ont été engagées pendant la Phase 4.

147. Le Portugal a classé 13 affaires de corruption transnationale sans poursuites au cours de la Phase 4, soit un nombre nettement supérieur à celui observé pendant la Phase 3. En outre, et comme au cours de la Phase 3, il est très inquiétant que les autorités portugaises aient classé plusieurs de ces affaires « pour manque de preuves suffisantes », alors que le Portugal fait lui-même état de mesures d'investigation limitées visant à obtenir ces preuves.

148. Dans l'affaire de la *Route (Mozambique)* par exemple, une entreprise de construction portugaise aurait obtenu, au moyen de pots-de-vin, un marché de 12.5 millions USD pour la reconstruction d'une artère routière au Mozambique. Le Portugal a décidé de classer l'affaire car les autorités locales n'ont pas pu corroborer les allégations, mais indique qu'aucune mesure supplémentaire n'a été prise pour vérifier les allégations. De la même manière, dans l'affaire des *Travaux publics (Malawi)*, une grande entreprise de construction portugaise aurait versé des pots-de-vin et offert des cadeaux au président du Malawi de l'époque pour obtenir des marchés de construction dans le pays. Le Portugal a décidé de classer l'affaire après avoir sollicité sans succès la coopération internationale du Malawi, mais, ici encore, ne fait état d'aucune mesure supplémentaire qui ait été prise pour vérifier les allégations.

149. En outre, dans deux affaires, le Portugal a mis fin aux enquêtes alors que des procédures étaient en cours à l'étranger. Dans l'affaire de l'*Entente relative à des marchés de construction (Pérou)*, une grande entreprise de construction portugaise, associée à une entreprise de construction espagnole et à une entreprise de construction brésilienne, auraient constitué une entente afin de contrôler l'attribution de marchés publics au Pérou en soudoyant des fonctionnaires. Le Portugal a clôturé l'affaire en septembre 2019, mais deux mois plus tard, en novembre 2019, l'entreprise brésilienne a signé un accord de clémence avec les autorités brésiliennes en plaidant coupable de corruption transnationale au Pérou. Pendant l'examen du présent rapport, le Portugal a indiqué qu'il avait contacté les autorités brésiliennes à propos de cet accord. Dans l'affaire *Trains (Argentine)*, une entreprise portugaise aurait versé des pots-de-vin à l'ancien secrétaire d'État aux transports argentin afin d'obtenir un contrat de vente de wagons et de locomotives à l'Argentine. En réponse à une demande d'entraide judiciaire de l'Argentine, le Portugal a indiqué, pendant l'examen du présent rapport, qu'il avait ouvert une enquête en miroir, qui couvrirait notamment l'analyse de registres financiers et commerciaux et des interrogatoires. Le Portugal a classé l'affaire en mai 2017, étant donné que les autorités argentines ont informé le DCIAP qu'elles ne pouvaient pas corroborer les allégations à l'époque. Le Portugal a ensuite précisé que sa propre enquête avait également été clôturée car aucun acte illicite n'avait été établi. En avril 2022, le secrétaire d'État aux transports de l'Argentine a été condamné dans son pays pour avoir accepté des pots-de-vin du Portugal pour l'achat de wagons et de locomotives. Pendant l'examen du présent rapport, le Portugal a contacté l'Argentine à propos du jugement rendu dans cette affaire.

150. Cette situation suscite une préoccupation plus générale, faisant craindre que les enquêtes pour corruption transnationale ne soient pas une priorité pour le Portugal. La question a été discutée pour la première fois au cours de la Phase 3, à l'issue de laquelle le Groupe de travail a recommandé aux autorités portugaises d'accorder la priorité voulue aux enquêtes et poursuites concernant la corruption transnationale (recommandation 5(g)). Les auteurs du rapport de suivi écrit avaient conclu que le Portugal avait partiellement mis en œuvre cette recommandation. Lors de la Phase 4, le Portugal réaffirme que les enquêtes pour corruption, y compris pour corruption transnationale, demeurent une priorité dans une perspective politique et institutionnelle (article 5 de la loi 55/2020, qui définit la politique en matière de prévention et de répression de la criminalité en 2020-2022 et Directive 1/2021 du Procureur général). On peut cependant douter que tel soit bien le cas également en pratique, et craindre – crainte également partagée par des représentants de la société civile au cours de la mission sur place – que les autorités portugaises accordent la priorité aux enquêtes pour corruption nationale, blanchiment de capitaux et fraude fiscale, par rapport aux enquêtes pour corruption transnationale.

151. Dans l'affaire *Marchés de construction (Angola)* par exemple, une entreprise de construction portugaise aurait obtenu des marchés en Angola en versant des pots-de-vin. Un membre du Congrès portugais aurait également été impliqué dans cette affaire. Le Portugal n'a pas enquêté sur les allégations de corruption transnationale, mais a choisi de se concentrer plutôt sur son enquête pour corruption nationale, qui a elle-même été classée sans suite en raison de l'expiration du délai de prescription. De la même manière, dans l'affaire de *l'Immobilier (Angola)*, des fonds provenant de sociétés portugais-angolaises avaient été crédités sur les comptes bancaires d'un ancien ministre angolais et de son épouse au Portugal. Les fonds ont ensuite été utilisés pour acquérir des biens immobiliers enregistrés au nom de tiers. Les autorités portugaises ont concentré leur enquête sur l'aspect blanchiment de capitaux de l'affaire, qui a elle-même été clôturée faute de preuves suffisantes et du fait que certains accusés avaient été acquittés par un tribunal en Espagne.

Commentaire

Les examinateurs principaux sont gravement préoccupés par le fait que les autorités portugaises ont prématurément classé sans suite des affaires de corruption transnationale, sans mener d'enquête approfondie et active sur les allégations portées. Cette situation perdure depuis la Phase 2. Le Portugal a classé 13 affaires de corruption transnationale sans poursuites pendant la période couverte par la Phase 4, soit un nombre très supérieur à celui observé au cours de la Phase 3. Indépendamment de ces classements sans suite, on peut craindre plus généralement que les enquêtes pour corruption transnationale ne soient pas une priorité pour le Portugal. En effet, les autorités portugaises semblent plutôt privilégier dans la pratique les enquêtes pour corruption nationale, blanchiment de capitaux et fraude fiscale.

Les examinateurs principaux réitèrent donc la recommandation 5(c)(i) de Phase 3 et recommandent que le Portugal prenne des mesures urgentes afin d'assurer que ses autorités mènent des enquêtes approfondies et actives sur toutes les allégations de corruption transnationale et ne classent pas prématurément ces affaires. Les examinateurs principaux réitèrent également la recommandation 5(g) de Phase 3 et recommandent que les autorités portugaises accordent la priorité voulue aux enquêtes et poursuites concernant la corruption transnationale.

(b) Propension à s'en remettre aux autorités étrangères et affaires multijuridictionnelles

152. Les autorités portugaises semblent également s'en remettre trop rapidement aux autorités étrangères au lieu de mener leurs propres enquêtes. Le Groupe de travail a recommandé à l'issue de la Phase 3 que le Portugal envisage, s'il y a lieu, la possibilité de mener des enquêtes parallèles ou communes dans des affaires de corruption transnationale (recommandation 5(c)(iii)). Les auteurs du

rapport de suivi écrit avaient conclu que le Portugal avait partiellement mis cette recommandation en œuvre. Au stade de la Phase 4, le Portugal n'a donné aucune nouvelle information sur cette question. Toutefois, sur la base des informations qui lui ont été communiquées à propos de différentes affaires, le Groupe de travail parvient à la conclusion que le Portugal continue de déferer des enquêtes à des autorités étrangères.

153. Le Portugal soutient que la décision de transmettre des enquêtes à des autorités étrangères a finalement pour but d'éviter des enquêtes parallèles ou concurrentes et de ne pas nuire aux enquêtes menées par des autorités étrangères qui pourraient être plus avancées ou mieux placées pour conduire l'enquête. Toutefois, encore faudrait-il au minimum que les autorités portugaises consultent leurs homologues étrangers afin de s'assurer qu'une enquête pour corruption transnationale dans la même affaire implique des personnes physiques et des entités qui sont soumises à la compétence du Portugal. Telle ne semble pas être la pratique habituelle au Portugal.

154. Dans l'affaire *Filiales (Angola)* par exemple, la filiale portugaise d'une société multinationale américaine de fabrication de câbles a versé des paiements à des responsables des services publics angolais. Les autorités portugaises ont initialement ouvert une pré-enquête, mais ont finalement conclu que cette affaire était déjà examinée dans le cadre de l'enquête en cours aux États-Unis et que les preuves rapportées concernant le Portugal n'étaient pas suffisantes pour justifier l'ouverture d'une enquête pénale indépendante au Portugal. Le Portugal n'a pas contacté les autorités américaines en vue de coordonner les enquêtes dans cette affaire. De la même manière, dans l'affaire *Intermédiaire (Brésil)*, un ressortissant portugais-brésilien aurait agi comme intermédiaire d'une entreprise coréenne de construction navale pour obtenir des marchés de 1.2 milliard USD grâce à des pots-de-vin au Brésil. L'intermédiaire a été arrêté au Portugal à la suite d'une demande d'extradition du Brésil. Le Portugal n'a pas exécuté la décision d'extradition et a décidé de ne pas poursuivre l'intermédiaire pour corruption transnationale, étant donné que, selon le Portugal, une enquête plus générale était en cours au Brésil et que toutes les preuves se trouvaient à l'étranger. Le Portugal n'a pas non plus contacté les autorités brésiliennes.

Commentaire

La Recommandation anticorruption (XIX.C) appelle les pays à encourager la coordination directe dans des enquêtes et poursuites concurrentes ou parallèles, s'il y a lieu, y compris par des moyens tels que le partage d'informations et d'éléments de preuves. Les examinateurs principaux sont préoccupés par le fait que les autorités portugaises semblent s'en remettre trop rapidement aux autorités étrangères au lieu de mener leurs propres enquêtes sur des allégations de corruption transnationale. Les examinateurs principaux réitèrent la recommandation 5(c)(iii) de Phase 3 et recommandent que le Portugal envisage, s'il y a lieu, la possibilité de mener des enquêtes parallèles ou communes. Cette question est particulièrement importante étant donné que les autorités étrangères peuvent ne pas toujours poursuivre des personnes physiques et/ou des entreprises portugaises impliquées dans une affaire de corruption transnationale.

8. Article 5 de la Convention

155. Les enquêtes et poursuites pour corruption transnationale au Portugal doivent être conformes à l'article 5 de la Convention. Cette disposition demande aux Parties de veiller à ce que les enquêtes et poursuites en cas de corruption transnationale ne soient pas influencées de manière indue par des considérations d'intérêt économique national, les effets possibles sur les relations avec un autre État ou l'identité des personnes physiques ou morales en cause.

156. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail a exprimé certaines inquiétudes tenant au fait que les enquêtes et les poursuites en matière de corruption transnationale peuvent être influencées au Portugal par des facteurs interdits par l'article 5. Le Groupe de travail a indiqué que cela pouvait s'expliquer

par plusieurs raisons, notamment la méconnaissance possible de l'article en question par les autorités portugaises, le caractère politiquement et économiquement sensible de nombreuses allégations impliquant de hauts responsables publics étrangers et/ou de grandes entreprises portugaises, et le grand nombre d'allégations de corruption transnationale mettant en cause l'Angola. Le Groupe de travail a formulé trois recommandations à ce titre au Portugal :

- en cas d'allégations de corruption transnationale mettant en cause des hauts responsables publics étrangers et/ou de grandes entreprises portugaises, veiller en priorité à mener une enquête rapide et active en utilisant des ressources suffisantes (recommandation 5(e)(i)) ;
- prendre des mesures appropriées pour assurer que tous les procureurs sont informés de l'obligation de consigner dans un rapport les motifs d'un classement sans suite d'enquêtes pour corruption d'agents publics étrangers (recommandation 5(e)(ii)) ;
- sensibiliser le personnel du DCIAP, de l'UNCC et des autres organismes publics concernés à l'article 5 de la Convention (recommandation 5(f)).

157. Les auteurs du rapport de suivi écrit avaient constaté que le Portugal avait partiellement mis en œuvre ces recommandations. Sur la question de savoir si le Portugal enquête en toute priorité sur des allégations de corruption transnationale très médiatisées, en particulier, le Groupe de travail note que la situation est quelque peu mitigée. Dans trois affaires (*Entente relative à des marchés de construction (Pérou)*, *Parlementaires No. 2 (Brésil)* et *Travaux publics (Malawi)*), impliquant à la fois de hauts responsables publics étrangers et de grandes entreprises portugaises, les enquêtes ont été au point mort pendant plusieurs années et ont finalement été classées sans suite. Dans deux autres affaires très médiatisées (*Assainissement, irrigation et production d'énergie (République du Congo)* et *Ligne de Crédit (Brésil)*), le Portugal a lancé des poursuites.

158. En outre, sur les 13 enquêtes pour corruption transnationale classées sans suite au Portugal, les deux tiers impliquaient des agents publics de pays entretenant des liens économiques étroits avec le Portugal. L'Angola compte à lui seul pour environ la moitié des affaires classées sans suite. Le caractère politiquement et économiquement sensible de ces affaires est évident. En 2013, l'Angola a menacé de rompre ses liens économiques spéciaux avec le Portugal au milieu d'une enquête des autorités portugaises sur les fortunes de hauts fonctionnaires angolais⁴⁴. En 2018, selon des articles parus dans les médias, le Premier ministre du Portugal s'est rendu en visite en Angola avec mission de restaurer les liens à la suite de tensions entre les deux pays. Ces tensions étaient nées à la suite de l'engagement par les autorités judiciaires portugaises d'une procédure pour allégations de corruption contre celui qui était alors le Vice-président de l'Angola⁴⁵. Certains représentants de la société civile présents au cours de la mission sur place ont indiqué que les préoccupations exprimées à propos des facteurs interdits par l'article 5 ne sont pas infondées, mais des procureurs et des juges ont fermement contesté ces allégations. Des procureurs du DCIAP ont en outre donné des informations sur le niveau croissant de coopération judiciaire avec l'Angola depuis avril 2019.

159. Le Portugal n'a fait aucun effort pour sensibiliser le personnel du DCIAP et de l'UNCC à l'article 5 de la Convention. Aucune des formations organisées pour ces autorités depuis le rapport de suivi écrit au titre de la Phase 3 n'a concerné des thèmes se rapportant à l'indépendance ou aux facteurs interdits par l'article 5, et les procureurs du DCIAP présents au cours de la mission sur place ont estimé que ces formations ne sont pas nécessaires. Après examen d'un projet du présent rapport, le Portugal a soutenu que les questions générales d'indépendance sont couvertes par la formation initiale dispensée aux procureurs. Sur une note plus positive, l'équipe d'examen a pu constater que les procureurs du DCIAP

⁴⁴ France 24 (octobre 2013), [Menace de divorce entre le Portugal et l'Angola, son ancienne colonie](#).

⁴⁵ France 24, (septembre 2018), [Le Portugal et l'Angola sur la voie de la normalisation](#).

rencontrés au cours de la mission sur place avaient bien connaissance de leur obligation de consigner dans un rapport les motifs d'un classement sans suite d'enquêtes pour corruption transnationale.

Commentaire

Les examinateurs principaux sont préoccupés par le fait que le Portugal n'a pris que des mesures limitées pour mettre en œuvre les recommandations de Phase 3 concernant l'article 5 de la Convention. Un grand nombre d'allégations de corruption transnationale au Portugal continuent d'impliquer de hauts responsables publics étrangers et/ou de grandes entreprises portugaises, et seules deux de ces affaires ont donné lieu à des poursuites. En outre, les entreprises portugaises continuent d'opérer dans des environnements difficiles. En conséquence, le Portugal devrait prendre des mesures supplémentaires afin de protéger ses enquêtes et poursuites pour corruption transnationale contre toute influence possible des facteurs visés à l'article 5. Les examinateurs principaux réitèrent donc la recommandation 5f() de Phase 3 et recommandent que le Portugal sensibilise le personnel du DCIAP, de l'UNCC, des autorités judiciaires et des autres organismes publics concernés à l'article 5 de la Convention.

Les examinateurs principaux considèrent que le Portugal a pleinement mis en œuvre la recommandation 5(e)(i) et (ii).

9. Mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales pour l'infraction de corruption transnationale et les infractions connexes

160. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail s'est dit préoccupé par l'absence de poursuites contre des personnes morales au Portugal. Le rapport de Phase 3 fait référence à deux affaires dans lesquelles des cadres d'entreprises portugaises ont été mis en examen ou ont fait l'objet d'une enquête, mais les autorités n'ont pris aucune mesure contre les personnes morales concernées. En général, les autorités n'engageaient pas systématiquement une procédure contre des personnes morales, et le Groupe de travail a recommandé que le Portugal revoie son approche générale de l'action répressive, en particulier en ce qui concerne les entreprises (recommandation 5(a), et utilisent le cas échéant les dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales (recommandation 5(c)(iv)). Les auteurs du rapport de suivi écrit avaient conclu que le Portugal avait pleinement mis en œuvre la recommandation 5(a), et partiellement mis en œuvre la recommandation 5(c)(iv).

161. Les poursuites engagées contre des entreprises pour des infractions économiques ont considérablement augmenté depuis la Phase 3. Selon les statistiques de 2016-2020 sur l'utilisation des dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales, le Portugal a renvoyé 103 personnes morales pour jugement au titre d'infractions économiques, y compris pour blanchiment de capitaux et détournement de fonds, dont 36 pour corruption nationale. Au cours de la même période, 57 personnes morales ont été condamnées et sanctionnées pour des infractions économiques, dont 30 ont été condamnées et sanctionnées pour corruption nationale. Récemment, la loi 94/2021 a modifié le CPP afin d'y introduire des règles procédurales spécifiques pour les personnes morales, qui devraient probablement faciliter les poursuites contre des entreprises.

162. Depuis la Phase 3, aucune personne morale n'a été jugée, condamnée ou sanctionnée pour corruption transnationale. Le Portugal n'a toujours pas précisé si les personnes morales mises en cause dans les affaires décrites dans le présent rapport font l'objet d'une enquête officielle ou de poursuites. Toutefois, selon les informations dont dispose l'équipe d'examen, le Portugal a ouvert une enquête pour corruption transnationale contre des personnes morales dans deux affaires au moins (*Filiales (Angola)* et (*Centre de formation et bâtiments publics (Guinée équatoriale)*) et a officiellement mis en examen des personnes morales dans une autre affaire (*Ligne de crédit (Brésil)*).

Commentaire

Les examinateurs principaux reconnaissent l'augmentation du nombre de poursuites contre des personnes morales intervenue depuis la Phase 3. Ils jugent également encourageantes les récentes modifications apportées au CPP, puisqu'elles pourraient améliorer encore la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales pour l'infraction de corruption transnationale et les infractions connexes. Ils considèrent en conséquence que la recommandation 5(c)(iv) de Phase 3 est pleinement mise en œuvre et encouragent les autorités portugaises à continuer d'utiliser les dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales dans les enquêtes et poursuites pour corruption transnationale.

10. Coopération internationale

(a) Entraide judiciaire

Cadre légal de l'entraide judiciaire

163. Les accords multilatéraux et les traités bilatéraux constituent, avec la loi 144/1999, les bases principales permettant de solliciter et de fournir une entraide judiciaire au Portugal. Les règles spécifiées dans le traité s'appliquent aux demandes fondées sur un traité. La loi 144/1999 s'applique (article 3) si ces dispositions n'existent pas ou ne suffisent pas. Le Portugal est partie à plusieurs accords multilatéraux d'entraide judiciaire : l'accord avec les pays membres de la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP) ; la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (CNUCTO) et ses trois protocoles additionnels ; la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) ; la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 (et ses protocoles de 1978 et 2001) ; et la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne signée en 2000 (et son protocole de 2001). Le Portugal est également partie à 12 traités d'entraide judiciaire bilatéraux⁴⁶.

Autorité centrale et utilisation de la technologie

164. Le Bureau du Procureur général est l'autorité centrale responsable de la coopération judiciaire internationale en matière pénale (article 21 de la loi 144/1999). En 2019, le Procureur général a officiellement créé un nouveau Département chargé de la coopération judiciaire et des relations internationales (DCJRI), qui a notamment pour mission de recevoir les demandes de coopération internationale, de vérifier leur conformité avec la Constitution de la République du Portugal et avec la loi, de veiller à ce qu'elles soient correctement instruites, traduites et transmises, et d'envoyer des demandes à d'autres pays. Le Portugal indique que le DCJRI a rédigé un « guide » à l'intention des juges et des procureurs afin de faciliter les procédures de coopération internationale. Au cours de la mission sur place, des représentants du DCJRI ont indiqué que l'autorité centrale est dotée de ressources suffisantes pour accomplir ses fonctions.

165. Le Portugal indique que le DCJRI utilise un système électronique qui numérise les dossiers et diffuse toutes les demandes qui lui sont adressées, y compris les demandes de coopération judiciaire. Il mentionne également que le DCJRI utilise une plateforme électronique enregistrant toutes les demandes de coopération judiciaire reçues et envoyées, ce qui permet d'ajouter des informations sur les infractions sous-jacentes, les pays concernés et les agents publics responsables. Le Portugal ajoute que, depuis fin avril 2022, l'autorité centrale, le DCIAP et deux autres DIAP régionaux participent à un projet pilote d'utilisation de la plateforme E-Evidence (EDES), à la suite des conclusions du Conseil de l'UE du 9 juin

⁴⁶ Algérie, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine (République populaire de), Hong Kong (Chine), Macau (Chine), Maroc, Mexique, Tunisie et États-Unis. Département de la coopération internationale et des relations internationales. [Mutual legal assistance in criminal matters: treaties.](#)

2016. Le système consiste en une plateforme électronique sécurisée de communication, permettant d'accélérer l'échange de preuves entre les autorités judiciaires compétentes des États membres de l'UE, dans le cadre d'une décision d'enquête européenne, d'une commission rogatoire ou d'autres instruments. Ce système deviendra obligatoire pour tous les États membres de l'UE d'ici 2025.

Types d'assistance disponibles

166. Le traité applicable définit les types d'entraide judiciaire disponibles. Pour les demandes hors traité, l'article 145 de la loi 144/1999 spécifie les types d'assistance disponibles, qui incluent la prise de déclarations, le transfert de documents judiciaires, la soumission de documents et de rapports, la conduite d'enquêtes ou d'inspections, l'examen d'objets ou de lieux, des mesures de perquisition et de saisie, le traçage d'avoirs, le gel et la saisie d'avoirs, la création d'équipes d'enquête communes et le contrôle des communications. En ce qui concerne les demandes d'informations sur des entreprises, le Portugal indique que le DCIAP a un accès direct au registre public des sociétés. Pour les informations financières, le Parquet ordonne la levée du secret bancaire, et le délai de réponse dépend de chaque établissement.

L'entraide judiciaire dans des procédures non pénales à l'encontre de personnes morales

167. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 151), le Groupe de travail s'est dit préoccupé par le fait que le Portugal ne pouvait pas fournir une entraide judiciaire aux fins de procédures civiles ou administratives. La raison en est que l'article 1(3) de la loi 144/1999 ne mentionne pas la coopération à des fins civiles et administratives. Une exception est prévue pour la « coopération dans des affaires d'infractions pénales, au stade où elles sont traitées devant des autorités administratives, et pour les infractions à la réglementation, si la procédure qui leur est applicable permet un recours judiciaire. » À l'époque de la Phase 3, il n'était pas clairement établi que les « infractions à la réglementation » incluent l'infraction de corruption transnationale. Le Groupe de travail a donc décidé de procéder à un suivi à propos de la fourniture de l'entraide judiciaire à un État étranger qui ne prévoit pas la responsabilité pénale des personnes morales dans le cadre des poursuites civiles ou administratives pour corruption transnationale engagées contre des personnes morales (question nécessitant un suivi 13(h)). Des représentants du DCJRI ont rappelé au cours de la mission sur place que le Portugal ne pourrait fournir une entraide judiciaire dans des procédures purement administratives qu'à condition que la décision finale puisse faire l'objet d'un recours devant un tribunal.

L'entraide judiciaire dans la pratique

Statistiques

168. Le Portugal a communiqué des statistiques partielles sur les demandes d'entraide judiciaire concernant des affaires de corruption transnationale, reçues de la part de pays membres du Groupe de travail depuis 2017. Entre 2017 et 2022, le Portugal a reçu sept demandes d'entraide judiciaire de la part de sept pays membres du Groupe de travail. Le temps moyen de réponse du Portugal a été d'environ sept mois. En ce qui concerne les demandes d'entraide judiciaire envoyées, le Portugal a indiqué qu'entre 2014 et 2022 il a envoyé 18 demandes d'entraide judiciaire dans des affaires de corruption transnationale à 13 pays (dont 11 étaient des pays membres du Groupe de travail). Le Portugal n'a pas transmis de statistiques sur le nombre total de demandes d'entraide judiciaire envoyées et reçues pendant les mêmes périodes.

