COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 22

ANNEXE

PORTUGAL

au

Rapport anticorruption de l'UE

PORTUGAL

1. INTRODUCTION - PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET CONTEXTE

Cadre anticorruption

Approche stratégique. Ces dernières années, les gouvernements portugais ont pris un certain nombre de mesures législatives et institutionnelles contre la corruption. Des enquêtes menées sur des accusations de corruption médiatisées concernant des marchés publics dans les domaines de la défense et du financement des partis ont contribué à une prise de conscience renouvelée du public à l'égard des questions en suspens. Le gouvernement s'est engagé à mettre un terme à la «période d'impunité» en modifiant la législation pénale, en examinant les possibilités de criminaliser l'enrichissement illicite et en mettant en œuvre une nouvelle loi relative au recrutement fondé sur le mérite pour les cadres supérieurs de l'administration publique. En outre, dans le cadre du programme d'ajustement économique, le gouvernement s'est engagé à améliorer les procédures d'audit, la surveillance du secteur bancaire et les normes en matière de responsabilité au sein de l'administration publique et des entreprises publiques. Il a également promis d'accroître le contrôle des partenariats public-privé (PPP), d'augmenter la transparence des dépenses publiques, de renforcer le contrôle du processus de privatisation en cours, de renégocier les contrats de partenariats public-privé et de restructurer le secteur de la défense[1]. Ces efforts pourraient constituer les premières étapes en vue du développement d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption. Des efforts plus poussés sont nécessaires de la part des services répressifs, des organes de contrôle internes et externes et du pouvoir judiciaire en vue d'accroître l'efficacité de la lutte contre les risques liés à la corruption.

Cadre juridique. En 2010, le Parlement a adopté un train de mesures de lutte contre la corruption, en ajoutant la violation des règles d'urbanisme comme nouveau type de délit, en étendant la période de prescription en matière de délits de corruption, en créant un registre central des comptes bancaires et en modifiant la loi sur le financement des partis politiques[2]. En octobre 2013, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a publié un rapport d'évaluation indiquant que le Portugal a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante six des treize recommandations sur les incriminations et le financement des partis. Six autres recommandations ont été partiellement mises en œuvre et une n'a pas été mise en œuvre à ce jour[3]. Des modifications de la législation pénale ont été adoptées début 2013, notamment un alourdissement des sanctions en cas d'infractions commises par des titulaires d'une charge politique ou des hauts fonctionnaires[4]. Début octobre 2013, une proposition législative de lutte contre la corruption a été présentée au Parlement. Elle incluait notamment des amendements au code pénal, à la loi sur la responsabilité des personnalités politiques et des hauts fonctionnaires et à la loi sur la corruption de fonctionnaires étrangers[5]. En ce qui concerne les incriminations, les récentes propositions législatives semblent remédier aux lacunes restantes constatées par le GRECO pour ce qui est du niveau des sanctions pénales pour les délits de corruption dans le secteur privé, de l'incrimination du trafic d'influence actif, du délai de prescription en matière de trafic d'influence et de la portée des délits de corruption qui ne concernent pas des fonctionnaires étrangers.

1 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf
2 Loi n° 26 du 30 août 2010 modifiant le code de procédure pénale. Loi n° 32 du 2 septembre 2010 modifiant le code pénal. Loi n° 55 du 24 décembre 2010.
3 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)18_Interim_Portugal_FR.pdf
4 Loi n° 4 du 14 janvier 2013.
5 Projet de loi n° 453/XII.

Cadre institutionnel. Des agences spécialisées au sein du parquet (département central des enquêtes et des actions pénales – DCIAP) et de la police (unité nationale de lutte contre la corruption) ont été désignées pour enquêter sur les affaires de corruption. La cour des comptes joue également un rôle essentiel dans la lutte contre la corruption. Le conseil de prévention de la corruption (CPC), créé au sein de la cour des comptes en 2008, est chargé de la coordination et de l'analyse des politiques de prévention[6]. Le conseil a recommandé que tous les organes publics, que ce soit au niveau central ou local, y compris les entreprises publiques, élaborent des plans de gestion des risques liés à la corruption[7]. Plus de 1 000 plans de prévention de la corruption ont été présentés au CPC en vue d'un examen. Les incidences de ces plans doivent encore être évaluées. Le CPC ne dispose pas de pouvoirs en matière de vérification et de sanction et il ne peut pas contrôler la substance des déclarations de situation patrimoniale et des conflits d'intérêts. Ces tâches relèvent de la compétence de la cour constitutionnelle et du procureur général.

Sondages d'opinion

Enquêtes de perception. Selon l'Eurobaromètre spécial sur la corruption de 2013[8], 90 % des répondants portugais ont estimé que la corruption est un problème très répandu dans leur pays (moyenne de l'UE: 76 %), tandis que 72 % ont indiqué que ce phénomène s'est aggravé au cours des trois dernières années. 36 % des répondants portugais considèrent qu'ils sont personnellement touchés par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %). En 2011, les Portugais ont cité la corruption parmi les problèmes principaux des institutions démocratiques[9].