Retards et problèmes de traduction

169. L'enquête réalisée en 2021 auprès des membres du Groupe de travail, à propos de la coopération internationale avec le Portugal (l'enquête de 2021) révèle des problèmes à propos des délais de traitement du Portugal et de la traduction des demandes. Le Secrétariat a reçu des informations de la part de neuf

pays membres du Groupe de travail. Le retour de la plupart des pays a été globalement positif. Toutefois, deux pays ont mentionné des problèmes de traduction, et un pays s'est plaint du délai de huit mois que le Portugal a mis pour répondre à une demande. Après avoir examiné un projet du présent rapport, le Portugal a fait observer que certaines demandes d'entraide judiciaire sont accompagnées d'une documentation volumineuse en plusieurs langues, ce qui nécessite du temps et des ressources supplémentaires afin d'effectuer les traductions et de répondre.

Manque de dynamisme dans les démarches entreprises pour solliciter la coopération des autorités étrangères

170. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 77-82), le Groupe s'est dit extrêmement préoccupé par le manque de dynamisme du Portugal pour solliciter l'entraide judiciaire internationale dans de nombreuses affaires de corruption transnationale. À l'époque, le Portugal n'avait eu recours à l'entraide judiciaire dans aucune des huit affaires de corruption transnationale classées. Les autorités portugaises ont également parfois manqué de diligence même dans le suivi de leurs demandes d'entraide judiciaire. L'attitude du Portugal en matière de demande de coopération et d'entraide judiciaire à l'Angola a été jugée particulièrement préoccupante. Le Groupe de travail a donc recommandé que le Portugal demande activement la coopération et l'entraide judiciaire des autorités étrangères en tant que de besoin (recommandation 5(c)(ii)). Cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre à l'époque du rapport de suivi écrit.

171. Le Portugal a sollicité une entraide judiciaire dans 60 % des affaires de corruption transnationale décrites dans le présent rapport (12 affaires sur 20). Toutefois, dans trois de ces affaires, le Portugal n'a pas suivi le traitement des demandes en suspens auprès des autorités étrangères⁴⁷. Le Portugal confirme qu'il n'a pas sollicité d'entraide judiciaire dans cinq affaires de corruption transnationale⁴⁸, et n'a pas fourni d'informations sur la coopération internationale dans trois autres affaires⁴⁹.

172. En outre, le Portugal a classé un grand nombre d'enquêtes sans solliciter une entraide judiciaire ni suivre le traitement des demandes en suspens. Dans l'affaire *Entente relative à des marchés de construction (Pérou)* par exemple, les autorités portugaises ont classé l'affaire sans solliciter l'entraide judiciaire du Pérou et du Brésil, où des enquêtes sont en cours ou ont été conclues avec succès. Dans l'affaire *Intermédiaire (Brésil)*, les autorités portugaises n'ont pas encore sollicité une entraide judiciaire alors que les enquêtes se trouvent à un stade avancé au Brésil. Une autre affaire (*Matériels agricoles et avions (Zimbabwe)*) a été classée en dépit de demandes d'entraide judiciaire en suspens, y compris du pays de l'agent public étranger.

173. Comme au cours de la Phase 3, les demandes de coopération et d'entraide judiciaire à l'Angola suscitent toujours de sérieuses préoccupations. Comme on l'a vu (voir Partie B.8), l'Angola compte à lui seul pour environ la moitié (six affaires) de toutes les affaires classées. Dans quatre de ces affaires, le Portugal n'a pas indiqué avoir sollicité une entraide judiciaire auprès de l'Angola avant de classer les affaires. Des représentants du DCJRI ont déclaré au cours de la mission sur place qu'en dépit des problèmes passés, la communication avec les autorités angolaises est désormais bien meilleure. Cette amélioration doit encore se refléter dans des affaires de corruption transnationale.

Commentaire

⁴⁷ Matériels agricoles et avions (Zimbabwe); Assainissement irrigation et production d'énergie (République du Congo); et Supermarché (Angola).

⁴⁸ Entente de construction (Pérou); Fourniture de services (Angola); Filiales (Angola); Actionnariat (Angola et Guinée); et Barrage (Angola).

⁴⁹ Marchés de construction (Angola); Intermédiaire (Brésil); Personnel militaire (pays africain non dévoilé).

Les examinateurs principaux reconnaissent les difficultés rencontrées par le Portugal pour obtenir une entraide judiciaire dans des affaires de corruption transnationale. Les autorités portugaises ne font toujours pas preuve de dynamisme pour solliciter une entraide judiciaire auprès d'autorités étrangères, ou suivent insuffisamment les demandes en suspens avant de classer un nombre important d'affaires. Toutefois, les examinateurs principaux reconnaissent également le niveau accru de coopération avec l'Angola.

Les examinateurs principaux recommandent en conséquence que le Portugal fasse preuve de dynamisme pour solliciter activement la coopération et l'entraide judiciaire des autorités étrangères en tant que de besoin, en particulier avant de décider de classer une affaire de corruption transnationale, en utilisant tous les moyens disponibles afin d'obtenir une entraide judiciaire, notamment au moyen de contacts avec les autorités étrangères via des canaux informels et à l'occasion des réunions informelles des autorités répressives organisées par le Groupe de travail.

Ils recommandent également que le Groupe de travail exerce un suivi sur (a) l'utilisation de l'entraide judiciaire dans des affaires de corruption transnationale actuelles et futures ; (b) le délai de réponse aux demandes d'entraide judiciaire reçues et la qualité des demandes envoyées ; et (c) la fourniture de la gamme complète des formes d'assistance dans les affaires non pénales, en conformité avec les exigences de la Convention.

(b) Extradition

174. Le Portugal peut solliciter et accorder l'extradition dans des affaires de corruption transnationale sur la base de traités et d'accords d'extradition bilatéraux et multilatéraux, par le biais d'un mandat d'arrêt européen (pour les membres de l'UE), et en vertu des articles 31-75 de la loi 144/1999.

175. En général, le Portugal refuse d'extrader ses ressortissants. La seule exception à cette règle, prévue par l'article 32(2) de la loi 144/1999, est le cas où un accord auquel le Portugal est partie demande l'extradition pour des infractions de terrorisme et de criminalité internationale organisée et où le système juridique du pays requérant offre des garanties suffisantes de procès équitable. Si le Portugal refuse l'extradition sur la seule base de la nationalité, « des poursuites pénales sont engagées au même titre que l'infraction qui sous-tend la demande ; l'État requérant doit fournir des renseignements sur ce point en tant que de besoin » (loi 144/1999, article 32(5)). Au cours de la Phase 3 (paragraphe 157), le Groupe de travail s'est inquiété du fait que le Portugal n'ait jamais poursuivi un de ses ressortissants pour corruption transnationale en s'appuyant sur cette disposition, et a donc décidé d'effectuer un suivi de cette question (question nécessitant un suivi 13(i)).

176. Depuis la Phase 3, le Portugal indique avoir extradé vers les États-Unis un ressortissant portugais-suisse ayant agi comme intermédiaire dans le paiement de pots-de-vin effectué par une entreprise de construction brésilienne à des agents publics vénézuéliens. En l'espèce, l'intéressé avait cependant renoncé à sa nationalité portugaise avant l'extradition. Dans une autre affaire, *Intermédiaire (Brésil)*, le Portugal a engagé des enquêtes pour blanchiment de capitaux lié à l'infraction principale de corruption transnationale, à la suite du refus d'extrader un citoyen portugais-brésilien vers le Brésil. Le Portugal indique que ce refus n'était pas motivé par la nationalité de l'intéressé, mais par des préoccupations quant à la garantie d'un procès équitable.

177. Le Portugal a fourni les informations suivantes sur les mesures d'extradition, toutes infractions confondues, extraites de quatre rapports annuels du Parquet :

- 2017 : le Portugal a extradé 83 personnes et en a reçu 119 au titre de mandats d'arrêt européens. Il a également extradé 10 personnes et en a reçu 14 au titre de demandes d'extradition.
- 2018 : le Portugal a extradé 57 personnes et en a reçu 108 au titre de mandats d'arrêt européens. Il a également envoyé 27 demandes d'extradition et en a reçu 19.

- 2019 : le Portugal a extradité 72 personnes et en a reçu 133 au titre de mandats d'arrêt européens. Il a également extradité deux personnes et en a reçu 11 au titre de demandes d'extradition.
- 2020 : le Portugal a reçu 114 mandats d'arrêt européens et en a envoyé 334. Il a également extradité quatre personnes et en a reçu huit au titre de demandes d'extradition.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail continue de procéder à un suivi, afin de s'assurer que, conformément à l'article 10(3) de la Convention, dans le cas où il refuserait une demande d'extradition d'un ressortissant portugais, le Portugal soumette l'affaire de manière diligente et rapide à ses autorités compétentes aux fins de poursuites.

C. Responsabilité des personnes morales

178. La responsabilité des personnes morales pour corruption transnationale est de nature pénale au Portugal et est prévue par l'article 11 du CP et l'article 4 de la loi 20/2008. Depuis la Phase 3, le Portugal a largement modifié sa législation sur la responsabilité des personnes morales. La loi 94/2021 a modifié l'article 11 du CP et plusieurs autres dispositions. De nouvelles règles procédurales axées sur les personnes morales ont également été introduites dans le CPP. En outre, le Régime général de prévention de la corruption (RGPC – Décret-loi 109-E-2021) prévoit une série d'obligations pour les entités publiques et privées employant 50 personnes ou plus, et des sanctions administratives pour celles qui ne respecteraient pas ces obligations.

1. Étendue de la responsabilité des personnes morales au titre de l'infraction de corruption transnationale et d'infractions connexes

(a) Personnes morales dont la responsabilité peut être engagée

179. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 45), le Groupe de travail s'est inquiété du fait que l'article 11(2) du CP alors en vigueur excluait la responsabilité des entreprises publiques portugaises. Des craintes similaires ont été exprimées à propos des personnes morales de droit public (y compris les entreprises publiques) ; des concessionnaires de services publics, indépendamment de leur propriétaire ; et d'autres personnes morales exerçant des prérogatives de puissance publique. Le Groupe de travail a donc recommandé au Portugal de modifier l'article 11 du Code pénal « afin que toutes les personnes morales, y compris les entreprises détenues ou contrôlées par l'État, puissent être pénalement responsables en cas de corruption transnationale » (recommandation 3(a)). En avril 2015, le Portugal a modifié le Code pénal afin de couvrir expressément les entreprises publiques et toutes autres personnes morales, à l'exclusion, toutefois, de celles « agissant dans l'exercice de prérogatives de puissance publique ». Les auteurs du rapport de suivi écrit avaient considéré que cette expression n'était pas suffisamment claire et pourrait exclure par exemple des entreprises de services publics, de sorte que la recommandation 3(a) n'était que partiellement mise en œuvre.

180. Le Portugal précise que l'expression « agissant dans l'exercice de prérogatives de puissance publique » qui figure à l'article 11(2) du Code pénal ne concerne pas les fonctions privées d'une entreprise, telles des transactions commerciales. En effet, l'exclusion de responsabilité ne peut être accordée qu'en relation avec l'exercice de prérogatives de puissance publique (*ius imperii*). À l'appui de cette position, le Portugal communique un arrêt de la Cour d'appel de Porto, dans lequel la Cour a décidé que : « l'exercice de fonctions privées, exactement les mêmes que celles de toute autre personne morale, même si elles sont d'utilité publique, ne justifie pas l'exemption de responsabilité pénale prévue par la disposition précitée [article 11(2) CP] »⁵⁰.

⁵⁰ Cour d'Appel de Porto, arrêt [1535/13.0TDPRT.P1](#) du 13 juin 2018.

Commentaire

Les examinateurs principaux considèrent que les préoccupations exprimées par le Groupe de travail à l'époque de la Phase 3 sont désormais dissipées. La modification apportée à l'article 11(2) du Code pénal en avril 2015 couvre expressément les entreprises publiques, en tant que personnes morales soumises à la responsabilité pénale. En outre, l'arrêt de la Cour d'appel de Porto clarifie le fait que l'exclusion de responsabilité visée à l'article 11(2) du Code pénal ne s'applique pas aux personnes morales agissant dans le cadre de transactions commerciales. Les examinateurs principaux considèrent en conséquence que la recommandation 3(a) de Phase 3 est désormais pleinement mise en œuvre.

(b) Actes pouvant déclencher la responsabilité

181. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 48 et 49), le Groupe de travail s'est dit préoccupé par deux aspects relatifs à l'application de la responsabilité des personnes morales au Portugal (question nécessitant un suivi 13(b)). Le premier aspect concernait la manière dont la responsabilité s'appliquerait dans la pratique en cas de manquement aux obligations de surveillance ou de contrôle. Le Portugal n'a produit aucune jurisprudence dans laquelle la responsabilité en vertu de l'article 11(2)(b) du Code pénal ait pu être établie avec succès. Après la mission sur place, le Portugal a communiqué trois décisions judiciaires à l'équipe d'examen, mais aucune d'elles ne se réfère à la responsabilité sur le fondement de l'article 11(2)(b) du Code pénal.

182. Le second aspect concernait la question de savoir si les termes « en leur nom et dans l'intérêt collectif », figurant dans l'article 11(2)(a) du CP alors en vigueur, excluraient la responsabilité de la personne morale si la corruption n'entraînait pas directement des bénéfices pour la personne morale ou si le pot-de-vin payé par une filiale ou une coentreprise excluait la responsabilité de la société-mère. Ce second aspect pose toujours des questions. La loi 94/2021 a modifié l'article 11(2)(a) du Code pénal, et remplacé le terme « intérêt collectif » par l'expression « ou pour leur compte et dans leur intérêt direct ou indirect ». Le terme « intérêt indirect » semble inclure des avantages découlant de la corruption autres que des bénéfices, et couvrir la situation dans laquelle une société-mère serait tenue responsable d'un acte commis par une filiale ou une coentreprise. Cependant, la mission sur place n'a pas permis de déterminer clairement si une société-mère répondrait d'actes de corruption transnationale commis par une filiale ni dans quelles circonstances. Des représentants du DCIAP ont affirmé que les tribunaux ont adopté des positions divergentes sur cette question. Le Portugal n'a pas communiqué ces décisions judiciaires à l'équipe d'examen.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail continue de suivre les questions suivantes : (a) la manière dont la responsabilité s'appliquerait dans la pratique en cas de manquement aux obligations de surveillance ou de contrôle, dans des affaires de corruption transnationale ; et (b) si des sociétés-mères sont pénalement responsables d'actes de corruption transnationale commis par une filiale à l'étranger et dans quelles circonstances.

(c) Responsabilité autonome des personnes morales dans la pratique

183. L'article 11(7) du Code pénal dispose expressément que la responsabilité d'une personne morale n'est pas subordonnée à la poursuite ou à la condamnation d'une personne physique. Cependant, des juges ont affirmé au cours de la mission sur place que la condamnation d'une personne morale dépendrait, dans la pratique, de la condamnation des personnes physiques impliquées dans l'affaire. D'autres participants à la mission sur place ont émis des avis divergents, mais ont reconnu que les juges portugais auraient tendance à exiger la condamnation d'une personne physique au titre de l'infraction concernée pour reconnaître la culpabilité de la personne morale à ce titre. Après la mission sur place, le Portugal a

communiqué une décision judiciaire qui confirme l'absence de responsabilité autonome dans la pratique. Un arrêt de la Cour d'appel de Lisbonne déclare expressément qu'une entreprise « ne peut être tenue responsable que pour autant que l'agent soit également responsable. » La Cour a motivé cette déclaration par le fait que « la responsabilité d'une personne morale présuppose toujours que son dirigeant ou son représentant ait agi de manière fautive pour son compte, étant donné que la faute d'une personne morale résulte de la faute commise par la personne physique qui a agi pour son compte et dans son intérêt »⁵¹. Ce raisonnement n'est pas conforme à l'Annexe 1.B.2 de la Recommandation anticorruption.

Commentaire

Les examinateurs principaux sont préoccupés par le fait que la responsabilité des personnes morales au Portugal ne soit pas autonome par rapport à la responsabilité des personnes physiques, dans la pratique. Ils recommandent par conséquent que le Portugal prenne toutes les mesures nécessaires, y compris en dispensant une formation aux juges, afin de veiller à ce que la responsabilité des personnes morales au titre de la corruption transnationale ne soit pas limitée aux cas dans lesquels une ou plusieurs personnes physiques ayant commis l'infraction sont poursuivies ou condamnées.

(d) Moyen de défense tiré du fait d'avoir agi à l'encontre d'ordres ou instructions formels

184. L'article 11(6) du Code pénal prévoit que la responsabilité des personnes morales peut être exclue si l'agent a agi à l'encontre des ordres ou instructions formels de personnes en droit de lui en dispenser. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 50-51), le Groupe de travail a de nouveau exprimé les préoccupations que ce moyen de défense lui avait inspirées au cours de la Phase 2, à savoir sa définition vague. Une entreprise pourrait ainsi tenter de limiter sa responsabilité en diffusant une interdiction générale de recourir à la corruption transnationale, ou même en émettant une interdiction spécifique concernant des opérations particulières, indépendamment du degré réel de supervision, de surveillance et de contrôle exercé sur le comportement du salarié ou de l'intermédiaire. Le Groupe de travail a donc recommandé au Portugal de supprimer le moyen de défense fondé sur le fait qu'une personne physique a agi à l'encontre des ordres formels de la personne morale (recommandation 3(b)). À l'époque du rapport de suivi écrit, le Portugal n'avait pas supprimé ce moyen de défense et cette recommandation a été jugée non mise en œuvre.

185. Les préoccupations exprimées par le Groupe de travail au cours des Phases 2 et 3 demeurent d'actualité. Faute de jurisprudence, l'équipe d'examen a testé l'application de l'article 11(6) du Code pénal avec différents participants aux discussions pendant la mission sur place. Les participants ont exprimé des positions divergentes, qui permettent de conclure que les éléments de ce moyen de défense sont toujours définis de manière vague. Au cours d'un panel de discussion, un représentant d'une autorité publique a indiqué que les mots « ordres et instructions » sont définis par le droit des sociétés comme des ordres concrets se rapportant à des actes spécifiques. Par conséquent, un ordre général de ne pas commettre d'actes de corruption transnationale ne serait pas suffisant en vertu de l'article 11(6) du Code pénal. D'autres participants au panel ont indiqué que, si l'entreprise a une culture établie de la conformité, cette interdiction générale, y compris dans une disposition du Code de déontologie, suffirait à exclure la responsabilité de la personne morale pour des actes de corruption transnationale commis par un salarié. En tout état de cause, si l'entreprise émet un ordre spécifique visant une transaction individuelle, on peut soutenir qu'elle ne serait pas reconnue responsable, quel que soit le degré réel de supervision, de surveillance et de contrôle exercé sur le comportement du salarié ou de l'intermédiaire.

⁵¹ Cour d'Appel de Lisbonne, [Arrêt 11110/05.8TDLSB.L2-3](#) du 5 août 2013.

186. Après avoir examiné un projet du présent rapport, le Portugal a fait observer que ce moyen de défense est conforme à l'Annexe 1.B.3.b de la Recommandation anticorruption, et serait justifiable afin d'éviter une responsabilité pénale de plein droit. Le Groupe de travail a toutefois rejeté ces arguments à plusieurs reprises, au cours des Phases 2 et 3. L'article 11(2)(b) serait à lui seul suffisant pour rejeter l'argument tiré de la responsabilité pénale de plein droit, puisqu'il subordonne la responsabilité pénale à la violation des obligations de supervision ou de contrôle. Le moyen de défense tiré de l'article 11(6) servirait donc uniquement d'obstacle supplémentaire à la répression de l'infraction de corruption transnationale.

Commentaire

Les examinateurs principaux expriment de nouveau les préoccupations du Groupe de travail au cours des Phases 2 et 3, en ce qui concerne le moyen de défense tiré du fait d'avoir agi à l'encontre d'ordres ou instructions formels. Les éléments de ce moyen de défense manquent toujours de clarté, et aucune jurisprudence n'a été fournie au soutien de l'interprétation étroite de cette disposition, avancée par les autorités portugaises. Les examinateurs principaux réitèrent en conséquence la recommandation 3(b) de Phase 3, et recommandent que le Portugal supprime le moyen de défense tiré du fait d'avoir agi à l'encontre d'ordres ou d'instructions formels, tel qu'il est prévu par l'article 11(6) du Code pénal.

2. Compétence à l'égard des personnes morales

187. L'article 5(1)(g) du Code pénal prévoit que la loi pénale portugaise est applicable aux actes commis à l'étranger par une personne morale ou à l'encontre d'une personne morale qui a son siège (*sedé*, en portugais) au Portugal. Le Portugal indique que l'article 5(1)(g) du Code pénal ne couvrirait pas toutes les formes de représentations commerciales étrangères installées au Portugal, puisque cette disposition exige que la personne morale ait son siège officiel dans le pays, ou, à tout le moins, que son centre de décision soit situé dans le pays. Le Portugal affirme également qu'il a compétence à l'égard de toute infraction commise au Portugal, ou dont les effets se sont produits au Portugal. Au cours de la mission sur place, plusieurs participants au panel de discussion sont convenus que le Portugal n'aurait pas compétence à l'égard de la succursale d'une entreprise étrangère au Portugal, au titre d'une infraction intégralement commise à l'étranger par des salariés de la succursale portugaise et n'ayant aucun effet au Portugal. En d'autres termes, si des salariés étrangers de la succursale portugaise d'une entreprise étrangère négocient et paient un pot-de-vin à l'étranger et si les profits du marché entaché de corruption sont directement crédités au siège de l'entreprise dans un pays tiers, le Portugal n'aurait pas compétence pour connaître de l'affaire. Cette situation crée une lacune potentielle qui pourrait servir d'échappatoire à des entreprises, afin de se soustraire à toute responsabilité pour corruption transnationale lorsqu'elles opèrent dans un pays membre du Groupe de travail.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail exerce un suivi sur la question de savoir si le Portugal a compétence à l'égard de toutes les formes de représentations commerciales étrangères au Portugal, au titre de l'infraction de corruption transnationale, à mesure que la jurisprudence se développera.

3. Sanctions à l'encontre des personnes morales pour corruption transnationale

188. Le Portugal n'a encore sanctionné aucune personne morale pour corruption transnationale. Depuis la Phase 3, les amendes et la dissolution continuent d'être les principales sanctions disponibles à

l'encontre des personnes morales (article 90-A du CP). Les amendes maximales et minimales et les hypothèses de dissolution demeurent les mêmes. L'article 90-A du CP prévoit également des sanctions accessoires, qui restent inchangées depuis la Phase 3. La loi 94/2021 a inclus expressément dans l'article 90-A du CP une liste de sanctions alternatives et modifié leurs conditions d'imposition. Compte tenu de ces modifications, les sanctions disponibles au Portugal à l'encontre des personnes morales pour corruption transnationale sont actuellement les suivantes :

Tableau 2. Sanctions à l'encontre des personnes morales

Sanctions	Description
Amendes (Articles 90-A(1) et 90-B CP)	De 12 000 à 9 600 000 EUR
Dissolution (Articles 90-A(1) et 90-F CP)	Uniquement applicable si la personne morale : (i) a été créée dans l'intention exclusive et prédominante de commettre des infractions ; ou (ii) a été utilisée de manière exclusive ou prédominante à cet effet, par celui qui occupe une position de dirigeant.
Sanctions alternatives (Article 90-A(3) CP)	(a) Admonestation (article 90-C CP) ; (b) Garantie de bonne conduite (article 90-D CP) ; (c) Surveillance judiciaire (article 90-E CP).
Sanctions accessoires (Article 90-A(3) CP)	(a) Injonction judiciaire (article 90-G CP) ; (b) Interdiction d'exercice d'une activité (article 90-J CP) ; (c) Interdiction de conclure certains contrats ou des contrats avec certaines entités (article 90-H CP) ; (d) Privation du droit de recevoir des aides ou subventions ou de bénéficier de mesures incitatives (article 90-I CP) ; (e) Fermeture d'établissement (article 90-L CP) ; (f) Publicité de la condamnation (article 90-M CP).