Vécu de la corruption. L'expérience directe de la petite corruption est rare, étant donné que moins d'1 % de la population (moyenne de l'UE: 4 %) et des représentants d'entreprises ont admis avoir été explicitement ou implicitement invités à payer des pots-de-vin dans plusieurs secteurs spécifiques[10]. Le Portugal enregistre également un meilleur résultat que la moyenne de l'UE à la question de savoir si les citoyens ont été touchés par la corruption ou en ont été témoins[11].

Sondages réalisés auprès des entreprises. Selon une enquête Eurobaromètre de 2013, 68 % des entreprises du Portugal (le deuxième pourcentage le plus élevé de l'UE) considèrent la corruption comme un obstacle à l'activité économique dans leur pays (moyenne de l'UE: 43 %)[12]. 87 % des répondants à cette même enquête affirment que le favoritisme et la corruption entravent la concurrence interentreprises (moyenne de l'UE: 73 %), tandis que 79 % affirment que les pots-de-vin et le recours aux relations personnelles constituent souvent le moyen le plus simple d'obtenir certains services publics (moyenne de l'UE: 69 %) et 76 % (pourcentage le plus élevé de l'UE) pensent qu'on ne peut réussir en affaires sans avoir des relations dans le monde politique (moyenne de l'UE: 47 %).

Questions de fond

Secteur privé. Le Portugal a transposé toutes les dispositions de la décision-cadre 2003/568/JAI relatives à la définition de la corruption active et passive dans le secteur privé, ainsi que celles relatives aux sanctions applicables aux personnes physiques et morales

6 Loi n° 54 du 4 septembre 2008.
7 http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao_cpc_20090701.pdf
8 Eurobaromètre spécial n° 397 de 2013.
9 Les autres problèmes principaux cités par les répondants portugais étaient la confiance dans la classe politique et le pouvoir exécutif, l'inefficacité de la gouvernance et l'inégalité sociale. Baromètre national sur la qualité de la démocratie (2011): http://www.bqd.ics.ul.pt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=1&Itemid=75&lang=pt.
10 Les secteurs concernés sont: les soins de santé, la police, les douanes et les entreprises privées.
11 Selon les enquêtes Eurobaromètre de 2011 et 2013, 5 % des répondants portugais ont admis avoir été touchés par la corruption ou en avoir été témoins au cours des 12 mois précédents (moyenne de l'UE: 8 %).
12 Eurobaromètre Flash n° 374 de 2013.

et à la responsabilité des personnes morales[13]. Cependant, le GRECO a recommandé de renforcer les sanctions pénales applicables à la corruption et au trafic d'influence dans le secteur privé et de faire correspondre la portée de l'incrimination du trafic d'influence dans le secteur privé à celle concernant le secteur public. Une proposition législative présentée au Parlement en octobre 2013 semble suivre ces recommandations[14]. En ce qui concerne la corruption transnationale, l'OCDE a fait part de ses préoccupations quant au fait que la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption est «faiblement appliquée» au Portugal, avec quatre affaires en cours pendant la période 2010-2011 et aucune nouvelle enquête[15]. D'après les autorités portugaises, trois nouvelles enquêtes sur des faits de corruption transnationale ont été lancées depuis janvier 2012. Selon les rapports globaux sur la compétitivité du Forum économique mondial, le Portugal est descendu de la 28e position au niveau mondial en 2000 à la 51e en 2013[16]. Des études récentes sur l'économie souterraine ont estimé qu'en 2012, cette économie représentait 19,4 % du PIB[17].

Privatisation. Conséquence de la crise économique, les conditions d'ajustement ont été fixées en accord avec l'UE, la Banque centrale européenne (BCE) et le Fonds monétaire international (FMI), et incluent des réformes structurelles visant à réduire le déficit et le poids de la dette publique. Dans le cadre des programmes internationaux d'ajustement économique, le Portugal s'est engagé à procéder à une privatisation rapide à grande échelle d'actifs publics. Certaines de ces privatisations ont été sujettes à controverse en raison d'un accès illégal présumé à des informations privilégiées ou d'une transparence insuffisante. Le conseil de prévention de la corruption (CPC) du Portugal a recensé certains risques liés à la corruption dans le processus de privatisation et a recommandé de mettre en place des comités de contrôle au début du processus[18]. Le gouvernement a créé des comités pour le contrôle ex-post. Le Parlement a également mis en place un comité chargé de suivre la mise en œuvre des engagements liés aux ajustements économiques. En 2013, le mandat du Médiateur a été étendu aux organes privés exerçant une autorité publique ou fournissant des services d'intérêt général, dans le cadre du processus de privatisation en cours[19].