Source : Code pénal

(a) Sanctions pécuniaires

189. Le montant des amendes prévues par la loi et la manière dont elles sont calculées n'ont pas changé depuis la Phase 3. Les amendes imposées dans une affaire sont déterminées sur la base de la peine d'emprisonnement qui aurait été prononcée, si l'infraction avait été commise par une personne physique. Le montant des amendes est calculé en jours-amendes. Un mois de prison correspond à 10 jours-amendes. Le juge déterminera la valeur du jour-amende dans une fourchette comprise entre 100 et 10 000 EUR, en fonction de facteurs comme le nombre de salariés et la situation financière de la personne morale (article 90-B du CP). Une personne morale peut être condamnée à une amende même si aucune personne physique n'a été condamnée à une peine d'emprisonnement. Le Portugal indique que la sanction appropriée est déterminée dans les limites fixées par la loi et en fonction du degré de culpabilité et des besoins de prévention en jeu.

190. L'infraction de corruption transnationale est passible d'une peine d'emprisonnement de un à huit ans⁵². En conséquence, une personne morale qui commet l'infraction de corruption transnationale peut se voir infliger une amende comprise entre 12 000 et 9 600 000 EUR. L'amende maximale prévue par la loi peut être adéquate dans certains cas, mais l'amende minimale (12 000 EUR) pourrait être trop faible pour être efficace, proportionnée et dissuasive. Après avoir examiné un projet du présent rapport, les autorités portugaises ont fait observer que l'amende minimale prévue par la loi serait proportionnée dans des affaires impliquant des PME opérant dans des pays étrangers exposés à la corruption. Enfin, le tribunal

⁵² Article 7 de la loi 20/2008.

peut n'imposer aucune amende s'il estime qu'une sanction alternative remplirait mieux la fonction punitive de la sanction.

191. Au cours de la mission sur place, des représentants du secteur privé et de la société civile ont unanimement déclaré que les amendes prévues par la loi pour l'infraction de corruption transnationale sont très faibles, particulièrement comparées aux sanctions pour infractions aux règlements. À titre d'exemple, les infractions au droit de la concurrence sont passibles d'amendes maximales (qui sont de nature administrative et non pénale) pouvant atteindre 10 % du chiffre d'affaires annuel d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises⁵³. Le Groupe de travail a encouragé les pays à fixer des amendes maximales pour corruption transnationale qui se réfèrent au chiffre d'affaires de l'entreprise⁵⁴. On peut soutenir que le sentiment du secteur privé que les sanctions sont très faibles risque de saper leur effet dissuasif et, partant, contrecarre les objectifs de l'article 3 de la Convention. Les décisions judiciaires rendues dans des affaires de corruption nationale révèlent un manque de méthode et de cohérence dans la condamnation des personnes morales à des amendes. Le Portugal indique qu'entre 2016 et 2020, 30 personnes morales ont été condamnées pour des infractions de corruption nationale par des tribunaux de première instance. Des amendes ont été imposées dans 21 de ces affaires. Après la mission sur place, le Portugal a communiqué les décisions judiciaires prononcées dans quatre affaires de corruption nationale où des amendes ont été infligées contre des personnes morales. Dans trois d'entre elles, la description des faits a été expurgée, de sorte qu'il est impossible d'analyser les circonstances sous-jacentes en cause. Les personnes morales mises en cause dans toutes ces affaires ont été condamnées pour corruption nationale active (article 374 du CP). Il n'a pas été possible de savoir si les juges ont pris en considération la valeur des pots-de-vin et le montant des profits en résultant dans le calcul des amendes. Dans l'une de ces affaires, le juge a considéré que le montant du préjudice subi par la victime constituait une circonstance aggravante, et que la bonne notation de l'entreprise en tant que contribuable constituait une circonstance atténuante générale. Dans une autre affaire, le juge a condamné cinq personnes morales au paiement du même montant d'amendes, en dépit du fait qu'elles avaient apparemment participé au système de corruption à des degrés différents. En outre, dans cette dernière affaire, la valeur des amendes a été inférieure au minimum légal.

(b) Sanctions alternatives et accessoires

192. La loi 94/2021 a modifié l'article 90-A du Code pénal pour y inclure une liste de sanctions alternatives à l'encontre des personnes morales, à savoir l'admonestation, la garantie de bonne conduite ou la surveillance judiciaire⁵⁵. Ces sanctions alternatives sont applicables lorsque l'amende peut être remplacée par une autre mesure qui « remplira de manière adéquate et suffisante la fonction punitive de la sanction ». Le remplacement des amendes par des sanctions alternatives est laissé à la discrétion des tribunaux. L'adoption ou la mise en œuvre d'un programme de conformité adéquat pourrait être un facteur déterminant afin de prévenir la récidive. Le montant des jours-amendes fixé lors de la condamnation déterminera quelle sanction alternative peut être applicable.

193. Les sanctions alternatives peuvent cependant ne pas être efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de corruption transnationale. Les affaires de corruption transnationale impliquent souvent le paiement de pots-de-vin substantiels en échange d'avantages commerciaux extrêmement profitables. Dans ces cas, convertir une amende en surveillance judiciaire, garantie de bonne conduite ou

⁵³ Article 69 de la loi 19/2012.

⁵⁴ [Rapport de Phase 4 consacré à l'Allemagne](#), paragraphe 243 et commentaire à la suite du paragraphe 244. L'Allemagne avait augmenté les amendes pour les porter jusqu'à 10 millions EUR, mais a également été encouragée à poursuivre un projet d'introduction d'amendes administratives pouvant atteindre 10 % du chiffre d'affaires d'une entreprise.

⁵⁵ Ces sanctions étaient déjà applicables à l'époque de la Phase 3.

admonestation peut être perçu comme une moindre punition. Le Portugal indique qu'entre 2016 et 2020, sur les 30 personnes morales condamnées pour des infractions de corruption nationale par des tribunaux de première instance, neuf ont vu leurs sanctions converties en garantie de bonne conduite. Aucune information n'a été fournie sur ces affaires mais, après la mission sur place, le Portugal a communiqué une décision judiciaire impliquant la violation des règles de sécurité au travail, qui a converti une amende de 200 EUR en une garantie de bonne conduite de 85 000 EUR. Aucune information n'a été communiquée à propos de l'application d'autres sanctions alternatives.

194. Les personnes morales peuvent également se voir infliger des sanctions accessoires, en plus d'une amende ou de l'une ou l'autre des sanctions alternatives. La liste des sanctions accessoires figurant à l'article 90-A(2) du Code pénal comprend l'injonction judiciaire, l'interdiction d'exercice d'une activité, l'interdiction de conclure certains contrats ou des contrats avec certaines entités, la privation du droit de recevoir des aides ou subventions ou de bénéficier de mesures incitatives, la fermeture d'établissement et la publicité du jugement de condamnation (articles 90-G à 90-M du CP). Certaines de ces sanctions pourraient améliorer certains aspects du régime de sanctions, si elles étaient appliquées de manière cohérente. Ainsi, l'injonction judiciaire permet au tribunal d'ordonner l'adoption et la mise en œuvre d'un programme de conformité, en plus d'une peine d'amende ou d'une sanction alternative. L'interdiction de conclure des contrats avec l'administration publique et de recevoir des subventions peut également avoir un effet dissuasif important, particulièrement si elle est appliquée à des entreprises opérant dans certains secteurs d'activité, notamment l'infrastructure et la défense.

(c) Circonstances atténuantes spéciales appliquées aux personnes morales

195. Dans tous les cas où la loi prévoit une circonstance atténuante spéciale, l'amende maximale prévue par la loi sera réduite à un tiers, et l'amende minimale au montant le plus bas prévu par la loi (article 73(1)(c) du CP). La loi 94/2021 prévoit différentes circonstances atténuantes spéciales pour les sanctions imposées à des personnes morales. Une circonstance atténuante générale a été introduite dans le Code pénal, et une circonstance atténuante spéciale l'a été dans la loi 20/2008.

196. L'article 90-A(4) du Code pénal dispose que le tribunal, outre les cas expressément prévus par la loi, réduira les sanctions contre une personne morale en considération du fait qu'elle a adopté et mis en œuvre, avant la commission de l'infraction, un programme de conformité adéquat afin de prévenir cette infraction et des infractions du même type. L'article 5(5) de la loi 20/2008 prévoit que la sanction sera particulièrement atténuée si, « jusqu'à la fin de l'audience de jugement en première instance, l'agent collabore activement à la découverte de la vérité, contribuant ainsi de manière décisive à la preuve des faits. » L'article 8 de la loi 36/94 reprend les mêmes termes (voir Partie B.1(b)).

(d) « L'adoption et la mise en œuvre d'un programme de conformité adéquat/approprié » comme facteur à prendre en considération dans la condamnation

197. La loi 94/2021 a modifié tous les articles pertinents du Code pénal afin de s'assurer que les juges tiennent compte, lorsqu'ils prononcent une condamnation, de l'adoption et de la mise en œuvre d'un programme de conformité adéquat/approprié, notamment dans les situations suivantes : (i) application d'une circonstance atténuante (article 90-A(4) CP) ; (ii) application d'une sanction accessoire (article 90-A(5) CP) ; (iii) application d'une sanction alternative (article 90-A(6) CP) ; et (iv) calcul du montant des jours-amendes (article 90-B(4) CP).

198. Toutefois, il n'existe aucune indication sur les éléments qu'un programme de conformité adéquat/approprié devrait contenir, ni sur les cas dans lesquels le juge devrait solliciter des conseils pour procéder à cette évaluation, ou sur quelles normes il devrait s'appuyer à cet effet. Au cours de la mission sur place, les participants au panel de discussion ont exprimé des vues différentes sur cette question. Des

représentants du ministère de la Justice ont affirmé que les juges devraient se référer au RGPC pour déterminer si un programme de conformité est approprié. D'autres participants ont affirmé que les juges désigneraient probablement des experts pour évaluer les programmes de conformité. Des représentants des autorités judiciaires ont indiqué que les réformes sont très récentes, et qu'une formation sera dispensée aux juges sur la manière d'évaluer des programmes de conformité. Considérant le manque général de spécialisation des tribunaux portugais, il est pratiquement certain que la majorité des juges au Portugal ne seront pas en mesure d'évaluer si un programme de conformité est approprié, au regard, par exemple, de la taille de l'entreprise et des risques spécifiques liés à ses activités.

Commentaire

Les examinateurs principaux craignent que les sanctions à l'encontre des personnes morales pour corruption transnationale puissent ne pas être efficaces, proportionnées et dissuasives en pratique.

Selon des représentants du secteur privé et de la société civile, les amendes prévues par la loi à l'encontre des personnes morales, au titre de l'infraction de corruption transnationale, pourraient ne pas être adéquates, ce qui saperait potentiellement leur effet dissuasif. Les sanctions accessoires devraient être appliquées de manière cohérente dans les affaires de corruption transnationale. En outre, aucune précision n'est donnée sur la définition d'un « programme de conformité approprié », ni sur les normes qui permettront aux juges portugais de procéder à cette évaluation avant d'accorder le bénéfice de cette circonstance atténuante à des entreprises condamnées.

Les examinateurs principaux recommandent en conséquence que le Portugal prenne les mesures appropriées afin d'assurer que les sanctions à l'encontre des personnes morales pour corruption transnationale sont efficaces, proportionnées et dissuasives en pratique.

Les examinateurs principaux encouragent également le Portugal à clarifier les normes et à développer la formation afin de permettre aux juges et aux procureurs d'évaluer si un programme de conformité est approprié, compte tenu de l'exposition au risque des personnes morales mises en cause dans l'affaire.

4. Confiscation à l'encontre de personnes morales

199. Il n'existe aucune disposition spécifique en matière de confiscation à l'encontre des personnes morales au Portugal. Les règles applicables aux personnes physiques valent également pour les personnes morales. Nous renvoyons donc à la Partie B. ci-dessus, consacrée aux mesures de confiscation à l'encontre des personnes physiques, pour une analyse plus détaillée du cadre législatif. En ce qui concerne l'application en pratique des mesures de confiscation à l'encontre des personnes morales, le Portugal a fourni, après la mission sur place, des informations sur une affaire de corruption nationale dans laquelle un juge de première instance a ordonné la confiscation de près de 3 millions EUR à l'encontre de cinq personnes morales.

5. Engagement auprès du secteur privé

(a) Le Régime général de prévention de la corruption (RGPC) et le Mécanisme national de lutte contre la corruption (MENAC)

200. Le 9 décembre 2021, le Conseil des ministres a adopté le décret-loi 109-E/2021 portant création du RGPC. Le RGPC fait obligation aux entités des secteurs public et privé (y compris les entreprises publiques), ayant leur siège au Portugal et employant 50 personnes ou plus, d'adopter des mécanismes

et mesures de prévention de la corruption, y compris la corruption transnationale. Ce décret-loi prévoit également des sanctions administratives contre les entités qui ne respecteraient pas ces obligations ou ne les exécuteraient pas de manière adéquate. Le RGPC entrera progressivement en vigueur à compter de juin 2022 (articles 26-29 du Décret-loi 109-E/2021).

201. Les articles 5 à 10, 17, et 18 du RGPC définissent les mesures de lutte contre la corruption que les entités couvertes du secteur privé devraient adopter et/ou mettre en œuvre⁵⁶. Elles incluent : (i) la mise en œuvre d'un programme de conformité et la désignation d'une personne responsable (article 5) ; (ii) l'adoption d'un plan de prévention des risques de corruption (PPR) et d'infractions connexes (article 6) ; (iii) l'adoption d'un code de conduite (article 7) ; (iv) la mise en place de canaux de signalement internes (article 8) ; (v) la promotion de la formation et de la sensibilisation (article 9) ; (vi) la mise en place d'un système d'évaluation (article 10) ; (vii) la mise en place de contrôles internes (articles 15 et 17) ; et (viii) l'adoption de procédures de vérification préalable des informations (« due diligence ») (article 18).

202. Le RGPC prévoit également des sanctions administratives si l'entreprise ne prend pas certaines des mesures précitées ou les prend de manière inadéquate, notamment l'adoption du PPR, l'adoption du code de conduite et la mise en place de contrôles internes. La sanction principale est une amende de 1 000 à 44 891.81 EUR pour les personnes morales et une amende de 3 740.98 EUR au maximum pour les personnes physiques (article 20 du RGPC). Le RGPC prévoit également la sanction accessoire de la publicité de la décision prononçant les sanctions (article 23 du RGPC).

203. Au cours de la mission sur place, certains représentants du secteur privé ont exprimé certaines préoccupations à propos de l'adoption du RGPC. Ils ont mentionné que la plupart des entreprises portugaises ne seraient pas en mesure de respecter leurs obligations en raison d'un manque de ressources. Certains participants au panel de discussion se sont dits préoccupés par l'absence de lignes directrices et de directives du gouvernement à propos des obligations du RGPC. Des représentants de la société civile et des associations professionnelles se sont montrés beaucoup plus optimistes. Un participant a indiqué que le RGPC a le potentiel de changer la culture dans le secteur des entreprises portugaises. La majorité des participants à la discussion sont convenus que le gouvernement devrait faire plus d'efforts pour sensibiliser le secteur privé aux obligations et aux autres aspects du RGPC.

204. Le RGPC a le potentiel d'être un outil efficace de sensibilisation à la lutte contre la corruption, particulièrement auprès des PME qui représentent 99.9 % des entreprises portugaises. En imposant des obligations aux entités employant 50 personnes ou plus, le RGPC peut donc être un outil efficace de sensibilisation des PME à la corruption transnationale. Il est fréquent que les PME ne connaissent pas les risques de corruption et de corruption transnationale, et encore moins l'importance de mettre en place des mesures minimales de lutte contre la corruption. En imposant une obligation légale de ce faire, le Portugal pourrait effectivement sensibiliser toutes les entreprises, y compris les PME, à la corruption et à la corruption transnationale. Toutefois, il est important de procéder à un suivi, afin de déterminer si les autorités portugaises incluront à l'avenir la corruption transnationale dans leurs activités de sensibilisation et de contrôle.

205. Le décret-loi 109-E/2021 a également créé le Mécanisme national de lutte contre la corruption (MENAC), qui est une autorité administrative indépendante qui contrôlera la mise en œuvre du RGPC, y compris en sanctionnant les entités publiques et privées. Le MENAC aura également la responsabilité de fournir des lignes directrices sur les programmes de conformité anticorruption et de promouvoir la transparence et les activités de sensibilisation à la corruption et aux infractions connexes. Le MENAC n'est pas encore entièrement fonctionnel. Après la mission sur place, le Portugal a indiqué que le MENAC a été temporairement mis en place par le Décret 164/2022, qui est entré en vigueur le 5 juillet 2022, date à

⁵⁶ Étant donné que cette évaluation ne porte pas sur la corruption nationale, les dispositions concernant le secteur public ne seront pas analysées ici.

laquelle le Conseil des ministres a nommé le Président du MENAC⁵⁷. En termes de ressources, le MENAC sera temporairement soutenu par le personnel du ministère de la Justice et le ministère des Finances.

Commentaire

Les examinateurs principaux félicitent le Portugal d'avoir créé le RGPC, qui a le potentiel d'être un outil efficace afin d'encourager une culture de la conformité dans le secteur des entreprises portugaises, y compris les PME. Ils félicitent également le Portugal pour la création du MENAC. Ils recommandent donc que le Groupe de travail identifie la mise en œuvre du RGPC et la création du MENAC comme de bonnes pratiques et des évolutions positives.

Ils recommandent également que le Groupe de travail suive les questions suivantes : (a) la mise en œuvre effective du MENAC, y compris les ressources qui lui sont allouées ; (b) la question de savoir si le MENAC et/ou d'autres autorités portugaises compétentes contrôleront efficacement l'application des mesures spécifiques de lutte contre la corruption, afin de traiter les risques de corruption transnationale des entreprises portugaises exerçant une activité à l'étranger, et tout particulièrement des PME.

(b) Initiatives de sensibilisation du secteur privé

206. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 159-164), le Groupe de travail a été extrêmement préoccupé par la faible sensibilisation à la corruption transnationale du secteur privé et des médias portugais ainsi que par leur manque d'intérêt pour cette question. À cette époque, le ministère de la Justice (MJ), l'AICEP (l'agence de promotion du commerce) et le ministère des Affaires étrangères avaient fait certains efforts pour sensibiliser le secteur privé à la corruption transnationale. Toutefois, d'autres autorités importantes comme la Commission des valeurs mobilières (CMVM), le ministère de l'Économie et l'Institut de soutien aux petites et moyennes entreprises et à l'innovation (IAPMEI) n'avaient fait que des efforts limités. En conséquence, le Groupe de travail a recommandé au Portugal d'adopter des mesures de sensibilisation du secteur privé et des médias en associant tous les ministères et organismes concernés (recommandation 11(a)). Au stade du rapport de suivi écrit, le Groupe de travail avait considéré que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. En effet, le Portugal avait présenté plusieurs initiatives de sensibilisation prises par le ministère de la Justice et le DCIAP, mais les autres autorités visées ci-dessus sont demeurées inactives en dépit de leur importance pour l'engagement auprès du secteur privé.

207. Le Portugal n'a pas fait état d'activités de sensibilisation du secteur privé à la corruption transnationale depuis la Phase 3. Il évoque la préparation et la mise en œuvre de la Stratégie nationale anticorruption (SNAC) comme une occasion très importante d'engagement auprès du secteur privé. Le Portugal ajoute que la SNAC prévoit l'organisation de campagnes publiques, dans un langage clair et accessible, afin d'attirer l'attention sur des pratiques courantes de corruption et d'indiquer les canaux de signalement existants. Au cours de la mission sur place, des représentants de l'AICEP ont indiqué que l'agence connaît bien les risques de corruption transnationale, mais ne traite pas directement avec le secteur privé. Après la mission sur place, le CMVM a fait savoir qu'il avait promu plusieurs initiatives de sensibilisation, y compris des circulaires, des ateliers de travail sur les obligations de signalement des entreprises supervisées et des lignes directrices sur la conformité et les bonnes pratiques en matière de prévention du blanchiment de capitaux. Aucune de ces initiatives n'était spécifiquement consacrée à la corruption transnationale. Enfin, des représentants d'organisations de la société civile ont présenté au moins deux initiatives d'action collective visant à sensibiliser davantage à la corruption transnationale et à l'importance de la conformité anticorruption.

Commentaire

⁵⁷ Résolution du Conseil des ministres [n. 56/2022](#), du 5 juillet.

Les examinateurs principaux reconnaissent que les entreprises portugaises connaissent mieux désormais leur exposition aux risques de corruption transnationale que cela n'était le cas à l'époque de la Phase 3. Ils notent toutefois l'absence d'initiatives gouvernementales à cet égard. La recommandation 11(a) de Phase 3 demeure donc partiellement mise en œuvre.

Les examinateurs principaux considèrent en outre que l'introduction du MENAC et du RGPC accroîtra probablement le niveau de sensibilisation des entreprises portugaises à l'infraction de corruption transnationale et aux risques correspondants, si elle s'accompagne d'initiatives pertinentes. Ils recommandent en conséquence au Portugal de déployer des efforts accrus pour sensibiliser davantage le secteur privé à l'infraction de corruption transnationale, et plus particulièrement les PME et autres entreprises opérant à l'étranger.

(c) Gouvernance d'entreprise et conformité

208. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 134-137), le Groupe de travail a été gravement préoccupé par le fait que les entreprises portugaises ne se soient pas dotées de programmes appropriés de conformité, de contrôle interne et de déontologie pour lutter contre la corruption transnationale. Cette préoccupation était encore plus aiguë en ce qui concerne les PME. Le Groupe de travail a donc recommandé au Portugal « d'accroître ses efforts pour inciter les entreprises portugaises (en particulier les PME) à adopter des programmes de contrôle interne, de déontologie et de conformité abordant expressément la corruption transnationale et d'associer à ses efforts tous les organismes publics qui sont en contact avec les entreprises portugaises, notamment l'AICEP, le ministère de l'Économie et de l'Emploi, l'IAPMEI, la DGAE et la CMVM » (recommandation 9(b)). Au stade du rapport de suivi écrit, le Groupe de travail avait considéré que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le Portugal avait alors rendu compte de plusieurs actions de sensibilisation, mais seul un petit nombre d'entre elles avaient encouragé les entreprises à adopter des programmes de conformité.

209. Les entreprises portugaises ont accompli quelques progrès dans la mise en œuvre de programmes de conformité anticorruption depuis la Phase 3. Au cours de la mission sur place, un représentant d'une société d'audit faisant partie des « Big 4 » a indiqué que les entreprises portugaises ont amélioré leurs contrôles anticorruption au cours des 10 dernières années, y compris les entreprises de taille moyenne. Un autre participant à la discussion a souligné que les entreprises portugaises sont désormais plus diligentes dans l'élaboration des politiques en matière de cadeaux et d'engagement de consultants étrangers. Un représentant du secteur des entreprises a indiqué que les grandes entreprises portugaises sont désormais plus conscientes de leurs risques de corruption transnationale qu'elles ne l'étaient par le passé.

210. Certaines inquiétudes persistent néanmoins. Les PME sont toujours exposées à des risques considérables de corruption nationale et transnationale car elles n'ont pas pris des mesures de contrôle interne ou de lutte contre la corruption. En outre, un représentant de la société civile a indiqué que des entreprises et des cabinets d'avocats portugais opérant dans des pays à haut risque entretenant des liens historiques et économiques forts avec le Portugal, ne se sont pas dotés de programmes de conformité ou de contrôle interne adéquats. Le nombre d'allégations de corruption transnationale décrites dans le présent rapport qui impliquent des entreprises portugaises dans ces pays valide ces préoccupations.

Commentaire

Les examinateurs principaux notent que les entreprises portugaises semblent désormais s'être dotées de meilleurs programmes anticorruption que cela n'était le cas à l'époque de la Phase 3. Ils jugent encourageant que le MENAC et le RGPC aient le potentiel d'instiller une culture de la conformité dans le secteur privé portugais. Ils incluront les PME employant 50 personnes ou plus, qui sont également obligées d'adopter les mesures anticorruption appropriées. Les examinateurs

principaux considèrent donc que la recommandation 9(b) de Phase 3 est désormais pleinement mise en œuvre.

Toutefois, les examinateurs principaux sont également préoccupés par le fait que les PME en général et les entreprises opérant dans des pays à haut risque avec lesquels le Portugal a de puissants liens historiques et économiques puissent toujours rester à la traîne. Ils recommandent en conséquence au Portugal profiter de la dynamique créée par la mise en place du RGPC pour contrôler attentivement la mise en œuvre des mesures anticorruption par les entreprises exerçant dans des pays à haut risque avec lesquels le Portugal entretient des liens économiques et historiques étroits.