Dispositif d'alerte. Il existe des dispositions générales sur la protection des lanceurs d'alertes pour les employés du secteur public[20]. Le code du travail protège le personnel sous contrat contre les actions déloyales des employeurs, lorsque celui-ci exerce ses droits, tels que celui de signaler un délit. La loi applicable aux agents publics et aux fonctionnaires contient des dispositions similaires[21]. En outre, le code de procédure pénale oblige les fonctionnaires à signaler les délits dont ils sont témoins dans l'exercice de leurs fonctions[22]. Il n'existe cependant aucun mécanisme spécifique au sein des institutions publiques pour garantir la protection des lanceurs d'alertes. Par ailleurs, la portée de la protection juridique actuelle ne couvre pas les employés du secteur privé, ni les fonctionnaires du pouvoir judiciaire, du gouvernement ou les responsables syndicaux. Un projet de loi adopté par le gouvernement en octobre 2013 propose d'étendre la portée de la protection des lanceurs

13 COM(2011) 309 final, deuxième rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre 2003/568/JAI du 6 juin 2011: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:FR:PDF

14 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)18_Interim_Portugal_FR.pdf

15 Voir les données comparatives sur l'application, à l'adresse suivante http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_progress_report_2013_assessing_enforcement_of_the_oecd

16 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

17 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf

18 Rapport annuel d'activité du CPC (2012): http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/Rel_Actv_CPC_2012.pdf . Voir également les recommandations du conseil de prévention de la corruption du Portugal (Recomendação do CPC, de 14 de Setembro de 2011, sobre Prevenção de riscos associados aos processos de privatizações; http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao_cpc_20110914.pdf concernant les risques liés aux privatisations.

19 http://dre.pt/pdf1sdip/2013/02/03400/0097900986.pdf

20 Loi n° 19/2008 et décret-loi n° 190/2003.

21 Loi n° 59 du 11 septembre 2008.

22 Article 242 du code pénal.

d'alertes au secteur privé. Ce projet de loi étend également l'application des dispositions du code pénal relatives à la protection des témoins aux lanceurs d'alertes. Afin d'améliorer le dispositif d'alerte, le DCIAP a lancé un outil de signalisation en ligne en novembre 2010[23]. De manière plus générale, l'OCDE a constaté que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour veiller à ce que des mécanismes efficaces protègent les lanceurs d'alertes[24].

Transparence des activités de lobbying. Il n'existe aucune réglementation spécifique des activités de lobbying, ni d'exigences applicables à l'enregistrement des lobbyistes ou à la divulgation de leurs contacts avec des fonctionnaires.

2. PROBLEMES MIS EN LUMIERE

Poursuites en matière de corruption

Les poursuites en matière de corruption sont indispensables à la crédibilité d'un cadre anticorruption efficace et dissuasif. Les perceptions du public révèlent des inquiétudes dans ce domaine. Selon l'enquête Eurobaromètre spécial de 2013 sur la corruption, 17 % des répondants portugais estimaient que suffisamment de poursuites sont menées avec succès pour dissuader leurs concitoyens de se livrer à des actes de corruption (moyenne de l'UE: 26 %), tandis que 77 % ont indiqué que la corruption à haut niveau n'est pas suffisamment poursuivie (moyenne de l'UE: 73 %)[25].

Le ministère de la justice a fait état de 549 condamnations pour des faits de corruption et des infractions liées à ce phénomène au cours des dix dernières années[26]. Sur ces 549 condamnations, 50 concernaient des fonctionnaires qui ont été condamnés à une peine de prison. Les procédures semblent très longues: seuls 8,5 % des 838 cas de corruption qui ont fait l'objet d'une enquête au cours de la période 2004-2008 ont été conclus par une décision de justice en 2010. Sur ces 8,5 %, 6,9 % des affaires ont abouti à une condamnation en 2010, mais uniquement en première instance[27]. Les statistiques de la police[28] relatives aux affaires de corruption entre 2007 et 2012 font état d'une diminution du nombre de nouvelles affaires de corruption, clôturées et en suspens[29]. Le nombre d'affaires de corruption s'étant conclu par une décision en première instance entre 2007 et 2011 a aussi diminué, d'environ 60 affaires en 2007 à 49 en 2011, tandis que le nombre de prévenus a augmenté (de 105 en 2007 à 149 en 2011)[30]. La durée moyenne des procédures en première instance était comprise entre 14 mois en 2007 et 12 mois en 2011[31]. Dans certaines affaires concernant des accusations de corruption de haut-niveau ou le financement illégal de partis, les procédures judiciaires ont duré plus de six ans. Les affaires de corruption complexes ne sont pas souvent traitées rapidement et se concluent rarement par l'application de sanctions dissuasives définitives[32]. Les retards et la proportion relativement peu élevée de sanctions dissuasives