D. Autres questions

1. Mesures fiscales de lutte contre la corruption transnationale

211. L'administration fiscale et des douanes portugaise (*Autoridade Tributária e Aduaneira* ou ATA) est responsable de la gestion des impôts et des droits de douane, ainsi que du contrôle des frontières. Au cours de la Phase 3, le Portugal a reçu trois recommandations relatives aux questions fiscales (recommandations 10(a) à (c) et une question nécessitant un suivi 13(g)). À l'époque du rapport de suivi écrit, le Groupe de travail avait considéré que la recommandation 10(c) avait été pleinement mise en œuvre, que la recommandation 10(a) avait été partiellement mise en œuvre et que la recommandation 10(b) n'avait pas été mise en œuvre. Le Groupe de travail avait décidé de continuer à surveiller cette question nécessitant un suivi.

(a) *Non-déductibilité fiscale des pots-de-vin et suivi après condamnation*

212. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 139), le Groupe de travail avait noté que la législation fiscale portugaise interdit expressément la déduction des paiements ayant entraîné une violation de la législation fiscale et pénale portugaise, que le paiement ait lieu au Portugal ou hors de son territoire. Néanmoins, le Groupe de travail avait identifié deux affaires dans lesquelles l'administration fiscale n'avait pas été informée des condamnations prononcées pour corruption, et n'avait pas examiné les déclarations fiscales des personnes et des entreprises concernées. Le Groupe de travail avait décidé d'assurer le suivi de la mise en œuvre du principe de non-déductibilité des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers et, en particulier, de vérifier si les tribunaux portugais informent rapidement l'administration fiscale des condamnations liées à des actes de corruption transnationale et si l'administration fiscale examine les déclarations de revenu des contribuables condamnés pour corruption transnationale (question nécessitant un suivi 13(g)). Au stade du rapport de suivi écrit, le Groupe de travail avait décidé de continuer à surveiller cette question.

213. La législation portugaise interdit la déduction de dépenses illégales, y compris les pots-de-vin. La non-déductibilité fiscale des paiements de pots-de-vin est stipulée à l'article 23-A-(1)(d) du Code de l'impôt sur les bénéfices (CIRC), et dans le Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (CIRS) qui contient une référence (article 32 du CIRS) au CIRC. Ces dispositions concernent les contribuables qui déterminent leur bénéfice ou revenu imposable selon le régime du réel normal – c'est-à-dire les personnes morales soumises au Code de l'impôt sur les bénéfices (CIRC), et les personnes physiques qui exercent une activité professionnelle indépendante/exploitent une entreprise individuelle et sont soumises au Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (CIRS), dont le bénéfice commercial ou le revenu professionnel brut de l'exercice fiscal précédent a excédé 200 000 EUR, ou qui ont volontairement opté pour ce régime⁵⁸. Autrement, les personnes morales et les personnes physiques exerçant une activité professionnelle indépendante/exploitant une entreprise individuelle déterminent leur bénéfice ou revenu imposable selon les régimes d'imposition simplifiés⁵⁹, en appliquant des coefficients fixes à leurs revenus

⁵⁸ Article 28(1)(b) CIRS.

⁵⁹ Article 28(1)(a) CIRS.

respectifs sans prise en considération de leurs charges et dépenses⁶⁰. Le régime d'imposition simplifié ne permet des déductions sur le bénéfice ou le revenu imposable que dans des situations très limitées. L'article 33(7) du CIRS concernant la non-déductibilité fiscale des dépenses illégales a été supprimé par la loi 82-E/2014. Après avoir examiné un projet du présent rapport, le Portugal a souligné que l'article 33 du CIRS interdit la déduction d'un certain nombre de dépenses afin de déterminer le bénéfice ou le revenu imposable en vertu du régime du réel normal, et a été modifié car ses dispositions faisaient double emploi avec l'article 23A(1)(d) du CIRC. Cette modification ne devrait donc pas empêcher l'application du principe de non-déductibilité fiscale des dépenses illégales.

214. Au cours de la mission sur place, des représentants de l'ATA ont indiqué que toute condamnation « jugée pertinente du point de vue des autorités fiscales » (c'est-à-dire décrivant des faits susceptibles d'être importants du point de vue de la législation fiscale) serait contrôlée et conduirait au réexamen des déclarations fiscales de la personne condamnée. Ils ont toutefois ajouté que l'ATA n'est pas systématiquement informée par les tribunaux portugais des condamnations prononcées pour corruption nationale ou transnationale.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail continue de suivre la mise en œuvre du principe de non-déductibilité des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers et, en particulier, de vérifier si les tribunaux portugais informent rapidement l'administration fiscale des condamnations liées à des actes de corruption transnationale et si l'administration fiscale examine les déclarations de revenu des contribuables condamnés pour corruption transnationale.

(b) Traitement fiscal des sanctions et confiscations imposées à des personnes morales

215. L'article 23(A)(1)(e) du CIRC interdit aux personnes morales et, via la référence à l'article 32 du CIRS, aux personnes physiques exerçant une activité professionnelle indépendante/exploitant une entreprise individuelle, de déduire de leur bénéfice ou revenu imposable « les pénalités, amendes administratives et autres charges, y compris les intérêts compensatoires et moratoires, infligés en conséquence d'infractions de toute nature n'ayant pas une origine contractuelle, ainsi qu'en conséquence d'une conduite contraire aux règles régissant l'exercice de l'activité ». Des représentants de l'ATA présents au cours de la mission sur place ont indiqué que les instruments, biens ou autres avoirs de toute nature confisqués à titre de sanction pénale ne sont pas déductibles.

216. Comme on l'a vu, les autres personnes morales et les personnes physiques exerçant une activité professionnelle indépendante/exploitant une entreprise individuelle déterminent leur bénéfice ou revenu imposable selon les régimes d'imposition simplifiés, en appliquant des coefficients fixes à leurs revenus, sans prise en compte d'aucune charge ou dépense, y compris des sanctions et confiscations potentielles.

(c) Sensibilisation, détection et signalement de la corruption transnationale par les autorités fiscales

Sensibilisation

217. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 140-141), le Groupe de travail avait recommandé au Portugal d'insérer les éléments essentiels du Manuel de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts publié par l'OCDE dans son manuel de référence pour les contrôles fiscaux (le Manuel de contrôle fiscal) ; d'actualiser régulièrement le Manuel de contrôle fiscal afin que celui-ci décrive

⁶⁰ Conformément aux articles 86B(1) du CIRC et 31(1) du CIRS, respectivement applicables aux personnes morales et aux personnes physiques exerçant une activité professionnelle indépendante/exploitant une entreprise individuelle.

les méthodes les plus récentes utilisées par les auteurs de l'infraction de corruption transnationale ; et de dispenser des lignes directrices et des formations sur le Manuel de sensibilisation à la corruption publié par l'OCDE aux contrôleurs des impôts déjà en poste et nouvellement recrutés (recommandation 10(a)). À l'époque du rapport de suivi écrit, une version actualisée du Manuel de contrôle fiscal, incluant les éléments essentiels du Manuel de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts de l'OCDE, devait être « bientôt finie », et deux modules de formation traitant de la corruption étaient prévus. Le Groupe de travail avait alors considéré que la recommandation 10(a) avait été partiellement mise en œuvre.

218. Depuis lors, la version portugaise du Manuel de sensibilisation à la corruption de l'OCDE a été publiée sur l'intranet de la plateforme d'e-learning de l'ATA, ainsi que sur le site internet du CPC. En outre, le Manuel de contrôle fiscal standard a été complété par un nouveau chapitre intitulé « Corruption », comprenant une section sur le « cadre législatif en droit fiscal national » et les « procédures d'évaluation des contrôles internes ». Après la mission sur place, des représentants de l'AT ont indiqué qu'une formation au contrôle fiscal a été dispensée entre 2015 et 2018, dans le cadre d'un programme notamment consacré au blanchiment de capitaux et à la corruption internationale, qui a réuni 916 participants (dont 891 nouvelles recrues). Ce programme a couvert les sujets suivants : obligations de signalement des contrôleurs des impôts, études de cas sur la corruption nationale et transnationale et indices pouvant révéler des actes de corruption nationale et transnationale (comme les paiements à des entités offshore, les opérations dans des secteurs à haut risque, l'attribution de marchés par des parents ou des proches ou encore la pratique de la surfacturation par rapport aux services fournis).

Détection

219. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 141), le Groupe de travail avait indiqué qu'il y avait lieu de se demander si l'administration fiscale portugaise exerçait une vigilance particulière systématique à l'égard des sociétés écrans impliquées dans des systèmes de corruption complexes, en particulier celles immatriculées dans la zone franche de Madère. Il avait en outre pointé des problèmes particuliers liés à la détection des dépenses non justifiées, et formulé une recommandation à ce sujet qui sera examinée sous la section Dépenses non justifiées ci-après. Au stade du rapport de suivi écrit, le Portugal prévoyait d'inclure dans le Système intégré d'information de l'administration fiscale (*Sistema Integrado de Informação da Inspeção Tributária* - SIIT), une Check list méthodologique, conçue afin d'améliorer la détection de la corruption transnationale et que les contrôleurs des impôts devraient utiliser pendant les inspections.

220. Des représentants de l'AT ont indiqué au cours de la mission sur place que les programmes logiciels de contrôle fiscal du SIIT et le Système intégré d'information douanière anti-fraude (*Sistema Integrado de Informação Aduaneira Antifraude* ou SIIA) ont été complétés en janvier 2022 par un ensemble de quatre questions, demandant notamment si le contribuable a comptabilisé des dépenses non justifiées et s'il existe des soupçons de corruption active dans des transactions commerciales internationales. Ils ont ajouté que ces développements s'inscrivent dans le cadre de la dématérialisation des procédures d'inspection actuellement en cours au Portugal. Tous les contrôles effectués par l'administration fiscale auprès de chaque contribuable portugais, y compris les contribuables immatriculés dans la zone franche de Madère, sont enregistrés dans les logiciels de contrôle fiscal.

Signalement

221. Comme cela était déjà le cas à l'époque de la Phase 3 (paragraphe 146), l'obligation générale incombant à tous les fonctionnaires portugais de signaler les infractions doit être respectée par les agents de l'administration fiscale. La levée du secret fiscal intervient en vertu d'une décision prise par un procureur. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail avait pointé l'absence de statistiques, l'absence de lignes directrices à l'intention des contrôleurs fiscaux en ce qui concerne le signalement d'infractions et

l'absence de signalement par l'AT au Parquet d'affaires de corruption transnationale, y compris des affaires dans lesquelles les paiements destinés à des agents publics étrangers ont été acheminés par des sociétés écrans. Le Groupe de travail avait décidé de suivre la question du signalement des affaires de corruption transnationale par les contrôleurs des impôts portugais (question nécessitant un suivi 3(g)).

222. Des représentants de l'AT ont indiqué lors de la mission sur place que des formations ont couvert la question du signalement. Néanmoins, le taux de détection d'affaires de corruption transnationale par l'AT demeure bas. L'AT n'a détecté et signalé au Parquet qu'une seule affaire présentant des indices de corruption transnationale possible (*Personnel militaire (pays africain non divulgué)*). Néanmoins, des procureurs du DCIAP rencontrés pendant la mission sur place ont indiqué que l'enquête pénale subséquente n'a pas porté sur la corruption transnationale et a été classée faute de preuves.

Commentaire

Les examinateurs principaux saluent les efforts du Portugal afin de mettre en œuvre des mesures visant à sensibiliser les contrôleurs des impôts à l'infraction de corruption transnationale et à faciliter la détection de cette infraction par des procédures dématérialisées. Les examinateurs principaux considèrent en conséquence que la recommandation 10(a) de Phase 3 est mise en œuvre.

Cependant, ils notent que le nombre d'affaires de corruption transnationale détectées continue d'être faible, et encouragent le Portugal à tirer pleinement parti des efforts précités. Les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail continue de procéder à un suivi sur le signalement d'affaires de corruption transnationale par les agents de l'administration fiscale portugaise.

(d) Dépenses non justifiées

223. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 142-145), le Groupe de travail avait réitéré les préoccupations qu'il avait formulées au cours de la Phase 2, et estimé que la possibilité pour les contribuables portugais de déclarer des dépenses non justifiées pouvait empêcher les contrôleurs des impôts de détecter des paiements de pots-de-vin. Ces dépenses n'étaient pas déductibles pour les entreprises soumises au CIRC et entraînaient le paiement d'un impôt supplémentaire exprimé en pourcentage de la dépense. Le Groupe de travail avait également souligné le fait qu'en l'absence de documents justificatifs, un contrôleur des impôts pourrait « très difficilement » vérifier ces dépenses, et que le degré de soupçon nécessaire pour déclencher l'ouverture d'une enquête pourrait être « exagérément élevé » dans la pratique. Il avait recommandé au Portugal de prendre toutes les mesures appropriées pour décourager le recours aux dépenses non justifiées et s'assurer que les contrôleurs des impôts vérifient systématiquement si les dépenses non justifiées constituent des pots-de-vin dissimulés (recommandation 10(b)).

224. Au stade du rapport de suivi écrit, le Groupe de travail avait salué la modification de l'article 23(A)(1) du CIRC qui a réaffirmé la non-déductibilité fiscale des dépenses non justifiées, mais regretté qu'aucune disposition similaire n'ait été introduite dans le CIRS. Le Groupe de travail avait en outre noté que le SIIIT, visant à faciliter la détection des pots-de-vin dissimulés dans des dépenses non justifiées, n'était pas encore utilisé. La recommandation 10(b) avait été jugée non mise en œuvre.

225. Depuis lors, le principe de la non-déductibilité des dépenses non justifiées demeure inchangé. En ce qui concerne la détection des pots-de-vin dissimulés dans des dépenses non justifiées, les autorités fiscales avaient indiqué que les dépenses non justifiées étaient l'un des indicateurs des risques de corruption évoqués dans les supports des cours de formation des contrôleurs des impôts, ce qui peut les encourager à vérifier ces dépenses dans le cadre des contrôles fiscaux. En outre, l'administration fiscale avait inclus, dans les programmes logiciels de contrôle fiscal, une question sur la comptabilisation des dépenses non justifiées (voir paragraphes 219 et 220). L'affaire signalée au Parquet, concernant des

souçons possibles de corruption transnationale, avait pour origine le contrôle de dépenses autres que des dépenses non justifiées.

Commentaire

Les examinateurs principaux saluent les références qui sont faites dans les supports de formation des contrôleurs des impôts aux dépenses non justifiées, comme indicateurs de risques de corruption, ainsi que dans les logiciels de contrôle fiscal depuis le 1^{er} janvier 2022, ce qui pourrait déclencher une vérification plus systématique et plus approfondie de ces dépenses au cours des contrôles fiscaux. Le Portugal a entrepris quelques mesures afin que le contrôle fiscal porte systématiquement sur les dépenses non justifiées. Les examinateurs convertissent donc la recommandation 10(b) en une question nécessitant un suivi.

(e) Coopération entre les autorités fiscales et les autorités répressives tant au Portugal qu'à l'étranger

226. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 146), le Groupe de travail s'était interrogé sur l'efficacité de la coopération entre les autorités fiscales et les autorités répressives portugaises, au vu de l'absence de signalement de l'AT au Parquet et des tribunaux portugais à l'AT. Des participants à la mission sur place ont indiqué que l'AT coopère avec les autorités répressives, notamment avec la CRF et le GRA, qui ont tous deux un accès direct aux informations fiscales via des fonctionnaires détachés de l'AT, ainsi qu'avec la police criminelle et la *Guarda Nacional Republicana* pour des enquêtes complexes impliquant le blanchiment de capitaux et des infractions fiscales. En ce qui concerne la Banque du Portugal, il convient également de mentionner le partage d'informations sur les régimes de régularisation fiscale RERT I, II et III⁶¹. Des représentants de l'AT rencontrés au cours de la mission sur place ont indiqué, à propos de la coopération entre le Parquet et l'AT, que l'AT ne recevait aucun retour d'information du Parquet à la suite de signalements d'indices de corruption transnationale possible ni, en raison du secret des procédures judiciaires, sur les enquêtes en cours. Après avoir examiné un projet du présent rapport, le DCIAP a fait observer que les preuves recueillies dans le cadre d'une procédure ne peuvent pas être partagées en raison du secret judiciaire, mais que des renseignements criminels seraient partagés avec les autorités fiscales. Les autorités répressives ont accès aux bases de données de l'administration fiscale (article 2 de la loi 5/2002) et pourraient demander à l'AT de prendre des mesures d'enquête si besoin était.

227. En ce qui concerne la coopération avec les autorités étrangères, le Groupe de travail a recommandé au Portugal de ratifier dès que possible la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et d'envisager d'insérer systématiquement la disposition contenue dans l'article 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE dans les conventions fiscales bilatérales qu'il conclura à l'avenir avec des pays non signataires de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (recommandation 10(c)). À l'époque du rapport de suivi écrit, le Groupe de travail avait conclu que le Portugal avait pleinement mis en œuvre la recommandation 10(c) au vu de la ratification de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale le 1^{er} mars 2015 et de la conclusion de conventions fiscales bilatérales incluant le texte de l'article 26. Depuis 2015, le Portugal a conclu 16 conventions fiscales bilatérales supplémentaires⁶².

Commentaire

⁶¹ Cette coopération entre l'AT et la Banque du Portugal est intervenue dans le contexte de l'article 303 de la loi 71/2018 et conformément à ce dernier, c'est-à-dire à l'occasion de la transmission par la Banque du Portugal à l'AT des déclarations de régularisation fiscale établies en vertu des régimes exceptionnels de régularisation fiscale institués par le passé (RERT I, II et III).

⁶² Voir [List of Double Taxation Agreements \(DTA\)](#) et [List of Tax Information Exchange Agreements \(TIEA\)](#) signés par le Portugal et publiés par l'autorité fiscale et douanière.

Les examinateurs principaux saluent les améliorations intervenues dans la coopération entre les autorités fiscales et les autorités répressives au Portugal, bien qu'en pratique les canaux de coopération semblent essentiellement utilisés pour des enquêtes sur des infractions fiscales et l'infraction de blanchiment de capitaux. Les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail suive cette question de la coopération entre les autorités répressives et les autorités fiscales, en vue d'améliorer la détection de l'infraction transnationale ainsi que les enquêtes et les poursuites à ce titre.

2. Avantages octroyés par les pouvoirs publics

228. Cette section traite de trois domaines spécifiques dans lesquels des avantages sont octroyés au secteur privé par les pouvoirs publics : (a) marchés publics ; (b) aide publique au développement (APD) ; et (c) crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail avait adressé au Portugal des recommandations concernant ces trois domaines, que les auteurs du rapport de suivi écrit au titre de la Phase 3 avaient jugées partiellement mises en œuvre.

229. Comme on l'a vu dans la Partie A. Détection de la corruption transnationale, les entités publiques doivent élaborer des plans pour la gestion des risques de corruption et d'infractions connexes, en vertu de la Recommandation 1/2009 du Conseil pour la prévention de la corruption (CPC) du 1er juillet 2009, relative aux plans de gestion des risques de corruption et d'infractions connexes. Cette Recommandation souligne le fait que les marchés publics et les avantages octroyés par les pouvoirs publics recèlent de hauts risques de corruption, qui devraient être prévenus par des plans de prévention appropriés.

230. Ces plans devraient contenir, entre autres, les éléments suivants : a) identification des risques de corruption et d'infractions connexes, pour chaque domaine ou département ; b) sur la base de cette identification des risques, indication des mesures adoptées afin de prévenir leur survenance (mécanismes de contrôle interne ; ségrégation des fonctions, définition préalable de critères généraux et abstraits, notamment en ce qui concerne l'octroi d'avantages publics et le recours à des spécialistes externes, nomination de différents jurys pour chaque appel à la concurrence, programmation d'actions de formation appropriées, entre autres ; c) définition et identification des différentes personnes responsables de la gestion du plan, sous la direction du plus haut organe de direction ; d) établissement d'un rapport annuel sur l'exécution du plan. Les plans et les rapports d'exécution sont adressés au CPC, ainsi qu'aux organes de supervision, de tutelle et de contrôle. Plusieurs entités publiques ont indiqué pendant la mission sur place qu'elles avaient effectivement élaboré ces plans, mais que la corruption transnationale n'était pas nécessairement couverte en soi.

(a) *Marchés publics*

231. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé au Portugal de prendre des mesures pour (i) assurer que toutes les autorités chargées de la passation des marchés publics vérifient si les participants aux marchés publics, y compris les personnes morales, ont déjà été condamnés pour corruption transnationale et ii) sensibiliser les autorités chargées de la passation des marchés publics aux prescriptions de l'article 90-H du Code pénal (recommandation 12(a)). Cet article du Code pénal permet à un tribunal d'interdire à une personne morale qui a été condamnée pour une infraction de conclure certains contrats ou des contrats avec certaines entités, pendant une durée d'un à cinq ans. Les auteurs du rapport de suivi écrit au titre de la Phase 3 avaient conclu que cette recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre, étant donné que le Portugal n'avait pas traité spécifiquement ces deux points.

232. Depuis la Phase 3, le Portugal a modifié l'article 1-A(2) du Code des marchés publics, et a inclus dans ce Code, en vertu de la loi 30/2021 du 21 mai la disposition suivante « (...) les autorités contractantes doivent s'assurer, dans la formation et l'exécution des marchés publics, que les opérateurs économiques

respectent les règles en vigueur applicables à (...) la prévention et la lutte contre la corruption, qui découlent de la loi internationale, européenne, nationale ou régionale ». En outre, une autre modification a été apportée à ce Code des marchés publics en vertu de la loi 30/2021 du 21 mai, en vertu de laquelle, dans les marchés publics d'une valeur supérieure à 750 000 EUR, l'autorité compétente pour prendre la décision de passation du marché doit demander à l'entrepreneur concerné, s'il est une grande entreprise, de soumettre un plan de prévention de la corruption et des infractions connexes (article 81(9) du Code des marchés publics). Le CPC a publié en 2019 une version actualisée de la Recommandation sur la prévention de la corruption dans les marchés publics.

233. Les représentants de l'Entité des services partagés de l'administration publique (*Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P.* – ESPAP), et des autorités chargées de la passation des marchés publics rencontrés au cours de la mission sur place, ont indiqué que les fournisseurs dont les offres ont été retenues doivent obligatoirement fournir un certificat attestant que leur casier judiciaire est vierge, y compris de toute condamnation pour corruption nationale et internationale. La recommandation 12(a) de Phase 3 est donc pleinement mise en œuvre.

234. En ce qui concerne les cadeaux, l'article 19 de la loi 52/2019 dispose que les entités publiques couvertes par cette loi, y compris le gouvernement, devront approuver les Codes de conduite qui seront publiés au Journal officiel et s'attaquer, entre autres questions, à celle des cadeaux et de l'hospitalité (voir également l'article 16 de la loi 52/2019).

(b) Aide publique au développement

235. L'APD accordée par le Portugal est canalisée par le CICL, successeur depuis 2012 de l'ancien Institut portugais d'aide au développement, et par la *Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento* (SOFID- société portugaise de financement du développement), créée en 2007 afin de soutenir des entreprises du secteur privé menant des projets d'aide aux pays en développement.

236. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé au CICL et à la SOFID (i) de sensibiliser leur personnel et leurs partenaires des secteurs public et privé à la corruption transnationale ; (ii) de signaler toutes les allégations de corruption transnationale mettant en cause des entreprises ou des personnes physiques portugaises aux autorités répressives portugaises et de donner à leur personnel des directives concernant la procédure de signalement ; (iii) d'insérer des clauses anti-corruption appropriées dans leurs contrats ; et (iv) d'examiner si un demandeur d'aide a déjà été condamné pour corruption transnationale avant d'approuver un projet (recommandation 12(b)). Cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre à l'époque du rapport de suivi écrit.

237. En complément des éléments indiqués dans la Partie A. Détection de la corruption transnationale ci-dessus, le CICL et la SOFID ont fourni des informations sur les mesures prises afin de sensibiliser leur personnel et leurs actionnaires aux risques de corruption nationale et transnationale, mais n'ont pas précisé si ces mesures étaient axées sur la corruption transnationale, de sorte qu'il n'a pas été possible d'évaluer convenablement la mise en œuvre de la recommandation 12(b)(i) de Phase 3.

238. Le CICL et la SOFID ont adopté leurs plans respectifs de prévention et de gestion des risques de corruption, qui comprennent des dispositions en matière de formation et des lignes directrices sur les canaux de signalement mis à la disposition du personnel, dont tous les membres ont la même obligation de signaler les infractions dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et du fait de ces fonctions, mettant ainsi en œuvre la recommandation 12(b)(ii) de Phase 3.

239. Selon les informations communiquées par le Portugal, une clause anticorruption figure dans les accords/protocoles de partenariat signés entre le CICL, le ministère de la Justice du Portugal et les ministères de la Justice de l'Angola, du Cap-Vert, de la Guinée-Bissau, du Mozambique, de São Tomé-et-Príncipe et du Timor oriental dans le domaine de la coopération judiciaire et des programmes de coopération stratégique. Cette clause stipule que « les Signataires s'engagent à ne pas offrir des

avantages à des tiers, directement ou indirectement, et à ne pas demander, promettre ou accepter, pour leur propre profit ou au profit de tiers, des offres visant à obtenir un jugement favorable sur les services à fournir ».

240. En outre, les accords de partenariat conclus avec des entités qui sont des partenaires d'exécution des États partenaires contiennent une clause anticorruption, stipulant que « les Parties garantissent qu'elles n'ont pas octroyé ou ne se sont pas obligées à octroyer (et n'octroieront pas ou n'accepteront pas d'octroyer) à une personne quelconque un cadeau ou un avantage d'une nature quelconque, afin d'encourager, de récompenser ou de tolérer quoi que ce soit en lien avec la signature du protocole d'accord, et que les Parties s'engagent à se conformer à leurs politiques et procédures afin d'éviter le risque de corruption et de fraude au sein de leurs organisations et en relation avec leurs opérations avec des tiers. » En conséquence, la recommandation 12(b)(iii) de Phase 3 est pleinement mise en œuvre.

241. Le Portugal rapporte que les risques de corruption sont pris en considération par le CICL. Le personnel de terrain prend ces risques en compte lorsqu'il évalue des demandes d'APD et afin de déterminer si les demandeurs d'APD ont été condamnés pour des infractions de corruption transnationale, y compris en recourant à des ressources comme les recueils de jurisprudence et les médias dans les pays bénéficiaires. La recommandation 12(b)(iv) de Phase 3 est donc pleinement mise en œuvre.

242. En termes de sanctions, la SOFID avait ajouté, à l'époque de la Phase 3, une clause à son contrat-type permettant d'annuler le contrat en cas de corruption transnationale. Toutefois, les auteurs du rapport de suivi écrit n'avaient pas indiqué si la CICL pouvait révoquer un contrat et récupérer des fonds en cas de corruption transnationale. La recommandation 12(b) avait été jugée partiellement mise en œuvre. Selon les informations communiquées au cours de la mission sur place, le Portugal fait observer que la CICL peut, dans le cadre de ses activités, envisager des sanctions pour non-respect ou une responsabilité civile ou pénale au titre des contrats conclus avec des agents coopérants ou des entités partenaires coopérantes, mais elle ne l'a pas encore fait. Ni la CICL ni la SOFID n'ont indiqué avoir consulté des listes d'exclusion des banques multilatérales de développement.

(c) Crédits à l'exportation

243. En 2019, l'OCDE a adopté la Recommandation du Conseil sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (la Recommandation de 2019), qui a remplacé la Recommandation de 2006. La première évaluation de Phase 4 offre pour la première fois au Groupe de travail la possibilité d'examiner le système de crédits à l'exportation du Portugal à la lumière de la Recommandation de 2019. La prévention (actions de sensibilisation et vérification des listes d'exclusion des banques multilatérales de développement), la détection (mécanismes de signalement et vérifications approfondies des informations) et les sanctions seront analysées sous l'angle des nouvelles dispositions de la Recommandation de 2019.

244. Le rapport de Phase 3 a exprimé trois préoccupations à propos de la sensibilisation, des procédures de vérification relatives aux commissions et aux honoraires versés à des agents et du signalement. Dans le rapport de suivi écrit, le Portugal avait indiqué qu'il avait dispensé une formation sur les commissions et honoraires versés à des agents, sans donner de détails à propos de cette formation. Par ailleurs, le Portugal n'avait fourni que des informations générales sur les deux autres questions. La *Companhia de Seguros de Crédito* (COSEC) a informé ses clients du « cadre réglementaire des activités qu'elle développe pour le compte de l'État portugais, y compris les dispositions concernant la lutte contre la corruption et leurs effets juridiques sur les polices d'assurance. »

245. D'après les informations qu'elle a communiquées pendant la mission sur place, la COSEC a pris plusieurs mesures pour mettre en œuvre la Recommandation de 2019, y compris des actions de sensibilisation de son personnel et de ses clients exportateurs au moyen d'initiatives sectorielles, en particulier au moment de l'admission de nouvelles entreprises. Elle a également élaboré et adopté un code

de conduite pour son personnel et mis en place un canal de signalement électronique. La COSEC a élaboré des lignes directrices pour son personnel sur la conduite de vérifications appropriées, ainsi qu'une politique écrite claire sur le signalement des allégations de corruption transnationale aux autorités répressives. La COSEC a indiqué après la mission sur place qu'elle consulte les listes d'exclusion des banques multilatérales de développement. La recommandation 12(c) de Phase 3 est mise en œuvre.

Commentaire

Les examinateurs principaux saluent les progrès accomplis en ce qui concerne les avantages octroyés par les pouvoirs publics, y compris l'obligation faite aux entités publiques d'élaborer des plans de gestion des risques de corruption et d'infractions connexes, et recommandent au Portugal d'encourager, s'il y a lieu, ces entités à inclure la corruption transnationale dans leurs plans. Les examinateurs principaux notent également que la recommandation 12(a) de Phase 3 est pleinement mise en œuvre.

En ce qui concerne l'APD, les examinateurs principaux saluent également les mesures prises par le Portugal en matière de sensibilisation, de canaux de signalement et d'activités de formation, ainsi que l'insertion de clauses anticorruption dans les contrats et les vérifications faites afin de déterminer si les bénéficiaires de l'APD ont été condamnés pour corruption transnationale. La recommandation 12(b) de Phase 3 est donc mise en œuvre. Les examinateurs principaux prennent note des mesures supplémentaires qui ont été prises par la COSEC afin de sensibiliser et de former le personnel et les clients, et de son adoption d'une politique écrite claire sur le signalement des allégations de corruption transnationale aux autorités répressives, mettant ainsi en œuvre la recommandation 12(c) de Phase 3.

Les examinateurs principaux recommandent que la CICL, la SOFID et la COSEC continuent de sensibiliser leur personnel et leurs contreparties publiques et privées à la corruption transnationale, et que la CICL et la SOFID vérifient les listes d'exclusion des banques multilatérales de développement.

Conclusion : évolutions positives, recommandations et questions nécessitant un suivi

246. Le Groupe de travail salue les efforts déployés par le Portugal pour mettre en œuvre la Convention et ses instruments connexes. Sur la base des conclusions du présent rapport, le Groupe de travail reconnaît les évolutions positives et les bonnes pratiques du Portugal, lui formule les recommandations suivantes et identifie certaines questions nécessitant un suivi. Le Groupe de travail invite le Portugal à lui soumettre un compte rendu oral dans un an, faisant le point sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations 4, 8, 11(c) et 14. Le Groupe de travail invite également le Portugal à lui présenter un rapport écrit dans deux ans (c'est-à-dire en octobre 2024), dressant le bilan de la mise en œuvre de toutes les recommandations, faisant le point sur les questions nécessitant un suivi soulevées par le Groupe de travail, et détaillant les mesures prises pour réprimer la corruption.

247. En ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations de Phase 3, le Groupe de travail considère que le Portugal a pleinement mis en œuvre les recommandations 3(a), 5(a), 5(b), 5(c)(iv), 5(d), 5(e) (i) et (ii), 6(c), 7(iv), 9(a) et (b), 10(a), 10(c), 12(a) à (c); partiellement mis en œuvre les recommandations 4(b), 5(c)(ii), 5(f), 5(g), 10(b), 11(a) à (c); et n'a pas mis en œuvre les recommandations 2, 3(b), 4(a), 5(c)(i) et 5(c)(iii), 7(ii) et (iii), et 8(b). Les recommandations de Phase 3 1(a) à 1(c), 6(a), 6(b), 7(i), 8(a), 8(c), et 10(b) sont converties en questions nécessitant un suivi.

Bonnes pratiques et évolutions positives

248. Ce rapport a identifié plusieurs bonnes pratiques et évolutions positives du Portugal en ce qui concerne la mise en œuvre de la Convention et de ses instruments connexes.

249. La création du régime général de prévention de la corruption et la mise en place du mécanisme national de lutte contre la corruption sont à la fois des évolutions positives et des bonnes pratiques. Le Portugal doit désormais se servir de cet élan pour intensifier ses activités de sensibilisation auprès du secteur privé, et plus particulièrement auprès des PME exerçant

250. En ce qui concerne la détection, le Portugal a adopté une législation complète sur la protection des lanceurs d'alerte, qui comporte des éléments constituant une bonne pratique en matière de protection des lanceurs d'alerte. Les efforts continus de l'OROC pour sensibiliser et former les vérificateurs des comptes à la détection et au signalement de l'infraction de corruption transnationale, ainsi que les efforts déployés afin de mettre en place des mesures visant à sensibiliser davantage les contrôleurs des impôts à cette infraction, et en faciliter la détection grâce à des procédures dématérialisées, sont également autant d'évolutions positives. Le Groupe de travail salue également comme une bonne pratique le développement des activités de sensibilisation menées auprès des autorités judiciaires et répressives locales, dans les pays se situant du côté de la demande, avec lesquels le Portugal a de puissants liens culturels et économiques.

251. En termes de répression, les ressources humaines mises à la disposition du DCIAP et de l'UNCC ont augmenté depuis la Phase 3, comme les efforts du Portugal afin de former les procureurs et les enquêteurs à l'infraction de corruption transnationale. L'augmentation du nombre de poursuites à l'encontre de personnes morales depuis la Phase 3 est un fait encourageant, et les récentes modifications apportées au CPP pourraient améliorer encore la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales en cas de corruption transnationale et d'infractions connexes. Le Groupe de travail félicite également le Portugal d'avoir adopté une législation prévoyant un mécanisme de règlement hors procès.

252. Les progrès accomplis en ce qui concerne les avantages octroyés par les pouvoirs publics constituent une évolution positive, y compris les plans devant être élaborés pour gérer les risques de corruption et d'infractions connexes, les activités de sensibilisation, la mise en place de canaux de signalement et les activités de formation dans le cadre de l'APD, ainsi que l'insertion de clauses anticorruption dans les contrats et les mesures prises afin de déterminer si des bénéficiaires de l'APD ont été condamnés pour corruption transnationale.

Recommandations du Groupe de travail

Recommandations concernant la prévention et la détection de la corruption transnationale

1. En ce qui concerne le **signalement par des agents publics**, le Groupe de travail recommande que le Portugal :
 - (a) rappelle aux agents publics leur obligation de signaler l'infraction de corruption transnationale [Recommandation anticorruption, sections IV.i et XXI] ;
 - (b) sensibilise les agents publics portugais à l'infraction de corruption transnationale et à la Convention, y compris les agents publics chargés de la veille des médias étrangers [Recommandation anticorruption, sections IV.i et XXI].
2. En ce qui concerne spécifiquement les **agents du corps diplomatique**, le Groupe de travail recommande que le Portugal poursuive ses activités de formation et de sensibilisation à la corruption transnationale auprès des agents publics portugais en poste à l'étranger [Recommandation anticorruption, sections IV.i et XXI].
3. En ce qui concerne les **signalements effectués par les lanceurs d'alerte et leur protection**, le Groupe de travail recommande que le Portugal :
 - (a) clarifie que la motivation personnelle du lanceur d'alerte n'entre pas en ligne de compte aux fins de la protection des lanceurs d'alerte en vertu de la loi [Recommandation anticorruption, section XXII] ;
 - (b) envisage d'élargir la définition des représailles, afin de clarifier qu'elles ne se limitent pas aux représailles sur le lieu de travail en vertu de la Loi 93/2021 [Recommandation anticorruption, section XXII.vi] ;
 - (c) veille à ce que des mesures de réparation soient disponibles pour les auteurs de signalements afin de compenser les conséquences directes et indirectes des représailles, et de prévoir des mesures provisoires dans l'attente du règlement des procédures judiciaires [Recommandation anticorruption, section XXII.vii] ;
 - (d) prévoie que les rapports annuels et les réexamens périodiques couvrent également la question de l'efficacité du cadre législatif et institutionnel de protection des lanceurs d'alerte ; et envisage de rendre les résultats de ces rapports et réexamens publiquement disponibles [Recommandation anticorruption XXII.xiii] ;

- (e) continue de sensibiliser à la loi et de dispenser des orientations sur la mise en place et le fonctionnement des canaux de signalement, et sur les dispositifs de protection des lanceurs d'alerte tant dans le secteur public que privé [Recommandation anticorruption, section XXII.xii].
4. En ce qui concerne le **blanchiment de capitaux**, le Groupe de travail recommande que le Portugal :
- (a) prenne les mesures appropriées afin de mettre en œuvre l'infraction de blanchiment de capitaux, particulièrement lorsque la corruption transnationale est l'infraction principale [Convention, article 7 ; recommandation 8(a) de Phase 3] ;
 - (b) élabore et diffuse aux entités déclarantes des lignes directrices et des typologies concernant spécifiquement la corruption transnationale et dispense une formation supplémentaire au personnel de la Cellule de renseignements financiers, des autorités répressives, et des entités déclarantes et de leurs organismes de contrôle et de surveillance sur la détection, la prévention et la poursuite efficaces des infractions de blanchiment de capitaux commises par des personnes politiquement exposées [Recommandation anticorruption, section IV.ii et Recommandation anticorruption, section VIII ; recommandation 8(b) de Phase 3] ;
 - (c) améliore le retour d'information assuré par la CRF à l'intention des institutions tenues de déclarer les opérations suspectes [Convention, article 7 ; recommandation 8(c) de Phase 3] ;
 - (d) prenne spécifiquement en considération le blanchiment de capitaux lié à l'infraction principale de corruption transnationale dans ses futures évaluations du risque national de blanchiment de capitaux [Convention, article 7 et Recommandation anticorruption, section VIII] ;
 - (e) assure une coordination régulière entre la CRF et le DCIAP, dans le contexte de son double système de signalement des DOS [Recommandation anticorruption, section XI] ;
 - (f) prie instamment la CRF à accélérer la mise en place du logiciel goAML, à rédiger des manuels et à dispenser une formation aux entités déclarantes sur son utilisation [Recommandation anticorruption, section IV.ii et Recommandation anticorruption, section VIII].
5. En ce qui concerne la **détection de la corruption transnationale par les vérificateurs des comptes**, le Groupe de travail recommande que le Portugal encourage la CMVM à saisir l'opportunité du Plan d'action actuellement en cours d'élaboration, qui devrait entrer en vigueur en 2023, pour élaborer des lignes directrices et sensibiliser davantage à l'infraction de corruption transnationale et à son signalement [Convention, article 8 ; Recommandation anticorruption, sections IV.i et XXIII.B. iii et v].
6. En ce qui concerne le **signalement spontané**, le Groupe de travail recommande que le Portugal envisage d'adopter des mesures supplémentaires afin d'inciter les entreprises à faire un signalement spontané aux autorités répressives [Recommandation anticorruption, section XV.ii et/ou XVIII.ii].

Recommandations concernant la répression de l'infraction de corruption transnationale et d'infractions connexes

7. En ce qui concerne l'**infraction de corruption transnationale**, le Groupe de travail recommande que le Portugal modifie l'article 5(1) de la loi 20/2008 afin que le moyen de défense tiré du repentir

réel ne puisse pas être invoqué en cas de corruption d'agents publics étrangers [Convention, articles 1 et 3 ; Recommandation anticorruption, sections IV.iii et VI.i].

8. En ce qui concerne les **sanctions et la confiscation**, le Groupe de travail recommande que le Portugal :
 - (a) modifie la législation portugaise afin d'imposer des amendes en plus de peines d'emprisonnement pour l'infraction de corruption transnationale (article 7 de la loi 20/2008). [Convention, article 3(1) ; recommandation 4(a) de Phase 3] ;
 - (b) développe la formation et diffuse de bonnes pratiques sur les mécanismes de réduction de peine et leur impact possible sur la nature efficace, proportionnée et dissuasive des sanctions, et les mette à la disposition des juges et des procureurs [Convention Article 3 ; Recommandation anticorruption, sections IV.iii, X. iii et XV] ;
 - (c) veille à ce que les autorités répressives envisagent systématiquement d'ordonner des mesures de confiscation dans les affaires de corruption transnationale [Convention, article 3(3) ; Recommandation anticorruption, section XVI ; recommandation 4(b) de Phase 3].

9. En ce qui concerne la **falsification des comptes**, le Groupe de travail recommande que le Portugal veille à ce que les personnes physiques et les personnes morales puissent être tenues responsables de toutes les infractions de falsification des comptes commises afin de corrompre des agents publics étrangers ou de dissimuler cette corruption [Convention, article 8 ; Recommandation anticorruption, sections IV.iii et XXIII.A].

10. En ce qui concerne les **règlements hors procès**, le Groupe de travail recommande que le Portugal élabore des orientations claires et transparentes et diffuse de bonnes pratiques afin de clarifier les points suivants :
 - (a) l'exigence que le défendeur ait « contribué de manière décisive à la découverte de la vérité » [Convention, articles 3 et 5 et Commentaire 27 ; Recommandation anticorruption, section XVIII.ii et Annexe I.D] ;
 - (b) la question de savoir si le défendeur doit admettre les faits et/ou sa responsabilité pour bénéficier de la suspension [Convention, articles 3 et 5 et Commentaire 27 ; Recommandation anticorruption, section XVIII.i et Annexe I.D] ;
 - (c) les considérations pertinentes qui ont conduit à régler l'affaire en suspendant les poursuites et les raisons qui ont conduit à appliquer certaines injonctions, en particulier dans le cadre d'affaires de corruption transnationale [Convention, articles 3 et 5 et Commentaire 27 ; Recommandation anticorruption, section XVIII.iii et Annexe I.D] ;
 - (d) s'il y a lieu et en conformité avec ses règles en matière de protection des données et de protection de la vie privée, rende publiques autant d'informations que possible à propos de ses accords hors procès, conformément à la Recommandation anticorruption [Convention, articles 3 et 5 et Commentaire 27 ; Recommandation anticorruption, sections XVIII.iv et v et Annexe I.D].

11. En ce qui concerne les **enquêtes et les poursuites**, le Groupe de travail recommande que le Portugal :
 - (a) continue de former des enquêteurs, des procureurs et, en particulier, des juges à l'infraction de corruption transnationale, y compris à la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales [Convention, article 5 et Commentaire 27 ; Recommandation anticorruption Annexe I.D ; recommandation 5(f) de Phase 3] ;

- (b) veille à ce que le DCIAP ait accès à des compétences spécialisées suffisantes, particulièrement dans le domaine de l'analyse financière judiciaire et de l'informatique, pour les enquêtes et les poursuites au titre de la corruption transnationale [Convention, article 5 et Commentaire 27 ; Recommandation anticorruption Annexe I.D ; recommandation 5(g) de Phase 3] ;
 - (c) prenne des mesures urgentes afin d'assurer que ses autorités mènent des enquêtes approfondies et actives sur toutes les allégations de corruption transnationale et ne classent pas prématurément ces affaires. [Convention, article 5 et Commentaire 27 ; Recommandation anticorruption Annexe I.D ; recommandation 5(c)(i) de Phase 3] ;
 - (d) accorde une priorité suffisante aux enquêtes et poursuites relatives à l'infraction de corruption transnationale [Convention, article 5 et Commentaire 27 ; Recommandation anticorruption Annexe I.D ; recommandation 5(g) de Phase 3] ;
 - (e) envisage, s'il y a lieu, la possibilité de mener des enquêtes parallèles ou communes. [Convention, article 5 et Commentaire 27 ; Recommandation anticorruption, section XIX.C ; recommandation 5(c)(iii) de Phase 3] ;
 - (f) sensibilise le personnel du DCIAP, de l'UNCC, des autorités judiciaires et des autres organismes publics concernés à l'article 5 de la Convention [Convention, article 5 et Commentaire 27 ; Recommandation anticorruption Annexe I.D ; recommandation 5(f) de Phase 3].
12. En ce qui concerne la **coopération internationale**, le Groupe de travail recommande que le Portugal fasse preuve de dynamisme pour solliciter activement la coopération et l'entraide judiciaire des autorités étrangères en tant que de besoin, en particulier avant de décider de classer une affaire de corruption transnationale, en utilisant tous les moyens disponibles afin d'obtenir une entraide judiciaire, notamment au moyen de contacts avec les autorités étrangères via des canaux informels et à l'occasion des réunions informelles des autorités répressives organisées par le Groupe de travail [Convention, article 9 ; Recommandation anticorruption, section XIX.A.x ; recommandation 5(c) de Phase 3].
13. En ce qui concerne les **données sur la répression**, le Groupe de travail recommande que le Portugal tienne des statistiques détaillées sur :
- (a) les enquêtes, poursuites et sanctions relatives à la falsification des comptes, y compris des données sur les affaires dans lesquelles la corruption transnationale constitue l'infraction principale [Convention, articles 7 et 8 ; recommandation 7(i) de Phase 3] ;
 - (b) l'application des mécanismes de réduction de peine dans des affaires de corruption transnationale [Recommandation anticorruption, section XV] ;
 - (c) les saisies préalables au procès, y compris sur la nature de l'infraction et le montant de la somme saisie [Recommandation anticorruption, section XVI] ;
 - (d) l'application de mesures de confiscation dans des affaires de corruption transnationale [Convention, article 3 ; Recommandation anticorruption, section XV ; recommandation 7(iii) de Phase 3].

Recommandations concernant la responsabilité des personnes morales et l'engagement auprès d'elles

14. En ce qui concerne la **responsabilité des personnes morales**, le Groupe de travail recommande que le Portugal :
- (a) prenne toutes les mesures nécessaires, y compris en dispensant une formation aux juges, afin de veiller à ce que la responsabilité des personnes morales au titre de la corruption

transnationale ne soit pas limitée aux cas dans lesquels une ou plusieurs personnes physiques ayant commis l'infraction sont poursuivies ou condamnées [Convention, article 2 ; Recommandation anticorruption Annexe I.B] ;

- (b) supprime le moyen de défense tiré du fait d'avoir agi à l'encontre d'ordres ou d'instructions formels, tel qu'il est prévu par l'article 11(6) du Code pénal [Convention, article 2 ; Recommandation anticorruption Annexe I.B ; recommandation 3(b) de Phase 3] ;
- (c) prenne les mesures appropriées afin d'assurer que les sanctions à l'encontre des personnes morales pour corruption transnationale sont efficaces, proportionnées et dissuasives en pratique [Convention, articles 2 et 3 ; Recommandation anticorruption, section XV et Annexe I.B] ;
- (d) clarifie les normes et développe la formation afin de permettre aux juges et aux procureurs d'évaluer si un programme de conformité est approprié, compte tenu de l'exposition au risque des personnes morales mises en cause dans l'affaire [Convention, articles 2 et 3 ; Recommandation anticorruption, section XV et Annexe I.B].

15. En ce qui concerne l'**engagement auprès du secteur privé**, le Groupe de travail recommande que le Portugal :

- (a) intensifie ses efforts de sensibilisation du secteur privé à la corruption transnationale, particulièrement auprès des PME et d'autres entreprises opérant à l'étranger [Recommandation anticorruption, section IV.ii et Annexe II] ;
- (b) contrôle attentivement la mise en œuvre des mesures anticorruption par les entreprises exerçant dans des pays à haut risque avec lesquels le Portugal entretient des liens économiques et historiques étroits [Recommandation anticorruption, sections IV.ii, XXIII.C et Annexe II].

Recommandations concernant d'autres mesures affectant la mise en œuvre de la Convention

16. En ce qui concerne les **avantages octroyés par les pouvoirs publics**, le Groupe de travail recommande que le Portugal :

- (a) encourage les entités publiques, en tant que de besoin, à inclure la corruption transnationale dans leurs plans de gestion des risques de corruption et d'infractions connexes [Recommandation anticorruption, section XXIV] ;
- (b) continue de sensibiliser le personnel de la CICL, de la SOFID et de la COSEC et leurs contreparties publiques et privées à la corruption transnationale [Recommandation anticorruption, sections XXIV et XXV] ;
- (c) fasse en sorte que la CICL et la SOFID vérifient les listes d'exclusion des banques multilatérales de développement [Recommandation anticorruption XXIV].