[23] http://www.smmp.pt/?p=19482
[24] http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/44424102.pdf
[25] Eurobaromètre spécial n° 397 de 2013.
[26] Environ 60 condamnations par an: http://www.siej.dgpj.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_634832407639218750
[27] *A corrupção participada em Portugal 2004-2008. Resultados globais de uma pesquisa em curso* [Rapport final]. Lisbonne: PGR/DCIAP et CIES-ISCTE.
[28] Direction générale de la police judiciaire (DGPJ) – Bulletin de statistiques thématiques, mai 2013 – statistiques sur la corruption 2007-2012.
[29] Le nombre d'affaires a diminué de 38,6 % entre 2007 et 2012, ce qui correspond à une baisse annuelle de 11,5 %. Une diminution similaire a été enregistrée en ce qui concerne le nombre d'affaires clôturées: à savoir 30,5 % entre 2007 et 2012, ce qui correspond à une baisse annuelle de 8,7 %.
[30] Direction générale de la police judiciaire (DGPJ) – Bulletin de statistiques thématiques, mai 2013 – statistiques sur la corruption 2007-2012.
[31] Idem.
[32] http://www.transparencia.pt/wp-content/uploads/2011/07/Corrupção-Fora-de-Prazo-Vs.-Impressa.pdf

imposées engendrent des inquiétudes quant à la capacité du système judiciaire à mener efficacement des poursuites.

En ce qui concerne les poursuites, des questions se posent quant à la capacité du département central des enquêtes et des actions pénales (DCIAP) et de l'unité nationale de lutte contre la corruption de la police judiciaire (UNCC) à accroître le nombre d'enquêtes et à améliorer leur qualité[33]. Le programme d'ajustement économique pour le Portugal de juin 2011 comprend un engagement en faveur d'un budget plus durable et transparent pour le pouvoir judiciaire. Une carte de la réforme judiciaire est en cours de réalisation[34]. L'indépendance opérationnelle des parquets est garantie par la Constitution et par la loi[35]. Cependant, dans certaines affaires fortement médiatisées, les changements apportés à la composition des équipes du parquet menant les enquêtes ont soulevé des inquiétudes. La cour des comptes semble disposer des ressources suffisantes pour travailler efficacement. Une coopération accrue entre, d'une part, la cour des comptes et les autres mécanismes de contrôle et, d'autre part, les services répressifs, pourrait améliorer l'efficacité de la détection et des poursuites des faits de corruption.

Financement des partis politiques

Au Portugal, les partis politiques sont principalement financés par l'État. Depuis 2005, une autorité unique, la commission des comptes et des financements politiques (ECFP), contrôle les comptes des partis. Elle dépend de la cour constitutionnelle et dispose de pouvoirs d'office en matière d'audits des comptes. En 2010, le GRECO a félicité le Portugal pour son cadre juridique détaillé qui régit le financement des partis politiques, et englobe notamment des règles détaillées relatives au financement privé, à la limitation des dons et à l'interdiction des dons de la part des entreprises. Néanmoins, le GRECO a aussi décelé des lacunes en ce qui concerne la publication des comptes des partis, qui ont été publiés avec des retards considérables et dans un format peu lisible, en particulier pour ce qui est du financement des campagnes électorales. Par conséquent, il a formulé un certain nombre de recommandations, portant notamment sur l'amélioration du suivi et de la formation en ce qui concerne l'application de la législation[36]. En octobre 2013, le GRECO a conclu que la majorité de ses recommandations sur le financement des partis avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante[37]. Il a cependant recommandé d'introduire l'obligation de rapports plus fréquents sur les recettes et dépenses liées aux campagnes électorales, et de renforcer la capacité de la cour constitutionnelle à garantir, efficacement et en temps utile, le processus de contrôle des comptes annuels des partis et des comptes des campagnes électorales. Il a également recommandé d'analyser les contributions de tiers en faveur des différents acteurs politiques.

En décembre 2010, le Parlement a adopté des amendements législatifs sur le financement des partis[38], ce qui a soulevé un certain nombre de nouvelles questions. De nouvelles sources de financement ont été introduites, ce qui pourrait poser des risques en termes de contournement des mécanismes de contrôle, comme les contributions des candidats aux élections sans imposer de plafond et un nouveau type de subventions publiques en faveur des groupes politiques siégeant au Parlement, payées directement aux partis. Les activités de collecte de fonds ne sont plus toutes consignées et les prêts ne sont pas tout à fait transparents. Ces

33 D'après l'étude du système national d'intégrité publiée en 2012 par Transparency International, les autorités chargées des enquêtes, et en particulier les unités spécialisées des parquets chargées des infractions relatives à la corruption, travaillent dans des conditions financières difficiles.

34 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf

35 Constitution de la République portugaise, septième révision [2005], chapitre IV. Loi n° 60/98 (27 août 1998) sur le statut des parquets.

36 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)6_Portugal_Two_FR.pdf

37 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)18_Interim_Portugal_FR.pdf

38 Loi n° 55 du 24 décembre 2010.

amendements ont aussi introduit une nouvelle forme de subvention indirecte qui contenait une disposition qui s'appliquait rétroactivement et validait des transferts des parlements régionaux vers les partis politiques qui n'étaient pas autorisés en vertu de la loi précédente et avaient été précédemment déclarés illégaux par la cour constitutionnelle[39].

Dans le contexte des mesures d'austérité, les subventions et la limitation des dépenses de campagne électorale ont été ultérieurement réduites et des seuils ont été introduits pour les subventions destinées aux affichages à l'extérieur[40]. En outre, début 2013, un nouveau règlement a été adopté sur la normalisation des procédures relatives aux comptes des partis politiques. Il vise à accroître la transparence en introduisant un format commun[41] pour la présentation des comptes des partis politiques et des campagnes électorales[42] et en couvrant les structures internes des partis politiques, y compris les divisions régionales et locales. Les comptes annuels des partis politiques sont publiés par la commission des comptes et des financements politiques (ECFP) sur son site internet dans un délai de cinq à huit jours à compter de leur soumission.

Certains cas liés à la corruption qui ont été portés à l'attention du public ces dernières années concernaient des allégations relatives au financement illicite de partis politiques. Bien que la commission des comptes et des financements politiques ait pris des mesures pour intensifier ses activités de contrôle, ses pouvoirs restent limités en ce qui concerne l'application des sanctions administratives. Ces dernières années, la cour constitutionnelle a commencé à imposer des amendes plus lourdes en cas d'irrégularités concernant le financement de partis. Dans un cas, la cour constitutionnelle a condamné une entreprise à des amendes de 600 000 euros pour financement illicite de partis[43]. Le directeur général de l'entreprise et le trésorier du parti ont également été condamnés à une amende.

Il n'existe actuellement aucun code de déontologie applicable aux élus aux niveaux central et local, ni de sanctions en cas de violation de l'intégrité (autre que celle de nature pénale) qui garantiraient la promotion de normes élevées en matière d'intégrité. Un code de conduite existe pour les fonctionnaires de l'État[44]. L'existence de codes de conduite pour les élus et de dispositions réglementaires sur les sanctions applicables en cas de violation des règles éthiques renforcerait les normes en matière d'intégrité et de responsabilité et garantirait une plus large gamme de sanctions non pénales pour les comportements contraires à l'éthique qui portent préjudice à l'intérêt public. Ces codes garantiraient également une application plus efficace des règles en matière d'intégrité au moyen de solutions d'autorégulation, compte tenu des particularités des sanctions non pénales applicables aux élus par rapport aux autres catégories d'agents publics (à savoir, agents publics nommés, fonctionnaires, etc.).

Conflits d'intérêts et déclaration de situation patrimoniale

Au niveau national, les députés et les ministres sont juridiquement tenus de déclarer tout conflit d'intérêt réel ou potentiel. Leurs déclarations sont consignées dans un registre public disponible en ligne[45]. Des mesures ont été prises pour veiller à ce que ces déclarations soient rendues sous forme électronique. En outre, les élus doivent respecter les règles en matière d'incompatibilité[46] et de déclaration de situation patrimoniale[47]. Tous les députés, ministres,

39 Décisions n^{os} 515/2009 et 498/2010.
40 Loi n° 1 du 3 janvier 2013.
41 http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/regulamento%202013.pdf?src=1&mid=1971&bid=1303
42 Règlement n° 16 du 10 janvier 2013.
43 Tribunal Constitucional, Acórdão 371/2007. Lisboa, 27.06.2007. http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20070371.html
44 http://dre.pt/pdf1sdip/2008/09/17400/0626006274.pdf
45 Loi n° 24/95 du 18 août; loi n° 28/95 du 18 août; loi n° 3/2001 du 23 février; Amd. n° 9/2001 du 13 mars; loi n° 45/2006 du 25 août; loi n° 43/2007 du 24 août.
46 Les incompatibilités font référence au cumul des mandats.

autres élus et hauts fonctionnaires doivent déclarer leurs avoirs à la cour constitutionnelle au début et au terme de leur mandat[48]. Ces déclarations sont détaillées, mais elles excluent les avoirs détenus par les familles des élus et les personnes qui y sont liés.

La cour constitutionnelle et le procureur général sont chargés de vérifier toutes les déclarations[49]. En 2010, des amendements législatifs ont étendu la portée des déclarations et la cour constitutionnelle a décidé d'interpréter cette portée de manière large[50]. En ce qui concerne les députés, la commission d'éthique est chargée des aspects liés à l'intégrité et à la discipline. Les députés peuvent être forcés de quitter leur fonction si la commission d'éthique constate des incompatibilités ou des empêchements. La fréquence des contrôles effectués par les institutions susmentionnées n'est toutefois pas précise et les autorités signalent peu de révocations[51]. Le procureur général a souligné que pour accroître l'efficacité du mécanisme de vérification, il est nécessaire de renforcer les capacités de contrôle de la cour constitutionnelle et d'améliorer la coopération interinstitutionnelle et l'échange d'informations[52].