Suivi par le Groupe de travail

17. Le Groupe de travail assurera le suivi des questions suivantes à mesure que la jurisprudence, la pratique et la législation se développeront :

- (a) la compétence du MENAC afin de superviser l'application générale de la Loi 93/2021 [Recommandation anticorruption, section XXII.i]
- (b) le signalement par les vérificateurs externes des comptes d'allégations de corruption transnationale dans la pratique, y compris au moyen des statistiques collectées par

l'OROC et la CMVM [Convention, article 8 ; Recommandation anticorruption, sections IV.i et XXIII.B. iii et v] ;

- (c) en ce qui concerne l'infraction de corruption transnationale : (i) l'application concurrente des infractions de corruption transnationale portugaises ; (ii) l'interprétation de l'article 7 de la loi 20/2008 dans la pratique, afin de s'assurer qu'il est interprété d'une manière conforme à l'article 1 de la Convention ; et (iii) l'application de l'article 5 du Code pénal et de l'article 3 de la loi 20/2008 [Convention, articles 1 et 4 ; Recommandation anticorruption, sections III.ii et V, recommandation 1(a) à (c) de Phase 3] ;
- (d) les sanctions imposées à des personnes physiques et morales pour corruption transnationale, particulièrement à la lumière du système de conversion de certaines peines d'emprisonnement en peines d'amende [Convention, article 3(1)] ;
- (e) en ce qui concerne les accords hors procès : (i) l'application pratique de ce mécanisme, y compris les injonctions imposées dans des affaires de corruption transnationale, et (ii) sur la question de savoir si la suspension des poursuites dans des affaires de corruption transnationale aboutit à des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives [Convention, article 3] ;
- (f) en ce qui concerne l'entraide judiciaire : (i) l'utilisation de l'entraide judiciaire dans des affaires de corruption transnationale actuelles et futures ; (ii) le délai de réponse aux demandes d'entraide judiciaire reçues et la qualité des demandes envoyées ; et (iii) la fourniture de la gamme complète des formes d'assistance dans les affaires non pénales, en conformité avec les exigences de la Convention [Convention, articles 5 et 9] ;
- (g) la question de savoir si le Portugal, dans le cas où il refuserait une demande d'extradition d'un ressortissant portugais, soumet l'affaire de manière diligente et rapide à ses autorités compétentes aux fins de poursuites [Convention, articles 5 et 10(3)] ;
- (h) la question de savoir si les autorités répressives portugaises envisagent l'exercice de la compétence fondée sur la nationalité afin d'engager des poursuites pour corruption transnationale s'il y a lieu [Convention, article 4(2) ; recommandation 6(b) de Phase 3] ;
- (i) la question de savoir si le Portugal a compétence à l'égard de toutes les formes de représentations commerciales étrangères dans le pays, en matière de corruption transnationale [Convention, article 4] ;
- (j) en ce qui concerne les actes pouvant déclencher la responsabilité des personnes morales : (i) la manière dont la responsabilité s'appliquerait dans la pratique en cas de manquement aux obligations de surveillance ou de contrôle, dans des affaires de corruption transnationale ; et (ii) si des sociétés-mères sont pénalement responsables d'actes de corruption transnationale commis par une filiale à l'étranger et dans quelles circonstances [Convention, article 2 ; Recommandation anticorruption, Annexe 1.B] ;
- (k) en ce qui concerne le MENAC : (i) la mise en œuvre effective du MENAC, y compris les ressources qui lui sont allouées ; (ii) la question de savoir si le MENAC et/ou d'autres autorités portugaises compétentes contrôleront efficacement l'application des mesures spécifiques de lutte contre la corruption, afin de traiter les risques de corruption transnationale des entreprises portugaises exerçant une activité à l'étranger, et tout particulièrement des PME [Convention, articles 2 et 5 ; Recommandation anticorruption, sections IV.ii et VII] ;
- (l) en ce qui concerne les mesures fiscales de lutte contre la corruption : (i) la non-déductibilité fiscale des pots-de-vin versés dans le cadre de la corruption transnationale et le suivi après condamnation, particulièrement la question de savoir si les tribunaux

portugais informant rapidement les autorités fiscales des condamnations pour corruption transnationale et si les autorités fiscales examinent les déclarations fiscales des contribuables condamnés pour corruption transnationale ; (ii) le signalement d'affaires de corruption transnationale par les agents du fisc portugais ; (iii) les mesures prises afin de décourager d'utiliser des dépenses non justifiées, et la question de savoir si les contrôleurs des impôts vérifient systématiquement si les dépenses non justifiées constituent des pots-de-vin dissimulés ; et (iv) la coopération entre les autorités répressives et les autorités fiscales, en vue d'améliorer la détection de l'infraction de corruption transnationale et les enquêtes et poursuites à ce titre [Recommandation anticorruption, sections XI et XX ; Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales, I et II ; recommandation 10(b) de Phase 3].

Annexe A. Résumé de certaines affaires

1. Affaires de corruption transnationale classées sans poursuites judiciaires

253. *Affaire n° 1 – Entente relative à des marchés de construction (Pérou)* : Entre 2011 et 2014, une grande entreprise de construction portugaise, associée à une entreprise de construction espagnole et à une entreprise de construction brésilienne, auraient constitué une entente connue sous le nom de « club de la construcción » dont l'objectif était de contrôler l'attribution de marchés de travaux publics au Pérou en soudoyant des fonctionnaires, notamment le ministre des Transports et des Communications de l'époque. Le président du Pérou alors en exercice et son épouse auraient également reçu entre 16 et 18 millions USD de pots-de-vin de l'entente par le biais d'intermédiaires. Les autorités portugaises ont découvert cette affaire grâce à des reportages et ont ouvert une pré-enquête, qui n'a pas produit de preuves suffisantes. Le Portugal a clôturé l'affaire en septembre 2019. En novembre 2019, l'entreprise brésilienne a signé un accord de clémence avec les autorités brésiliennes en plaidant coupable de corruption transnationale.

254. *Affaire n° 2 – Route (Mozambique)* : Un consortium dirigé par une entreprise de construction portugaise aurait obtenu, au moyen de pots-de-vin, un marché de 12.5 millions USD du conseil municipal de Maputo pour la reconstruction de l'une des principales artères de la ville, l'avenue Julius Nyerere. À la suite de divers retards constatés dans le projet et de la mauvaise qualité des matériaux utilisés, certains ont affirmé que la société portugaise n'était pas le soumissionnaire le plus qualifié. Ce projet était financé par la Banque mondiale. Les autorités portugaises ont découvert cette affaire grâce à des reportages et ont ouvert une pré-enquête. Les autorités du Mozambique (Bureau central de lutte contre la corruption - GCCC) ont également enquêté sur cette affaire, mais les autorités portugaises rapportent que le GCCC n'a pas été en mesure de corroborer les allégations. Le Portugal a classé l'affaire faute de preuves suffisantes en février 2017.

255. *Affaire n° 3 – Autoroute Est-Ouest (Algérie)* : Un consortium, bénéficiant de la participation d'une société portugaise de conseil en ingénierie, aurait obtenu un marché de 6.2 milliards USD pour la construction des tronçons ouest et central d'une autoroute est-ouest en Algérie en versant 530 millions USD de pots-de-vin à des fonctionnaires algériens du ministère des Travaux publics. Les autorités portugaises ont été informées de l'affaire par le Groupe de travail et ont ouvert une pré-enquête. Le Portugal a cherché, mais en vain, à obtenir du Panama des informations sur cette société par l'intermédiaire d'Interpol. La société portugaise a ensuite été condamnée en Algérie pour corruption transnationale, et le Portugal a de nouveau cherché en vain à obtenir par le biais de son ministère des Affaires étrangères la décision de justice en février 2017. Le Portugal a classé l'affaire en septembre 2017 afin de ne pas enfreindre le principe *ne bis in idem*.

256. *Affaire n° 4 – Prestation de services (Angola)* : Une entreprise publique portugaise aurait accepté de payer de fausses factures pour remporter un appel d'offres portant sur la prestation de services à une entité publique en Angola. Le Portugal a ouvert une pré-enquête à la suite d'une déclaration d'opérations suspectes, mais a classé l'affaire faute de preuves suffisantes en mai 2015.

257. *Affaire n° 5 – Trains (Argentine)* : En 2006, une société portugaise aurait versé des pots-de-vin à l'ancien secrétaire d'État aux transports argentin afin d'obtenir un contrat de vente de wagons et de locomotives à l'Argentine. Le Portugal a ouvert une pré-enquête en 2014 suite à une demande de coopération internationale de l'Argentine. Selon le Portugal, les autorités argentines n'ont pas pu corroborer les allégations de corruption transnationale et ont classé l'affaire faute de preuves suffisantes en mai 2017. En avril 2022, le secrétaire d'État aux transports de l'Argentine a été condamné dans son pays pour avoir accepté des pots-de-vin du Portugal pour l'achat de wagons et de locomotives.

258. *Affaire n° 6 – Filiales (Angola)* : Une société multinationale américaine de fabrication de câbles a révélé spontanément aux autorités américaines que des salariés de ses filiales au Portugal et en Angola avaient directement et indirectement versé des paiements à des responsables des services publics angolais. Les autorités portugaises ont été informées des allégations par le Groupe de travail et ont ouvert une pré-enquête. Le Portugal a conclu que cette affaire était déjà examinée dans le cadre de l'enquête en cours aux États-Unis et que les preuves rapportées concernant le Portugal n'étaient pas suffisantes pour justifier l'ouverture d'une enquête pénale indépendante au Portugal.

259. *Affaire n° 7 – Intermédiaire (Brésil)* : Une entreprise coréenne de construction navale aurait versé des pots-de-vin à des cadres d'une entreprise publique brésilienne, dont son directeur international, pour obtenir des marchés d'une valeur de 1.2 milliard USD. Un ressortissant portugais-brésilien qui aurait servi d'intermédiaire a été arrêté en mars 2016 à Lisbonne, à la suite d'une demande d'extradition du Brésil. Alors que les tribunaux portugais avaient initialement accédé à la demande du Brésil, la Cour suprême a annulé l'extradition en raison de la violation des garanties de procédure dans cette affaire. Les autorités portugaises ont décidé d'abandonner les poursuites pour corruption transnationale à l'encontre de l'intermédiaire car, selon elles, une enquête plus générale est en cours au Brésil et toutes les preuves se trouvent à l'étranger. Toutefois, au moment de l'examen du présent rapport, le Portugal a informé le Groupe de travail qu'il avait rouvert l'affaire contre l'intermédiaire pour blanchiment d'argent lié à l'infraction principale de corruption transnationale.

260. *Affaire n° 8 – Travaux publics (Malawi) – Affaire n° 9 lors de la Phase 3* : De 2004 à 2012, une grande entreprise de construction portugaise aurait versé des pots-de-vin et offert des cadeaux (cadeaux de mariage, achat de livres rares et construction d'un manoir) au président du Malawi de l'époque pour obtenir des marchés de construction dans le pays. Le président aurait reçu 10 % de tous les paiements versés à la société portugaise pour l'exécution des marchés. La société portugaise a également obtenu une concession de 35 ans pour gérer les ports du lac Malawi, prétendument sans appel d'offres ni procédure formelle de passation de marchés. Les autorités portugaises ont découvert cette affaire grâce à des reportages des médias et ont ouvert une pré-enquête en décembre 2014. Le Portugal a sollicité sans succès la coopération internationale du Malawi. Le Portugal a classé l'affaire en 2021 faute de preuves suffisantes. Phase

261. *Affaire n° 9 – Parlementaires n° 2 (Brésil) – Affaire n° 10 lors de la Phase 3* : Un important fournisseur de services de télécommunications portugais aurait accepté de verser 7 millions USD de pots-de-vin au président brésilien de l'époque par l'intermédiaire d'un homme d'affaires brésilien. L'intermédiaire a signalé les allégations aux autorités brésiliennes en septembre 2012, puis aux médias brésiliens en novembre 2012. Les autorités portugaises ont appris ces allégations en avril 2013, lorsqu'elles ont été contactées par leurs homologues brésiliens. Elles ont bénéficié de la coopération internationale de la Belgique, de la Suisse et des États-Unis. Durant la Phase 4, les autorités portugaises ont déclaré avoir classé l'affaire en septembre 2015 faute de preuves suffisantes.

262. *Affaire n° 10 – Actionnariat (Angola et Guinée) – Affaire n° 11 lors de la Phase 3* : Une société portugaise aurait versé des paiements à hauteur de 2.5 millions USD à des fonctionnaires angolais. Le Portugal a découvert cette affaire grâce à une déclaration d'opérations suspectes en novembre 2012. Lors de la phase 3, le Portugal avait qualifié l'affaire de « complexe », « très sensible » et déclaré en outre qu'elle « pourrait affecter ses relations internationales ». Durant la phase 4, les autorités portugaises ont

déclaré qu'il a été établi que les paiements concernent des dividendes provenant de l'exploration de ressources en Guinée et des frais de gestion. En conséquence, le Portugal a décidé de classer l'affaire.

263. *Affaire n° 11 – Immobilier (Angola) – Affaire n° 12 lors de la Phase 3* : Après avoir reçu une demande d'entraide judiciaire de l'Espagne en 2010, les autorités portugaises ont découvert que des fonds provenant de sociétés portugo-angolaises avaient été crédités sur les comptes bancaires d'un ancien ministre angolais et de son épouse au Portugal. Les fonds ont ensuite été utilisés pour acquérir des biens immobiliers enregistrés au nom de tiers. Des comptes bancaires prétendument détenus par des entités offshore étaient également concernés. Durant la Phase 3, le Portugal menait une pré-enquête pour blanchiment de capitaux fondé sur l'infraction principale de corruption transnationale afin de déterminer l'origine des fonds. Durant la phase 4, le Portugal indique qu'il a classé l'affaire faute de preuves suffisantes. Le Portugal ajoute que certains accusés dans cette affaire ont été acquittés par un tribunal en Espagne.

264. *Affaire n° 12 – Service aéronautique (Angola) – Affaire n° 14 lors de la Phase 3* : Une société étrangère aurait émis de fausses factures par le biais d'entités fictives en Espagne et à Gibraltar. Les fonds ainsi générés ont été utilisés pour acheter des biens immobiliers au Portugal au nom des gérants de sociétés clientes. L'affaire implique également une société portugaise et un ressortissant portugais qui a servi d'intermédiaire. Durant la Phase 3, le Portugal a considéré cette affaire comme « complexe et sensible » et n'a pu partager aucune information. Durant la Phase 4, le Portugal déclare qu'il a découvert l'affaire alors qu'il menait une enquête distincte pour blanchiment de capitaux. Le Portugal a sollicité la coopération internationale de l'Angola, de l'Allemagne et du Brésil et a mis en examen des ressortissants portugais non divulgués pour corruption transnationale en juillet 2017. Cependant, le juge d'instruction n'a pas accepté la mise en examen pour corruption transnationale mais le Portugal a déclaré lors de l'examen du présent rapport qu'après un appel du DCIAP, l'affaire a été renvoyée pour jugement du chef de blanchiment de capitaux et de corruption transnationale.

265. *Affaire n° 13 – Matériel agricole et avions (Zimbabwe) – Affaire n° 15 lors de la Phase 3* : De hauts responsables politiques du Zimbabwe auraient reçu des commissions pour leur participation à un commerce d'équipements agricoles et d'avions. Le paiement présumé a été effectué par une société offshore à partir d'un compte bancaire danois vers une banque portugaise disposant d'un bureau en Afrique du Sud. Le Portugal a appris l'affaire par le biais d'une déclaration d'opérations suspectes. Il a bénéficié de la coopération internationale du Danemark et de l'Afrique du Sud, mais la coopération avec le Zimbabwe n'a pas abouti. Toutefois, le Portugal n'a pas pu corroborer les allégations de corruption transnationale. Le défendeur a finalement payé environ 700 000 EUR dans le cadre d'une suspension provisoire de l'enquête pour fraude fiscale, et l'affaire a été définitivement classée à la fin de la période de suspension.

2. Affaires de corruption transnationale en cours

266. *Affaire n° 14 – Assainissement, irrigation et production d'énergie (République du Congo)* : En 2013, une entreprise brésilienne d'assainissement, d'irrigation et de production d'énergie aurait versé des pots-de-vin à la famille du président de la République du Congo en vue d'obtenir des marchés de travaux publics dans le pays. La société brésilienne a sous-traité l'exécution d'une partie du marché à une société chypriote sans expérience évidente, sans capital financier et sans salariés. Un ressortissant portugais, qui a joué le rôle de représentant local pour la société brésilienne et intermédiaire dans le projet, était officiellement le propriétaire de la société, mais son propriétaire réel était un membre de la famille du président. Le Portugal a ouvert une pré-enquête suite à une demande de coopération judiciaire de la Suisse. Le Portugal précise que, pour l'enquête officielle, il a constitué une équipe d'enquête multidisciplinaire, recueilli des informations bancaires et fiscales, intercepté des communications et procédé à des perquisitions et à des saisies d'actifs. L'intermédiaire portugais a été mis en état

d'arrestation en 2016 dans l'attente d'un procès. Le Portugal a également bénéficié de la coopération internationale du Cap-Vert et de la Suisse.

267. *Affaire n° 15 – Ligne de crédit (Brésil)* : Une ancienne banque portugaise, aurait versé environ 2 millions EUR de pots-de-vin au vice-président de la Banque du Brésil de l'époque afin d'obtenir l'approbation d'une ligne de crédit d'environ 200 millions EUR pour financer la banque portugaise. Les paiements auraient été effectués par l'intermédiaire de sociétés offshore. Le Portugal a ouvert une enquête officielle (aucune information n'a été fournie sur la manière dont l'affaire a été découverte). Il a bénéficié de la coopération internationale de l'Autriche, du Luxembourg et de la Suisse. Le Portugal a lancé des accusations contre une personne morale et sept personnes physiques accusées de corruption transnationale, de blanchiment de capitaux, de corruption dans le secteur privé et de falsification de documents en décembre 2021. L'affaire est en instance de jugement depuis avril 2022.

268. *Affaire n° 16 – Centre de formation et bâtiments publics (Guinée équatoriale)* : Une entreprise portugaise de construction et de travaux publics aurait versé plus de 10 millions USD de pots-de-vin au ministre des Mines et des Hydrocarbures de Guinée équatoriale dans le but d'obtenir un marché pour la construction d'un centre de formation et d'autres bâtiments publics dans le pays. La société portugaise a fait transiter les paiements par les comptes de sociétés offshore appartenant au ministre et à des intermédiaires. Le Portugal a pris connaissance des allégations après la plainte écrite déposée par un ancien salarié de la société portugaise auprès du DCIAP. Le Portugal rapporte que, dans le cadre de l'enquête officielle, il a effectué des perquisitions et des saisies et reçu la coopération internationale de l'Espagne.

269. *Affaire n° 17 – Barrage (Angola)* : Un consortium chinois aurait soudoyé d'anciens fonctionnaires angolais afin de remporter un marché pour la construction d'un barrage en Angola. Selon le Portugal, une société portugaise fournisseur de moteurs a rejoint ultérieurement le consortium. Le Portugal a ouvert une enquête officielle à la suite d'une déclaration d'opérations suspectes, mais a précisé que l'enquête est soumise au secret de la procédure judiciaire et qu'aucune autre information ne pouvait être divulguée.

270. *Affaire n° 18 – Supermarché (Angola) – Affaire n° 13 lors de la Phase 3* : Entre 2006 et 2010, une société portugaise aurait vendu des marchandises et effectué des paiements pour un montant de 2 millions USD à une chaîne de supermarchés en Angola appartenant à l'un des plus hauts responsables militaires du pays. Les ventes ont été réalisées par l'intermédiaire d'une société offshore et une partie des recettes a été détournée vers un compte bancaire suisse sous forme de pots-de-vin au profit de fonctionnaires angolais. Le Portugal a découvert les allégations de corruption transnationale au cours d'une enquête sur la criminalité fiscale menée contre la même société. Le Portugal indique avoir bénéficié de la coopération internationale de la France, du Liechtenstein et de la Suisse, mais sans autre démarche d'enquête.

3. Affaires n'ayant pas fait l'objet d'une enquête pour corruption transnationale

271. *Affaire n° 19 – Marchés de construction (Angola)* : Une entreprise de construction portugaise aurait obtenu des marchés en Angola en versant des pots-de-vin à un citoyen angolais et à l'administration fiscale angolaise, qui ont tous deux servi d'intermédiaires. Un membre du Congrès portugais aurait également été impliqué dans cette affaire. Le Portugal n'a pas enquêté sur les allégations de corruption transnationale. En avril 2021, le Portugal a mis fin à la pré-enquête concernant la corruption nationale et les charges contre la société portugaise et ses directeurs ont été abandonnées en raison de l'expiration du délai de prescription.

272. *Affaire n° 20 – Personnel militaire (pays africain non divulgué)* : Le Portugal et un pays africain ont convenu d'accueillir des militaires et des citoyens blessés durant la guerre afin de les soigner dans des

établissements de santé portugais. Entre 2012 et 2014, la société chargée de fournir des services médicaux a reçu des paiements du pays africain d'environ 9.2 millions EUR. Cela étant, certains de ces paiements n'étaient pas en rapport avec des factures et ne s'appuyaient pas sur des contrats de prestation de services. En outre, environ 1.95 million EUR a été versé sur des comptes de tiers dont les bénéficiaires étaient des agents publics de pays africains. Le Portugal a découvert cette affaire à la suite d'un contrôle fiscal dont les conclusions ont été rapportées au Parquet avec des soupçons de corruption transnationale. Lors de la mission sur place, les procureurs du DCIAP ont indiqué que l'enquête subséquente ne portait pas sur la corruption transnationale et que l'affaire avait été classée faute de preuves.