Le conseil de prévention de la corruption (CPC) a attiré l'attention sur la question du «pantouflage». Dans certains cas, des ministres chargés des travaux publics ont occupé des postes importants dans les entreprises avec lesquelles ils avaient signé des contrats en tant que ministres. Ces entreprises ont ensuite tenté de prendre part à des partenariats public-privé. Par conséquent, le CPC a recommandé de créer des mécanismes de contrôle et de gestion des conflits d'intérêts, en particulier en ce qui concerne le «pantouflage»[53].

Au niveau local, les conflits d'intérêts ne sont pas réglementés uniformément. Les élus locaux ne sont obligés de déclarer des conflits d'intérêts que si les assemblées municipales ont adopté des textes législatifs à cet égard.

En ce qui concerne les fonctionnaires[54], il existe des réglementations sur les déclarations de situation patrimoniale, les conflits d'intérêts et les incompatibilités[55]. Une charte d'éthique générale pour l'administration publique est en place depuis 1997. Elle énumère les principes fondamentaux du service public: légalité, justice, impartialité, loyauté et intégrité[56].

Des textes législatifs adoptés en 2013 sur le statut des fonctionnaires pour les administrateurs judiciaires ont fixé des règles en matière d'incompatibilités, ainsi que des critères visant à exclure de ces fonctions les personnes condamnées pour corruption[57]. Le Médiateur[58] et le conseil de prévention de la corruption ont recommandé d'adopter un code de déontologie détaillé à l'intention de l'administration publique. Le ministère de la justice a décidé d'incorporer ce code dans le code de procédure administrative, qui est en cours de révision.

47 Loi n° 64 du 26 août 1993.

48 Loi n° 4/83 du 2 avril; loi n° 38/83 du 25 octobre 25; loi n° 25/95 du 18 août; loi n° 19/2008 du 21 avril; loi n° 30/2008 du 10 juillet; loi n° 8/2010: www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/ControlePublicoRiquezaTitularesCargosPoliticos_Simples.pdf

49 Les amendements législatifs introduits par la loi n° 19/2008 ont amélioré la coopération entre le procureur général et la cour constitutionnelle en ce qui concerne la vérification des déclarations de situation patrimoniale.

50 Loi n° 38 du 2 septembre 2010. Décision de la cour constitutionnelle n° 302/2011: http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110302.html

51 Le procureur général ne fait état que de quatre cas en 2011 dans lesquels les révocations avaient été requises par des tribunaux administratifs. Le fonctionnaire concerné décide souvent de démissionner avant qu'une décision ne soit rendue: http://www.pgr.pt/pub/relatorio/2011/Relatorio-do-Ministerio-Publico_2011.pdf

52 Rapport annuel d'activité du procureur général (2011): http://www.pgr.pt/pub/relatorio/2011/Relatorio-do-Ministerio-Publico_2011.pdf

53 Conselho de Prevenção da Corrupção, Recomendação do CPC de 7 de Novembro de 2012, disponible à l'adresse suivante: http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao_conflitos_interesse.pdf

54 Fonctionnaires qui ne sont ni élus ni désignés politiquement.

55 Loi n° 12A du 27 février 2008.

56 Résolution du conseil des ministres n° 47/1997.

57 Loi n° 22 du 26 février 2013.

58 http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec_1B2012.pdf

À la suite d'engagements pris dans un protocole d'accord sur les politiques économiques et financières, des textes législatifs récents visent à mettre en place un processus de recrutement plus objectif pour les fonctionnaires, notamment pour le personnel d'encadrement intermédiaire, en fixant des critères en matière de transparence, d'impartialité et de mérite[59].

Marchés publics

Les marchés publics représentent une part importante de l'économie portugaise. Les travaux, biens et services publics représentaient environ 19,6 % du PIB du Portugal en 2011. La valeur des appels d'offres publiés au Journal officiel en pourcentage des dépenses totales en travaux, biens et services publics s'élevait à 10,9 % en 2011[60].

Le cadre juridique relatif aux marchés publics au Portugal prévoit des garanties en matière de transparence, de non-discrimination et de concurrence loyale. Des modifications au code des marchés publics ont été adoptées en juillet 2012: elles visent à améliorer le processus d'attribution des marchés publics afin de garantir un environnement commercial plus transparent et plus compétitif[61]. Ces modifications concernent en particulier le système d'attribution des travaux et services supplémentaires et éliminent les dérogations qui autorisaient les attributions de marchés de gré à gré. Le règlement de la cour des comptes a été modifié en 2012 en vue de renforcer ses pouvoirs de contrôle et en particulier sa capacité à réaliser des contrôles ex ante et ex post en matière de marchés publics[62].

Bonnes pratiques: transparence des procédures de passation de marchés publics

Le programme de passation électronique des marchés publics a été lancé en juin 2003 sous la forme d'une plate-forme centralisée de grande qualité, qui promeut l'efficacité et la concurrence grâce à une transparence renforcée et à des économies de procédure. Grâce à une transparence accrue, l'utilisation de la passation électronique des marchés publics met en place le cadre permettant d'améliorer la prévention et la détection des irrégularités affectant le processus de passation de marchés, y compris d'éventuels faits de corruption.

Le portail http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx offre la possibilité de télécharger intégralement et gratuitement tous les documents et spécifications d'un marché. De plus, il publie les appels d'offres, reçoit les questions des soumissionnaires et gère l'échange d'informations en ligne. Un outil de gestion des contrats permet le chargement des contrats, le suivi de leur exécution et la facturation électronique. Un système de gestion de l'information permet également de collecter, stocker et organiser les données statistiques sur les procédures de marchés publics.

Depuis 2008, après l'entrée en vigueur du code des marchés publics, le Portugal a mis en place un portail web national, appelé BASE (www.base.gov.pt), qui centralise les informations sur les marchés publics. L'Institut de la construction et de l'immobilier (InCI) est chargé de la gestion de ce portail. BASE reçoit les données de l'édition électronique du Journal officiel portugais et des plates-formes électroniques certifiées concernant les procédures ouvertes et restreintes préalables à l'attribution des marchés. Tous les pouvoirs adjudicateurs publics utilisent un secteur réservé du portail pour y enregistrer les données concernant les marchés, y mettre en ligne les contrats et y consigner des informations sur l'exécution des marchés. De 2008 à 2011, seuls les marchés de gré à gré étaient enregistrés

59 Loi n° 8 du 18 janvier 2012.

60 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

61 Décret-loi n° 149/2012 publié le 12 juillet 2012.

62 Lei de Organização e Processo e Regulamento Geral do Tribunal de Contas (versão consolidada - Janeiro de 2012), http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/legislacao/LOPTC.pdf.

dans BASE. Depuis janvier 2012, conséquence des mesures adoptées au titre du programme d'ajustement, tout marché résultant d'une procédure de passation relevant du code des marchés publics doit faire l'objet d'une publication sur le portail, qui fournit également des informations sur l'exécution des marchés. La publication dans BASE et au Journal officiel est désormais obligatoire pour les marchés de gré à gré, les augmentations d'au moins 15 % du prix des marchés déjà conclus et les sanctions encourues. Les informations disponibles ne permettent pas au grand public de contrôler les procédures intermédiaires. Ces informations sont toutefois consignées dans la base de données et les autorités de contrôle y ont accès.

Selon le sondage Eurobaromètre de 2013 sur la corruption réalisé auprès des entreprises[63], 78 % des répondants portugais estiment que la corruption est un phénomène répandu dans les marchés publics gérés par les autorités nationales (moyenne de l'UE: 56 %), et 83 % pensent que ce fléau frappe les marchés publics octroyés par les autorités locales (moyenne de l'UE: 60 %). Les répondants dont les entreprises ont participé à des procédures de passation de marchés publics au cours des trois dernières années ont considéré que les pratiques suivantes étaient répandues: cahier des charges «sur mesure» en faveur d'entreprises déterminées (72 %); recours abusif aux procédures négociées (63 %); conflits d'intérêts dans le cadre de l'évaluation des offres (67 %); soumissions concertées (65 %); critères de sélection ou d'évaluation imprécis (68 %); invocation abusive des motifs d'urgence pour éviter les procédures de mise en concurrence (74 %); modifications des conditions contractuelles après conclusion du contrat (62 %) et participation des soumissionnaires à la conception du cahier des charges (57 %). Ces indicateurs, tout en ne présentant pas nécessairement de rapport direct avec la corruption, illustrent les facteurs de risque qui accroissent la vulnérabilité à l'égard des faits de corruption dans les procédures de marchés publics.

Dans son rapport de 2009, le conseil de prévention de la corruption (CPC) a relevé des domaines exposés à des risques de corruption dans les marchés publics: déficit de contrôle et de vérification des conflits d'intérêts et du favoritisme, sensibilisation insuffisante des fonctionnaires en ce qui concerne les risques liés à la corruption, contrôle limité des modifications contractuelles, et mécanismes de vérification peu efficaces dans la phase postérieure à l'attribution des marchés publics et dans la phase de mise en œuvre[64]. Si les hauts fonctionnaires élus et nommés sont soumis à des règles en matière de déclaration de situation patrimoniale et de déclaration d'intérêts, les agents chargés des marchés publics ne sont pas soumis à cette obligation[65].

Plus récemment, des préoccupations ont été soulevées en ce qui concerne les partenariats public-privé (PPP). Les PPP sont largement utilisés par le gouvernement pour lancer des travaux publics qui sont ensuite gérés par des investisseurs privés au moyen de concessions. Les travaux concernés allaient d'hôpitaux à des réseaux de distribution d'eau en passant par la construction de routes. Début 2012, un texte législatif a été adopté en vue de renforcer le contrôle du processus, via la création d'une unité technique chargée du contrôle des projets[66]. Le personnel de cette nouvelle unité est soumis à la législation en matière de déclaration de situation patrimoniale, de conflits d'intérêts et d'incompatibilités applicable à tous les fonctionnaires. Les membres de cette unité doivent en outre respecter une période de trois ans pendant laquelle ils ne peuvent effectuer aucune tâche ni fournir aucun service à des entités qui sont ou étaient partenaires des processus PPP auxquels l'unité a participé.