Annexe B. Recommandations de Phase 3 au Portugal

Recommandations de Phase 3	Statut lors du suivi écrit de 2015
Recommandations en vue d'assurer des enquêtes, des poursuites et des sanctions efficaces en cas d'infraction de corruption transnationale	
1. En ce qui concerne <u>l'infraction de corruption transnationale</u> , le Groupe de travail recommande au Portugal de prendre toutes les mesures nécessaires pour clarifier son infraction en ce qui concerne les points suivants :	
(a) (a) l'infraction n'exige pas la preuve que (i) l'agent public étranger a connaissance de l'offre ou de la promesse d'un pot-de-vin pour que l'infraction soit constituée ; (ii) le corrupteur connaît les détails de l'acte et l'identité du bénéficiaire lorsque l'acte de corruption est commis par un intermédiaire et (iii) que l'agent public a connaissance qu'un avantage indu a été octroyé à un tiers (Convention, article 1 ; Recommandation de 2009, sections III.ii et V) ;	Non mise en œuvre
(b) l'infraction couvre (i) la corruption de toute personne exerçant une fonction publique pour un pays étranger et les agents publics de territoires autonomes et de territoires douaniers distincts ; et (ii) la corruption commise pour que l'agent public agisse ou s'abstienne d'agir dans l'exécution de fonctions officielles (Convention, article 1 ; Recommandation de 2009, sections III.ii et V) ;	Partiellement mise en œuvre
(c) l'article 374 du Code pénal et l'article 18 de la loi no 34/1987 ne s'appliquent pas aux affaires de corruption transnationale (Convention, article 1 ; Recommandation de 2009, sections III.ii et V).	Non mise en œuvre
2. En ce qui concerne <u>les moyens de défense</u> prévus en cas de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande au Portugal de modifier l'article 5(b) de la loi no 20/2008 et supprime le moyen de défense fondé sur le repentir réel contenu dans l'infraction de corruption transnationale active (Convention, article 1 ; Recommandation de 2009, sections III.ii et V).	Pleinement mise en œuvre
3. En ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales, le Groupe de travail recommande au Portugal de modifier l'article 11 du Code pénal (a) afin que toutes les personnes morales, y compris les entreprises détenues ou contrôlées par l'État, puissent être pénalement responsables en cas de corruption transnationale ; et (b) de supprimer le moyen de défense fondé sur le fait qu'une personne physique a agi à l'encontre des ordres formels de la personne morale (Convention article 2 ; Recommandation de 2009, Annexe I.B).	Non mise en œuvre
4. En ce qui concerne les sanctions et la confiscation, le Groupe de travail recommande au Portugal :	
(a) d'adopter des mesures pour assurer que les sanctions prononcées à l'encontre des personnes physiques soient efficaces, proportionnées et dissuasives dans toutes les affaires de corruption transnationale, compte tenu du système de conversion des peines d'emprisonnement en amende (Convention, article 3(1)) ;	Non mise en œuvre
(b) de prendre des dispositions pour utiliser pleinement les mesures de confiscation prévues dans son système de droit et de s'assurer que les autorités répressives	Partiellement mise en œuvre

envisagent systématiquement des mesures de confiscation dans les affaires de corruption transnationale (Convention, article 3(3)).	
5. En ce qui concerne <u>les enquêtes et les poursuites</u> , le Groupe de travail recommande au Portugal :	
(a) de revoir son approche générale de l'action répressive, en particulier en ce qui concerne les entreprises, afin de lutter efficacement contre la corruption d'agents publics étrangers (Convention, articles 1, 2 et 5 ; Recommandation de 2009, section V) ;	Pleinement mise en œuvre
(b) de s'efforcer bien plus activement de recueillir des informations provenant de sources diverses pendant la phase qui précède l'enquête afin de multiplier les sources d'informations et d'améliorer les enquêtes (Convention, article 5, Commentaire 27 ; Recommandation de 2009, section IX(i) et Annexe I.D) ;	Partiellement mise en œuvre
(c) de prendre des mesures pour assurer que les autorités portugaises (i) ne classent pas trop vite les affaires portant sur des allégations de corruption transnationale (ii) demandent activement la coopération et l'entraide judiciaire des autorités étrangères en tant que de besoin (iii) envisagent, s'il y a lieu, la possibilité de mener des enquêtes parallèles ou communes ; et (iv) utilisent le cas échéant les dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales (Convention, articles 2 et 5 et Commentaire 27 ; Recommandation de 2009, section XIII et Annexe I.D) ;	Partiellement mise en œuvre
(d) d'assurer que le simple fait d'avoir accordé une entraide judiciaire à un autre pays dans une affaire donnée n'empêche pas l'ouverture d'une enquête ou d'une poursuite pénale concernant cette même affaire (Convention, articles 5 et 9 et Commentaire 27 ; Recommandation de 2009, Annexe I.D) ;	Pleinement mise en œuvre
(e) en cas d'allégations de corruption transnationale mettant en cause des hauts responsables publics étrangers (i) de veiller en priorité à mener une enquête rapide et active en utilisant des ressources suffisantes ; et (ii) de prendre des mesures appropriées pour assurer que tous les procureurs sont informés de l'obligation de consigner dans un rapport les motifs d'un classement sans suite (Convention, article 5 et Commentaire 27 ; Recommandation de 2009, Annexe I.D) ;	Partiellement mise en œuvre
(f) de dispenser aux enquêteurs, aux procureurs et aux juges une formation sur les enquêtes et les poursuites relatives aux affaires de corruption transnationale (notamment sur la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales) et de sensibiliser le personnel du DCIAP, de l'UNCC et des autres organismes publics concernés à l'article 5 de la Convention (Convention, article 5 et Commentaire 27 ; Recommandation de 2009, section III.i et Annexe I.D) ;	Partiellement mise en œuvre
(g) d'accorder la priorité voulue aux enquêtes et poursuites concernant la corruption transnationale et de doter le DCIAP et l'UNCC des compétences techniques nécessaires (Convention, article 5 et Commentaire 27 ; Recommandation de 2009, Annexe I.D).	Partiellement mise en œuvre
6. En ce qui concerne <u>la compétence</u> dans les affaires de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande au Portugal :	
(a) de préciser si la compétence pour poursuivre les ressortissants portugais pour corruption transnationale extraterritoriale est régie par l'article 3 de la loi no 20/2008 ou par l'article 5 du Code pénal (Convention, article 4(2)) ;	Non mise en œuvre
(b) d'adopter des mesures pour assurer que les autorités répressives envisagent l'exercice de la compétence fondée sur la nationalité pour poursuivre les actes de corruption transnationale, le cas échéant (Convention article 4(2)) ;	Partiellement mise en œuvre
(c) d'examiner attentivement les liens territoriaux avec le Portugal dans les affaires de corruption transnationale de manière à pouvoir se fonder sur sa compétence territoriale pour engager des poursuites lorsque cela est possible (Convention, article 4(1)).	Partiellement mise en œuvre
7. En ce qui concerne les données sur l'action répressive, le Groupe de travail recommande au Portugal de tenir des statistiques détaillées sur (i) les enquêtes, poursuites et sanctions relatives à la falsification comptable et au blanchiment de capitaux, notamment sur les affaires dans lesquelles la corruption transnationale constitue l'infraction principale ; (ii) l'application de mesures de confiscation dans les	Non mise en œuvre

affaires de corruption transnationale ; (iii) les saisies, notamment sur la nature de l'infraction et la somme saisie ; et (iv) les affaires prescrites (Convention, articles 3(3), 6, 7 et 8).	
Recommandations en vue d'assurer la prévention, la détection et le signalement efficaces de la corruption transnationale	
8. En ce qui concerne <u>le blanchiment de capitaux</u> , le Groupe de travail recommande au Portugal :	
(a) de prendre des mesures appropriées pour mettre en œuvre l'infraction de blanchiment de capitaux, en particulier lorsque la corruption transnationale constitue l'infraction principale (Convention, article 7) ;	Partiellement mise en œuvre
(b) de diffuser aux entités déclarantes des lignes directrices et des typologies concernant spécifiquement la corruption transnationale et de dispenser une formation supplémentaire au personnel de la Cellule de renseignements financiers, des autorités répressives, et des entités déclarantes et de leurs organismes de contrôle et de surveillance sur la détection, la prévention et la poursuite efficaces des infractions de blanchiment de capitaux commises par des personnes politiquement exposées (Convention, article 7 ; Recommandation de 2009, section III.i) ;	Partiellement mise en œuvre
(c) de s'assurer de l'amélioration du retour d'information assuré par la Cellule de renseignements financiers à l'intention des institutions tenues de déclarer les opérations suspectes (Convention, article 7 ; Recommandation de 2009, section III.i).	Pleinement mise en œuvre
9. En ce qui concerne <u>la vérification et le contrôle des comptes, la conformité, le contrôle interne et la déontologie</u> , le Groupe de travail recommande au Portugal :	
(a) de former les vérificateurs externes à la détection de la corruption transnationale et de mieux les sensibiliser à l'importance de leur rôle en matière de détection de cette infraction et à leur obligation de signalement (Recommandation de 2009, sections III.i et X.B) ;	Pleinement mise en œuvre
(b) d'accroître ses efforts pour inciter les entreprises portugaises (en particulier les PME) à adopter des programmes de contrôle interne, de déontologie et de conformité abordant expressément la corruption transnationale et d'associer à ses efforts tous les organismes publics qui sont en contact avec les entreprises portugaises, notamment l'AICEP, le ministère de l'Économie et de l'Emploi, l'IAPMEI, la DGAE et la CMVM (Recommandation de 2009, section X.C).	Partiellement mise en œuvre
10. En ce qui concerne <u>les mesures fiscales</u> , le Groupe de travail recommande au Portugal :	
(a) d'insérer les éléments essentiels du Manuel de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts publié par l'OCDE dans son manuel de référence pour les contrôles fiscaux (le Manuel du contrôle fiscal) ; d'actualiser régulièrement le Manuel de contrôle fiscal afin que celui-ci décrive les méthodes les plus récentes utilisées par les auteurs de l'infraction de corruption transnationale ; et de dispenser des lignes directrices et des formations sur le Manuel de sensibilisation à la corruption publié par l'OCDE aux contrôleurs des impôts déjà en poste et nouvellement recrutés (Recommandation de 2009, sections III.i, III.iii et VIII.i ; Recommandation fiscale de 2009, section II) ;	Partiellement mise en œuvre
(b) de prendre toutes les mesures appropriées pour décourager le recours aux dépenses non justifiées et s'assurer que les contrôleurs des impôts vérifient systématiquement si les dépenses non justifiées constituent des pots-de-vin dissimulés (Recommandation de 2009, sections III.iii et VIII.i ; Recommandation fiscale de 2009, section II) ;	Non mise en œuvre
(c) de ratifier dès que possible la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et d'envisager d'insérer systématiquement la disposition contenue dans l'article 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE (concernant l'utilisation de renseignements à des fins autres que fiscales) dans les conventions fiscales bilatérales qu'il conclura à l'avenir avec des pays non signataires de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale	Pleinement mise en œuvre

(Recommandation de 2009, section VIII.i ; Recommandation fiscale de 2009, section I. iii).	
11. En ce qui concerne <u>la sensibilisation et le signalement</u> , le Groupe de travail recommande au Portugal :	
(a) d'adopter des mesures de sensibilisation du secteur privé et des médias en associant tous les ministères et organismes concernés (Recommandation de 2009, section III.i) ;	Partiellement mise en œuvre
(b) de prendre des mesures pour (i) procurer à ses agents publics en poste à l'étranger des informations et des formations, en tant que de besoin, sur la mise en œuvre de la Convention ; (ii) que le ministère des Affaires étrangères et l'AICEP mènent une action volontariste en direction des entreprises portugaises ; et (iii) que le ministère des Affaires étrangères adopte des mesures supplémentaires pour assurer que les missions à l'étranger signalent aux autorités répressives portugaises toutes les allégations de corruption transnationale mettant en cause des entreprises ou des ressortissants portugais (Recommandation de 2009, section IX.i et IX.ii et Annexe I) ;	Pleinement mise en œuvre
(c) d'assurer que des mesures appropriées sont en place pour protéger contre toute action discriminatoire ou disciplinaire les salariés des secteurs public et privé qui signalent de bonne foi et sur la base de motifs raisonnables des soupçons d'actes de corruption transnationale aux autorités compétentes (Recommandation de 2009, section IX.iii).	Partiellement mise en œuvre
12. En ce qui concerne <u>les avantages octroyés par les pouvoirs publics</u> , le Groupe de travail recommande :	
(a) au Portugal d'assurer que toutes les autorités chargées de la passation des marchés publics vérifient si les participants aux marchés publics, y compris les personnes morales, ont déjà été condamnés pour corruption transnationale et ii) de sensibiliser les autorités chargées de la passation des marchés publics aux prescriptions de l'article 90-H du Code pénal (Convention, article 3(4) ; Recommandation de 2009, section XI.i) ;	Partiellement mise en œuvre
(b) au CICL et à la SOFID (i) de sensibiliser leur personnel et leurs partenaires des secteurs public et privé à la corruption transnationale ; (ii) de signaler toutes les allégations de corruption transnationale mettant en cause des entreprises ou des personnes physiques portugaises aux autorités répressives portugaises et de donner à leur personnel des directives concernant la procédure de signalement ; (iii) d'insérer des clauses anti-corruption appropriées dans leurs contrats ; et (d) d'examiner si un demandeur d'aide a déjà été condamné pour corruption transnationale avant d'approuver un projet (Convention, article 3(4) ; recommandation de 2009, sections III.i, IX.ii et XI.i) ;	Partiellement mise en œuvre
(c) à la COSEC (i) de poursuivre activement son action de sensibilisation à la corruption transnationale auprès de sa clientèle et de son personnel ; (ii) de former son personnel à la détection de la corruption transnationale par des vérifications approfondies et de renforcer les procédures de vérification des commissions et honoraires versés à des agents ; et (iii) de définir des règles écrites précises de signalement des allégations de corruption transnationale aux autorités répressives et de donner des lignes directrices sur ce point à son personnel (Recommandation de 2009, sections III.i, IX.i et XII.ii ; Recommandation de 2006 du Conseil sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public).	Partiellement mise en œuvre
<i>Suivi de Phase 3 par le Groupe de travail</i>	
	<i>Statut lors du suivi écrit de 2015</i>
13. Le Groupe de travail exercera un suivi des questions ci-dessous à mesure que la jurisprudence et la pratique se développeront :	
(a) L'application de l'infraction de corruption transnationale, en particulier des éléments de l'infraction qui ont soulevé les problèmes constatés dans le présent rapport (Convention, article 1 ; Recommandation de 2009, sections III.ii et V) ;	Continuer le suivi

(b) L'application de l'article 11 du Code pénal, en particulier de la responsabilité des personnes morales en cas de manquement de leurs dirigeants à leurs obligations de surveillance et de contrôle, et des termes « en leur nom et dans l'intérêt collectif » (Convention, article 2, Recommandation de 2009, annexe 1.B);	Continuer le suivi
(c) Les sanctions imposées aux personnes physiques et morales pour corruption transnationale, en particulier compte tenu du système de conversion des peines d'emprisonnement en amendes (Convention, article 3(1));	Continuer le suivi
(d) Les enquêtes et poursuites découlant des allégations de corruption transnationale mettant en cause des hauts responsables publics étrangers et/ou de grandes entreprises portugaises (Convention, article 5 et Commentaire 27; Recommandation de 2009, Annexe I.D);	Continuer le suivi
(e) L'application du délai de prescription dans les affaires de corruption transnationale (Convention, article 6);	Continuer le suivi
(f) Les saisies effectuées dans les affaires de corruption transnationale (Convention, article 3(3));	Continuer le suivi
(g) La mise en œuvre de la non-déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à l'étranger, en particulier de manière à savoir si les tribunaux portugais informent rapidement l'administration fiscale des condamnations liées à la corruption transnationale et si l'administration fiscale examine les déclarations de revenu des contribuables condamnés pour corruption transnationale; et le signalement des affaires de corruption transnationale par les contrôleurs des impôts portugais (Recommandation de 2009, section VIII.i);	Continuer le suivi
(h) La fourniture de l'entraide judiciaire à un État étranger qui ne prévoit pas la responsabilité pénale des personnes morales dans le cadre des poursuites civiles ou administratives pour corruption transnationale engagées contre des personnes morales (Convention, article 9(1));	Continuer le suivi
(i) L'application de l'article 32 de la loi no 144/1999 dans les affaires de corruption transnationale (Convention, article 10).	Continuer le suivi

Annexe C : Liste des participants à la mission sur place

Ministères et autorités publiques

- Bureau de recouvrement des avoirs (GRA) de la police judiciaire
- Bureau de gestion des avoirs (GAB)
- Banque du Portugal
- Camões–ICL
- Comissão de Normalização Contabilística
- COSEC
- Conseil de prévention de la corruption
- Direction générale du trésor et des finances
- Cellule de renseignements financiers
- Institut de soutien aux petites et moyennes entreprises et à l'innovation (IAPMEI)
- Ministère de l'Économie
- Ministère des Affaires étrangères
- Ministère de la Justice
- Portugal Global - Trade & Investment Agency (AICEP)
- Commission des valeurs mobilières (CMVM)
- SOFID
- Administration fiscale et douanière

Autorités répressives

- Département central d'enquêtes et de poursuites pénales (DCIAP), Bureau du Procureur Général
- Département de la coopération judiciaire et des relations internationales (DCJRI), Bureau du Procureur général

- Unité nationale de lutte contre la corruption de la police judiciaire (UNCC)

Secteur judiciaire

- Tribunal pénal central de Lisbonne
- Centre d'études judiciaires (CEJ)
- Conseil de la magistrature (CSM)

Secteur privé et associations professionnelles

Entreprises

- idD - Plataforma das Indústrias de Defesa Nacionais
- Jerónimo Martins
- Bosch Car Multimedia

Associations professionnelles

- CIP – Confederação Empresarial de Portugal
- Global Compact Network Portugal

Établissements financiers et DNFBP

- BCP
- BPI
- Caixa Geral de Depósitos
- Novo Banco
- Institut des marchés publics, de l'immobilier et de la construction (Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção)
- Ordre des avocats (Ordem dos Advogados)

Professions de la comptabilité et de la vérification des comptes

- Ordre des réviseurs agréés (Ordem dos revisores oficiais de contas (OROC))
- Ordre des comptables certifiés (Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC))
- Deloitte
- Ernst & Young
- KPMG
- PWC

Professions juridiques

- Cuatrecasas
- Rogério Alves & Associados

Universitaires

- Deux professeurs de la faculté de droit de l'Université de Lisbonne

Journalistes

- Sábado
- Observador
- Expresso

Société civile

- All4Integrity
- Observatoire de l'économie et de la gestion de la fraude (Observatório de Economia e Gestão de Fraude (OBEGEF))
- Association portugaise pour la déontologie des entreprises (Associação Portuguesa de Ética Empresarial - APEE)
- Transparência e Integridade, Associação Cívica – TIAC (Transparency International Portugal)

Annexe D : Liste d'abréviations et d'acronymes

PG	Procureur général	COSEC	<i>Companhia de Seguros de Crédito</i> (organisme portugais des crédits à l'exportation)
AICEP	Portugal Global – Agence de promotion du commerce et de l'investissement (Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal)	CPC	Conseil de prévention de la corruption
LBC	Lutte contre le blanchiment de capitaux	CPLP	Communauté des pays de langue portugaise (<i>Comunidade dos Países de Língua Portuguesa</i>)
AT	Administration fiscale et douanière (<i>Autoridade Tributária e Aduaneira</i>)	CSM	Conseil de la magistrature
CP	Code pénal	DCIAP	Département central d'enquêtes et de poursuites pénales (<i>Departamento Central de Investigação e Ação Penal</i>)
CCC	Code des sociétés commerciales	DIAP	Département d'enquêtes et de poursuites pénales
CPP	Code de procédure pénale	DCJRI	Département de la coopération judiciaire et des relations internationales, Bureau du Procureur general
CEJ	Centre d'études judiciaires	DGAE	Direction générale des activités économiques
CICL	Camões-Institute for Co-operation and Language	DNFBPs	Designated Non-Financial Businesses and Professions (Entreprises et professions désignées du secteur non financier)
CIRC	Code de l'impôt sur les bénéfices des sociétés	EDES	E-Evidence platform
CIRS	Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	DEE	Décision d'enquête européenne
CMVM	Commission des valeurs mobilières (<i>Comissão do Mercado de Valores Mobiliários</i>)	UE	Union européenne
CNC	<i>Comissão de Normalização Contabilística</i>	EUR	Euro
CoE	Conseil de l'Europe	GAFI	Groupe d'action financière

CRF	Cellule de renseignements financiers (<i>Unidade de Informação Financeira</i>)	OROC	Ordre des réviseurs agréés (<i>Ordem dos Revisores Oficiais de Contas</i>)
FTZ	Zone franche	OTOC	Ordre des experts-comptables (<i>Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas</i>)
GAB	Bureau de gestion des avoirs	PPE	Personne politiquement exposée
GRA	Bureau de recouvrement des avoirs	PPS	Public Prosecutors Service
IAPMEI	Institut de soutien aux petites et moyennes entreprises et à l'innovation (<i>Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas</i>)	RCBE	Registre central des bénéficiaires effectifs (<i>Registo Central de Beneficiário Efetivo</i>)
IGAP	Institut de gestion et d'administration publique	RGIT	Régime général des infractions fiscales (<i>Regime Geral das Infrações Tributárias</i>)
ISA	International Standards on Auditing	RGPC	Régime général de prévention de la corruption
MAC	Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale	PME	Petites et moyennes entreprises
BMD	Banque multilatérale de développement	SOE	
MENAC	Mécanisme national de lutte contre la corruption	SOFID	<i>Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A.</i>
MFA	Ministry of Foreign Affairs	DOS	Déclaration d'opération suspecte
MLA	Entraide judiciaire		
MOJ	Ministry of Justice	CNUCC	Convention des Nations Unies contre la corruption
SNAC	Stratégie nationale anticorruption 2020-2024	UNCC	Unité nationale de lutte contre la corruption de la police judiciaire (<i>Unidade Nacional de Combate à Corrupção</i>)
ONG	Organisation non gouvernementale	UNTOC	Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée
NRA	Évaluation du risque national		
APD	Aide publique au développement	USD	Dollar des États-Unis

Annexe E : Extraits des textes de loi applicables

Loi 20/2008 (Infraction de corruption transnationale)

Article 1 - Objet

La présente loi établit le régime de responsabilité pénale concernant la corruption dans le commerce international et dans le secteur privé.

Article 2(a) - Définitions

Aux fins de la présente loi :

- a) « agent public étranger » désigne toute personne qui, dans l'exercice d'une fonction pour un pays étranger en qualité d'agent public, d'agent ou en toute autre qualité, même temporairement, à titre gracieux ou onéreux, de manière volontaire ou obligatoire, exécute une fonction publique administrative ou judiciaire ou participe à l'exécution de cette fonction ; ou de toute personne qui, dans des circonstances similaires, exécute une fonction dans une organisation d'intérêt public ou participe à l'exécution de cette fonction ; ou détient une fonction de direction ou de supervision ou est salarié d'une entreprise publique, d'une entreprise nationalisée, d'une société faisant appel à l'épargne publique, d'une société dans laquelle l'État détient une participation de contrôle, ou d'un concessionnaire de service public ;
- b) « fonctionnaire d'une organisation internationale » désigne toute personne qui, dans l'exercice d'une fonction pour une organisation internationale publique en qualité de salarié, d'agent ou en toute autre qualité, même temporairement, à titre gracieux ou onéreux, de manière volontaire ou obligatoire, exécute une activité ou participe à l'exécution d'une activité ;
- c) « personne titulaire d'une charge politique détenant un mandat politique dans un pays étranger » désigne toute personne qui, dans l'exercice d'une fonction pour un pays étranger, détient un mandat législatif, judiciaire ou administratif, au niveau national, régional ou local, qu'elle ait été nommée ou élue ;
- d) « salarié du secteur privé » désigne toute personne qui, dans une entité du secteur privé, travaille ou détient un poste de direction ou de supervision aux termes d'un contrat de travail individuel ou d'un accord professionnel, ou en toute autre qualité, même temporairement, à titre gracieux ou onéreux ;
- e) « entité du secteur privé » désigne une personne morale de droit privé, une société civile et une association de fait.

Article 3 Application territoriale

Sans préjudice du régime général qui régit l'application territoriale du droit pénal et des dispositions concernant l'entraide judiciaire internationale, la présente loi s'applique également :

- a) Dans le cas de l'infraction visée à l'article 7, indépendamment du lieu où l'infraction a été commise, aux ressortissants portugais ou étrangers se trouvant au Portugal ;
- b) Dans le cas des infractions visées aux articles 8 et 9, indépendamment du lieu où l'infraction a été commise, à quiconque offre, promet, sollicite ou accepte un avantage indu ou la promesse de cet avantage et qui est un agent public national ; est titulaire d'une charge politique au niveau national ; ou est un ressortissant portugais exerçant une fonction d'agent public pour une organisation internationale.

Article 4 Responsabilité pénale des personnes morales et des entités assimilées

Les personnes morales et les entités assimilées sont responsables, de manière générale, des infractions définies dans la présente loi.

Article 5 Circonstances atténuantes particulières et dispense de peine

1 - Le contrevenant est dispensé de peine lorsqu'il a dénoncé l'infraction avant l'ouverture de la procédure pénale et, dans les situations prévues

a) à l'article 7, a retiré la promesse de l'avantage ou a demandé que le fonctionnaire ou le responsable politique restitue cet avantage ou y renonce ;

b) à l'article 8, n'a pas commis l'acte ou l'omission contraire aux devoirs de sa fonction pour lesquels il a demandé ou accepté l'avantage et restitue volontairement l'avantage ou y renonce volontairement ou, dans le cas d'un bien fongible ou d'un animal, en restitue la valeur ;

c) en vertu de l'article 9, a retiré la promesse de l'avantage ou a demandé que le salarié du secteur privé le restitue ou y renonce, avant la commission de l'acte ou de l'omission contraire à ses devoirs.

2 - L'auteur de l'infraction peut être exempté de peine lorsque, au cours de l'enquête ou de l'instruction, et en vertu des dispositions du paragraphe 1, selon le cas, il a contribué de manière décisive à la découverte de la vérité.

3 - L'exemption de peine couvre les infractions qui sont un effet des infractions visées aux articles 7 à 9, ou qui ont eu pour but de poursuivre ou de dissimuler ces infractions ou les avantages qui en découlent, à condition que l'auteur les ait dénoncées ou ait contribué de manière décisive à leur découverte.

4 - Les infractions commises à l'encontre de biens éminemment personnels ne sont pas concernées par les dispositions du paragraphe précédent.

5 - La peine est plus particulièrement atténuée si, jusqu'à la clôture des audiences en première instance, le contrevenant collabore activement à la découverte de la vérité en contribuant de manière décisive à l'établissement des faits.

Article 6 Subsidiarité

1 – Les sanctions prévues dans la présente loi s'appliquent seulement si une autre disposition législative ne prévoit pas de sanction plus lourde.

2 – Les dispositions du Code pénal sont applicables de manière complémentaire aux infractions définies dans la présente loi.

Article 7 Corruption active dans le commerce international

Quiconque, directement ou par un intermédiaire, avec son consentement ou sa ratification, octroie ou promet d'octroyer à un agent public, à un fonctionnaire d'une organisation internationale, à un titulaire d'une charge politique, national ou étranger, ou à un tiers, au su de ces derniers, un avantage indu pécuniaire ou autre, en vue d'obtenir ou conserver un marché ou un autre avantage indu dans le cadre de transactions commerciales internationales, est puni d'un d'emprisonnement de un à huit ans.

[...]

[Code pénal \(Responsabilité des personnes morales, confiscation, délais de prescription, blanchiment de capitaux, falsification des comptes\)](#)

Article 11 Responsabilité des personnes physiques et morales

1 – Sauf dans les cas prévus par l'alinéa suivant et dans les cas expressément prévus par la législation, seules les personnes physiques sont pénalement responsables.

2 – Les personnes morales et entités assimilées, à l'exception de l'État, des personnes morales agissant dans l'exercice de prérogatives de puissance publique et des organisations internationales de droit public, sont responsables des infractions prévues aux articles [...], si elles sont commises :

a) en leur nom ou pour leur compte et dans leur intérêt direct ou indirect par des personnes qui occupent une fonction de direction dans ces personnes morales et entités ; ou

b) par quiconque agissant en leur nom ou pour leur compte et dans leur intérêt direct ou indirect, sous l'autorité des personnes mentionnées à l'alinéa ci-dessus en raison d'un manquement de celles-ci à leurs obligations de surveillance ou de contrôle.

3 - (Abrogé)

4 - Les organes et représentants de la personne morale et quiconque au sein de cette dernière a un pouvoir de contrôle sur l'activité de la personne morale, y compris les membres non exécutifs de l'organe d'administration et les membres de l'organe de surveillance, sont réputés exercer une fonction de direction.

5 – Aux fins de la responsabilité pénale, les sociétés de droit civil et les associations de fait sont assimilées à des personnes morales.

6 - Les personnes morales et les entités assimilées ne sont pas pénalement responsables lorsque l'agent a agi à l'encontre des ordres ou instructions formels de personnes en droit de lui en dispenser.

7 – La responsabilité pénale des personnes morales et des entités assimilées n'exclut pas la responsabilité pénale personnelle des agents de la personne morale et n'est pas subordonnée à l'engagement de la responsabilité pénale de ces agents.

8 - La responsabilité pénale d'une personne morale ou d'une entité assimilée reste engagée même en cas de fusion ou de scission, et l'infraction commise est imputable :

a) à la personne morale ou à l'entité assimilée au sein de laquelle la fusion a été réalisée ; et

b) aux personnes morales ou aux entités assimilées résultant de la scission.

9 – Sans préjudice du droit de recours, les personnes qui exercent une fonction de direction sont subsidiairement responsables du paiement des amendes ou dédommagements imposés à la personne morale et à l'entité assimilée pour les infractions suivantes :

a) Les infractions commises pendant la période au cours de laquelle ces personnes ont exercé cette fonction, sans manifester d'opposition expresse ;

b) Les infractions commises antérieurement lorsque ces personnes sont seules responsables de l'insuffisance des biens de la personne morale ou de l'entité assimilée pour couvrir le paiement ; ou

c) Les infractions commises antérieurement lorsque la décision de condamnation définitive de la personne morale ou de l'entité assimilée leur a été notifiée au cours de la période pendant laquelle ces personnes occupaient une position de direction et que le non-paiement leur est imputable.

10 – Lorsque plusieurs personnes sont responsables en vertu de l'alinéa ci-dessus, elles deviennent conjointement et solidairement responsables.

11 – Si les amendes ou les dédommagements s'appliquent à une entité non dotée de la personnalité morale, leur paiement sera fait à même la propriété détenue conjointement et si celle-ci est inexistante ou insuffisante, à même les biens de chacun des associés de manière conjointe et solidaire.

Article 46 - Interdiction d'exercer une profession, une fonction ou une activité (Sanctions des personnes morales)

1 - L'emprisonnement pour une durée inférieure à 3 ans est remplacé par l'interdiction, pour une période de 2 à 8 ans, d'exercer une profession, une fonction ou une activité, publique ou privée, lorsque l'infraction a été commise par le défendeur dans l'exercice de cette profession, de cette fonction ou de cette activité, dans tous les cas où le tribunal conclut que les objectifs de la peine sont atteints de manière adéquate et suffisante par ce moyen.

2 - Dans le cas prévu à l'alinéa précédent, les dispositions des alinéas 4 à 6 de l'article 66 et de l'article 68 sont applicables, avec les adaptations nécessaires.

3 - Le tribunal révoque la peine d'interdiction d'exercer une profession, une fonction ou une activité et ordonne l'exécution de la peine d'emprisonnement déterminée dans le jugement si l'agent, après condamnation :

a) Viole l'interdiction ;

b) Commet une infraction pour laquelle il sera condamné et démontre que les objectifs de la peine d'interdiction d'exercer une profession, une fonction ou une activité ne pourraient être atteints de ce fait.

4 - Les dispositions de l'article 57 s'appliquent par analogie.

5 - Si, dans les cas prévus à l'alinéa 3, la personne condamnée doit purger une peine d'emprisonnement mais a déjà été soumise à une période d'interdiction d'exercer une profession, une fonction ou une activité, le tribunal déduit cette période d'interdiction de la peine d'emprisonnement restant à purger.

6 - Pour l'application des dispositions de l'article précédent, chaque jour d'emprisonnement est équivalent au nombre de jours d'interdiction d'exercer une profession, une fonction ou une activité qui lui correspond proportionnellement aux termes de la peine, en arrondissant, le cas échéant, le nombre de jours à purger.

Article 90-A - Sanctions applicables et détermination de la peine (Sanctions des personnes morales)

1 - Pour les infractions prévues à l'article 11, alinéa 2, les sanctions majeures que sont l'amende ou la dissolution s'appliquent aux personnes morales et entités assimilées.

2 - Pour les mêmes infractions et celles prévues par une législation spéciale, les sanctions accessoires suivantes peuvent être appliquées aux personnes morales et entités assimilées :

3 - Pour les mêmes infractions et celles prévues par une législation spéciale, les personnes morales et les entités assimilées peuvent être soumises aux sanctions de substitution suivantes, en lieu et place d'une amende

a) Admonestation ;

b) Garantie ;

c) Surveillance judiciaire.

4 - Le tribunal atténue spécialement la peine, en vertu des termes de l'article 73 et au-delà des cas expressément prévus par la loi, conformément aux dispositions de l'article 72, en considérant également la circonstance que la personne morale ou l'entité assimilée a adopté et mis en œuvre, avant la commission de l'infraction, un programme de conformité approprié pour prévenir la commission d'infractions de même nature.

5 - Le tribunal applique une peine accessoire en même temps que la peine principale ou de substitution, chaque fois que cela est approprié et nécessaire pour atteindre les objectifs de la sanction, en particulier parce que la personne morale ou l'entité assimilée n'a pas encore adopté et mis en œuvre un programme de conformité adéquat pour empêcher la commission d'infractions de même nature.

6 - Le tribunal substitue à l'amende une peine alternative qui répond de manière adéquate et suffisante aux objectifs de la sanction, en considérant, notamment, l'adoption ou la mise en œuvre par la personne morale ou l'entité assimilée d'un programme de conformité pertinent pour prévenir la commission d'infractions de même nature.

Article 90-B – Peine d'amende

1 - Les seuils minimum et maximum de l'amende applicable aux personnes morales et entités assimilées sont déterminés par référence à la peine d'emprisonnement prévue pour les personnes physiques.

2 - Un mois de prison correspond, pour les personnes morales et entités assimilées, à 10 jours-amendes.

3 - Lorsque la sanction applicable aux personnes physiques est exclusivement ou alternativement une amende, le même système de jours-amendes est applicable aux personnes morales ou entités assimilées.

4 - L'amende est fixée en jours, conformément aux critères établis à l'article 71, alinéa 1, et son montant peut tenir compte du fait que la personne morale a adopté et mis en œuvre, après la commission de l'infraction et avant la date de l'audience, un programme de conformité comportant des mesures de contrôle et de surveillance propres à prévenir des infractions de même nature ou à réduire sensiblement le risque qu'elles se produisent.

5 – Chaque jour-amende correspond à un montant compris entre 100 et 10 000 euros, que le tribunal fixe en fonction de la situation économique et financière de la personne condamnée et de ses devoirs envers les salariés, en faisant application des dispositions de l'article 47 (3 à 5).

6 – Si le délai de paiement de l'amende ou de l'un de ses versements a expiré sans que l'amende ou ce versement ait été payé, son recouvrement sera effectué par voie d'exécution forcée sur les biens de la personne morale ou de l'entité assimilée.

7 - Une amende qui n'est pas payée volontairement ou par voie d'exécution forcée ne peut pas être convertie en peine d'emprisonnement subsidiaire.

Article 109 – Confiscation d'instruments

1 - Les instruments relatifs à un acte illégal typique sont déclarés confisqués par l'État lorsque, en raison de leur nature ou des circonstances de l'affaire, ils mettent en danger la sécurité, la moralité ou l'ordre public, ou présentent un risque sérieux d'être utilisés pour commettre de nouveaux actes illégaux typiques.

2 - La disposition de l'alinéa précédent s'applique même si aucune personne spécifique ne peut être punie pour le fait, y compris en cas de décès de l'auteur ou lorsque l'auteur a été déclaré contumace.

3 - Si les instruments visés à l'alinéa 1 ne peuvent être confisqués en nature, la confiscation peut être remplacée par le paiement à l'État de la valeur correspondante, et cette substitution peut être effectuée à tout moment, même pendant la phase d'exécution de la mesure de confiscation et ce, dans les limites prévues à l'article 112-A.

4 - Si la loi ne prévoit pas de destination particulière pour les instruments perdus en vertu des alinéas précédents, le juge peut ordonner leur destruction totale ou partielle ou leur mise hors du commerce.

Article 110 – Confiscation de produits et avantages

1 - Seront déclarés confisqués par l'État

a) Les produits d'un fait illicite typique, notamment tous les objets qui ont été produits par la commission de ce fait ; et

b) Les avantages d'un acte illégal typique, compris comme l'ensemble des choses, droits ou avantages qui constituent un avantage économique, résultant directement ou indirectement de cet acte, pour l'auteur ou pour une autre personne.

2 - La disposition de la sous-section b) de l'alinéa précédent couvre la récompense donnée ou promise aux agents pour un acte illégal typique, déjà commis ou qui le sera, pour eux ou pour d'autres.

3 - La confiscation des produits et avantages visés aux alinéas précédents a lieu même s'ils ont fait l'objet d'une éventuelle transformation ultérieure ou d'un réinvestissement, la confiscation couvrant également les gains quantifiables découlant de la transformation ou du réinvestissement.

4 - Si les produits ou avantages visés aux alinéas précédents ne peuvent être confisqués en nature, le montant perdu sera remplacé par un paiement à l'État, et cette substitution pourra intervenir à tout moment, même pendant la phase d'exécution de la mesure de confiscation, dans les limites prévues par l'article 112-A.

5 - Les dispositions des alinéas précédents s'appliquent même si aucune personne spécifique ne peut être punie pour le fait, y compris en cas de décès de l'auteur ou lorsque celui-ci a été déclaré contumace.

6 - Les dispositions du présent article s'appliquent sans préjudice des droits de la victime.

Article 111 - Instruments, produits ou avantages appartenant à un tiers

1 - Sans préjudice des dispositions des alinéas suivants, la confiscation n'a pas lieu si les instruments, produits ou avantages n'appartenaient à aucun des agents ou bénéficiaires à la date du fait, ou ne leur appartenaient pas au moment où la confiscation a été ordonnée.

2 - Même si les instruments, produits ou avantages appartiennent à un tiers, la confiscation est ordonnée lorsque

a) leur détenteur a participé de manière répréhensible à leur utilisation ou à leur production, ou en a tiré un avantage ;

b) les instruments, produits ou avantages ont été, par tout moyen, acquis après la commission du fait, et l'acquéreur connaît ou aurait dû connaître leur origine ; ou

c) les instruments, produits ou avantages, ou la valeur qui leur correspond, ont, pour quelque raison que ce soit, été transférés au tiers pour éviter la perte ordonnée en vertu des articles 109 et 110, et le tiers a ou devrait avoir connaissance de ce transfert.

3 - Si les produits ou avantages visés à l'alinéa précédent ne peuvent être confisqués en nature, la valeur monétaire de ces produits ou avantages sera alors remplacée par un paiement à l'État, et cette substitution pourra intervenir à tout moment, même pendant la phase d'exécution de la mesure de confiscation et dans les limites prévues par l'article 112-A.

4 - Si les instruments, produits ou avantages consistent en des écrits, dessins ou dossiers réalisés sur papier, ou sur d'autres supports ou moyens d'expression audiovisuelle, appartenant à un tiers de bonne foi, ils ne seront pas confisqués et mais restitués après effacement des écrits, dessins ou dossiers qui constituent une partie du fait illicite typique. Si cela n'est pas possible, le tribunal ordonne la destruction des documents et un droit à une indemnisation selon les dispositions du droit civil.

Article 118 - Délais de prescription

1 - La procédure pénale est éteinte par la prescription dès que les délais suivants se sont écoulés depuis la commission de l'infraction

(a) 15 ans dans le cas de : [...]

iv) Infractions prévues aux articles 7, 8 et 9 de la loi n° 20/2008, du 21 avril.

Article 178 - Objet et conditions préalables de la saisie

1 - Sont saisis les instruments, produits ou avantages liés à la commission d'un acte illégal typique, ainsi que tous les animaux, choses et objets laissés par l'auteur sur le lieu de l'infraction ou tout autre pouvant servir de preuve.

2 - Les instruments, produits ou avantages et autres objets saisis en vertu de l'alinéa précédent sont versés au dossier en tant que pièces à conviction, lorsque cela est possible, et, dans le cas contraire, ils sont confiés à la garde de l'officier de justice chargé de la procédure ou d'un dépositaire, le tout étant mentionné dans le procès-verbal.

3 - Les saisies sont autorisées, ordonnées ou validées par décision de l'autorité judiciaire.

4 - Les organes de police peuvent procéder à des saisies lors de perquisitions ou en cas d'urgence ou de péril en la demeure, comme le prévoit l'article 249, alinéa 2, sous-section c).

5 - Les organes de police peuvent également procéder à des saisies lorsqu'il existe une crainte fondée de disparition, de destruction, de détérioration, de dissimulation ou de transfert d'animaux, d'instruments, de produits ou d'avantages ou d'autres objets ou choses résultant de la commission d'un acte illicite typique qui peuvent être déclarés confisqués par l'État.

6 - Les saisies effectuées par la police judiciaire sont soumises à la validation de l'autorité judiciaire dans un délai maximum de soixante-douze heures.

7 - Les propriétaires des instruments, produits ou avantages saisis ou d'autres objets, choses ou animaux saisis peuvent demander au juge de modifier ou de révoquer la mesure.

8 - La demande visée au point précédent est enregistrée et le Parquet peut y faire opposition dans un délai de dix jours.

9 - Si les instruments, produits ou avantages ou les objets, choses ou animaux saisis sont susceptibles d'être déclarés perdus pour l'État et n'appartiennent pas à l'accusé, l'autorité judiciaire ordonne la présence de la partie intéressée et l'entend à ce sujet.

10 - L'autorité judiciaire se dispense de la présence de la partie intéressée lorsque cette présence n'est pas possible.

11 - Une fois la saisie effectuée, l'enregistrement correspondant est effectué dans les cas et selon les modalités prévus par la législation applicable en matière d'enregistrement.

12 - Dans les cas visés à l'alinéa précédent, lorsque le bien est enregistré comme ayant été acquis ou reconnu comme étant la propriété ou simplement comme étant en possession d'une personne autre que celle considérée comme son propriétaire dans la procédure, avant d'enregistrer la saisie, l'autorité judiciaire adresse une notification au propriétaire enregistré afin que, s'il le souhaite, il puisse faire une déclaration à ce propos dans un délai de 10 jours.

Article 368-A – Blanchiment

1 - Aux fins des dispositions des alinéas suivants, sont considérés comme des avantages ceux qui découlent de la commission, sous quelque forme de participation que ce soit, d'actes illégaux typiques passibles d'une peine d'emprisonnement d'au moins six mois ou d'une durée maximale de plus de cinq ans ou, indépendamment des sanctions applicables, d'actes illégaux typiques de :

[...]

k) Trafic d'influence, obtention indue d'un avantage, corruption, détournement de fonds, participation économique à une entreprise, administration nuisible dans une unité économique du secteur public, fraude dans l'obtention ou le détournement d'une subvention, d'une aide ou d'un crédit, ou corruption portant atteinte au commerce international ou au secteur privé.

[...]

2 - Sont également considérés comme des avantages les biens obtenus par les moyens visés à l'alinéa précédent.

3 - Quiconque convertit, transfère, aide ou facilite toute opération de conversion ou de transfert d'avantages, obtenus par lui-même ou par un tiers, directement ou indirectement, dans le but de déguiser leur origine illicite, ou d'empêcher que l'auteur ou le participant à ces infractions fasse l'objet de poursuites pénales ou d'une réaction pénale, est puni d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre 12 ans.

4 - Est puni de la même peine quiconque dissimule ou déguise la nature véritable, l'origine, la localisation, la disposition, le mouvement ou la propriété des avantages, ou des droits y afférents.

5 - La même peine est également infligée à toute personne qui, n'étant pas l'auteur de l'acte illégal d'où proviennent les avantages, les acquiert, les détient ou les utilise en ayant connaissance de ce fait au moment de l'acquisition ou au moment de la première détention ou utilisation.

6 - La répression des infractions prévues aux paragraphes 3 à 5 se produit même si le lieu de commission des actes illicites typiques d'où proviennent les avantages ou l'identité de leurs auteurs est inconnu, ou même si ces actes ont été commis hors du territoire national, à moins qu'il ne s'agisse d'actes licites selon la loi du lieu où ils ont été commis et auxquels la loi portugaise n'est pas applicable aux termes de l'article 5.

7 - Le fait est punissable même si la procédure pénale concernant les faits illicites typiques dont découlent les avantages dépend d'une plainte et que cette dernière n'a pas été déposée.

8 - La peine prévue aux alinéas 3 à 5 est augmentée d'un tiers si le comportement de l'auteur est habituel ou s'il est l'une des entités visées à l'article 3 ou à l'article 4 de la loi 83/2017, du 18 août, et si l'infraction a été commise dans l'exercice de ses activités professionnelles.

9 – En cas de réparation intégrale du dommage causé à la victime par le fait illicite typique dont découlent les avantages, sans dommage illégitime causé à un tiers, et ce avant le début de l'audience de jugement en première instance, la peine est réduite pour tenir compte de cette circonstance atténuante.

10 – Après vérification que les conditions prévues à l'alinéa précédent ont été satisfaites, la sanction peut être réduite pour circonstance atténuante si la réparation est partielle.

11 - La peine peut être spécialement réduite si l'auteur apporte une aide concrète à la collecte de preuves décisives permettant d'identifier les auteurs des actes illégaux typiques dont découlent les avantages.

12 - La peine appliquée aux termes des alinéas précédents ne peut dépasser la limite maximale de la peine la plus élevée parmi celles prévues pour les actes illégaux typiques dont découlent les avantages.

Loi 5/2002 (Confiscation)

Article 12-B – Confiscation d'instruments

1 - Les instruments d'un acte illégal typique visé à l'article 1er sont déclarés confisqués par l'État même s'ils ne mettent pas en danger la sécurité, la moralité ou l'ordre public, ni ne présentent un risque sérieux d'être utilisés pour commettre de nouveaux actes illégaux typiques.

2 - Pour toutes les questions qui ne sont pas contraires aux dispositions de l'alinéa précédent, les dispositions du Code pénal ou de la législation spéciale sont applicables à la confiscation des instruments qui y sont prévus.

Code des sociétés commerciales (Falsification des comptes)

Article 519 - Fausses informations

1 - Quiconque, en vertu des dispositions du présent Code, est tenu de fournir à autrui des informations sur la vie de l'entreprise, et donne des informations non véridiques, est puni d'une peine d'emprisonnement de 2 ans au plus ou d'une amende.

2 - La même peine s'applique à celui qui, dans les circonstances décrites à l'alinéa précédent, communique intentionnellement des informations incomplètes susceptibles de conduire les destinataires à des conclusions erronées avec un effet identique ou similaire à celui d'une fausse information sur le même sujet.

3 - Si l'acte est commis dans l'intention de causer un préjudice, matériel ou moral, à tout actionnaire qui n'a pas consciemment participé au même acte, ou à la société, la peine sera un emprisonnement de 2 ans et 6 mois au plus ou une amende.

4 - Si un préjudice matériel ou moral grave, que l'agent pouvait prévoir, est causé à tout actionnaire qui n'a pas consciemment participé à l'acte, à la société ou à un tiers, la sanction est une peine d'emprisonnement de 3 ans au plus ou une amende.

5 - Si, dans le cas de l'alinéa 2, l'acte est commis pour une raison pondérée, et n'indique pas un manque de zèle dans la défense des droits et intérêts légitimes de la société et des actionnaires, mais seulement une incompréhension de l'objet de ces droits et intérêts, le juge peut accorder le bénéfice des circonstances atténuantes et réduire la peine ou accorder une dispense de peine.

Article 519-A - Soumission de comptes falsifiés ou frauduleux

Le dirigeant ou l'administrateur qui, en violation des devoirs prévus à l'article 65, soumet intentionnellement, pour examen ou délibération, des documents ou éléments servant de base à la fourniture de comptes faux ou falsifiés, est puni d'un emprisonnement de 3 ans au plus ou d'une amende.

Régime juridique applicable aux infractions fiscales (Falsification des comptes)

Article 103 - Fraude

1 – Les actes illicites décrits dans le présent article qui visent le fait de se soustraire à la liquidation, au règlement ou au paiement de l'impôt dû ou l'octroi indu d'allègements fiscaux, de remboursement ou d'autres avantages financiers qui peuvent entraîner une réduction des recettes fiscales, sont réputés constituer une fraude fiscale et sont passibles d'une peine d'emprisonnement de trois ans au plus ou de 360 jours-amendes au plus. La fraude fiscale peut consister en :

- a) La dissimulation ou la modification de faits ou de valeurs qui seront inscrits dans les livres et documents comptables ou dans les déclarations présentées ou remises aux fins spécifiques de l'inspection, de la détermination, de l'évaluation ou du contrôle de l'assiette fiscale par l'administration ;
- b) La dissimulation de faits et de valeurs non déclarés et qui doivent être divulgués à l'administration fiscale ;
- c) La conclusion d'un accord simulé, tant pour ce qui est du montant que de la nature, par interposition, dissimulation ou substitution de personnes.

2 – Les actes prévus aux alinéas ci-dessus ne sont pas punissables lorsque l'avantage financier illicite n'excède pas 15 000 EUR.

3 – Aux fins des dispositions des alinéas ci-dessus, les montants qui doivent être pris en compte sont ceux qui, conformément à la législation applicable, doivent figurer dans chaque déclaration de revenu présentée à l'administration.

Article 104 – Fraude aggravée

1 – Les actes prévus aux alinéas ci-dessus sont passibles d'une peine d'emprisonnement de un à cinq ans pour les personnes physiques et d'une peine de 240 à 1 200 jours-amendes pour les personnes morales lorsqu'au moins deux des conditions suivantes sont réunies :

- a) Le coupable s'est concerté avec un tiers qui lui est acquis aux fins d'un contrôle fiscal ;
- b) Le coupable est un agent public et a gravement abusé de ses fonctions ;
- c) Le coupable a eu recours à l'aide d'un agent public et a gravement abusé de ses fonctions ;
- d) Le coupable falsifie ou altère, dissimule, détruit, rend inutilisables ou refuse de présenter des livres de comptes, des programmes ou fichiers informatiques et tout autre document ou élément de preuve exigé par la législation fiscale ;
- e) Le coupable utilise des livres de comptes ou tout autre document mentionné à l'alinéa ci-dessus en sachant qu'ils ont été falsifiés ou altérés par un tiers ; En cas d'interposition de personnes physiques ou morales résidant hors du territoire portugais et bénéficiant d'un régime fiscal nettement plus avantageux ;
- g) Le coupable s'est concerté avec un tiers avec lequel il entretient des liens particuliers.

2 – La même sanction s'applique dans les cas suivants :

- a) La fraude consiste est constituée du fait de l'utilisation de factures ou de documents similaires établis pour des opérations inexistantes ou de valeurs différentes ou même pour l'intervention de personnes ou d'ayants-droit autres que ceux concernés par l'opération sous-jacente ; ou
- b) L'avantage financier est supérieur à 50 000 EUR. 68

3 – Lorsque l'avantage financier est supérieur à 200 000 EUR, la sanction consiste en une peine d'emprisonnement de deux à huit ans pour les personnes physiques et en une peine de 480 à 1 920 jours-amendes pour les personnes morales.

4 – Les faits visés aux alinéas 1(d) et (e) du présent article commis dans le but décrit à l'article 103(1) ne sont pas sanctionnés de manière autonome sauf si une sanction plus lourde s'applique.

www.oecd.org/corruption