63 Eurobaromètre Flash n° 374 de 2013.

64 Rapport du conseil de prévention de la corruption (CPC) sur le questionnaire sur l'évaluation de la gestion des risques de corruption et des infractions liées en matière de marchés publics et de subventions publiques, 2009: http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorio-sintese_avaliacao_gestao_riscos_corrupcao.pdf

65 Controlo Público da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos, Loi n° 4 du 2 avril 1983 telle que modifiée par la loi n° 38 du 25 octobre 1983, la loi n° 25 du 18 août 1995, la loi n° 19 du 21 avril 2008, la loi n° 30 du 10 juillet 2008, la loi n° 38 du 2 septembre 2010.

66 Décret-loi n° 111 du 23 mai 2012.

La cour des comptes a récemment publié un rapport sur les PPP dans le secteur routier qui indique que les auditeurs ont découvert des contrats parallèles conclus entre l'entreprise publique de gestion des routes (*Estradas de Portugal*), les partenaires privés et les institutions bancaires qui ont financé l'opération[67]. La cour a souligné que le modèle plutôt complexe de gestion et de financement du secteur routier a entravé le contrôle financier. Elle a ajouté que les modèles de PPP existants requièrent un contrôle et une supervision plus strictes de la part des organes de gestion. Le DCIAP a récemment lancé une enquête sur les accusations d'avantage économique illicite, de mauvaise administration, de corruption et de trafic d'influence lors de la signature d'un certain nombre de concessions d'autoroutes, de leur mise en œuvre et de leur renégociation. En outre, le ministère public a lancé des enquêtes pénales à l'encontre d'anciens fonctionnaires du gouvernement en ce qui concerne la négociation et la renégociation de concessions qui accorderaient aux bénéficiaires des avantages non prévus. Une commission d'enquête parlementaire a également été mise en place. En règle générale, la pratique du «pantouflage» entre les fonctions gouvernementales et administratives caractérisées par des responsabilités en matière de prise de décisions et de contrôle en ce qui concerne les PPP et les entreprises privées responsables de ces PPP est source d'inquiétudes[68]. La cour des comptes a également fait part de faiblesses en ce qui concerne certains PPP au niveau local, mentionnant une transparence insuffisante dans les appels d'offres, des lacunes dans l'évaluation des projets, des justifications imprécises de la décision d'attribution et des retards dans la mise en place des comités de contrôle[69]. Le gouvernement renégocie actuellement un certain nombre de PPP, en particulier dans le secteur routier, afin de réduire la responsabilité financière des autorités publiques. Des économies considérables devraient être enregistrées en 2013 et dans les années à venir[70].

Développement urbain

Le Portugal compte 308 municipalités et 3 092 entités locales responsables de l'urbanisme. Les autorités portugaises considèrent que l'urbanisme est l'un des secteurs les plus vulnérables à la corruption. Ce constat est illustré par le fait qu'en 2010, une modification législative a fait de la violation de la réglementation en matière d'urbanisme une infraction pénale distincte[71]. En outre, en vertu de la loi sur le fonctionnement du conseil de prévention de la corruption (CPC), l'aménagement du territoire est l'un des secteurs reconnu comme présentant le risque de corruption le plus élevé et devant être analysé en profondeur par le CPC[72]. Le Médiateur est intervenu dans des affaires d'abus de pouvoir et d'actes illégaux dans le domaine de l'urbanisme et des permis de construction au niveau municipal[73]. Les facteurs contribuant à un risque de corruption accru dans ce domaine sont les suivants: les profits potentiellement élevés, les cadres réglementaires complexes y compris les plans d'urbanisme au niveau municipal, les larges pouvoirs discrétionnaires des autorités locales en ce qui concerne les décisions de réaménagement, les approbations de projets et les procédures d'octroi de permis, et un système de freins et contrepoids peu efficace[74]. Dans ce domaine, les mécanismes préventifs doivent être encore améliorés, étant donné que les pouvoirs des autorités locales se sont accrus au cours des vingt dernières années mais que le système des

67 Tribunal de Contas, 2012, Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Setor Rodoviário, Relatório nº 15/2012 – 2.ª Secção, p. 10-11. Disponible à l'adresse: http://static.publico.pt/docs/politica/auditoriaPPP.pdf.

68 'Corrupção' par Luis de Sousa, publié par Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, pages 52 et 53.

69 http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/1s/audit-dgtc-rel004-2012-1s.pdf

70 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp124_en.pdf

71 Articles 278 et 382 du code pénal introduits par la loi n° 32 du 2 septembre 2010 qui est entrée en vigueur le 1er mars 2013.

72 Article 7 de la loi n° 54/2008.

73 http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=15214

74 TIAC (2012), Corrupção e Urbanismo: as preocupações da TIAC: http://www.transparencia.pt/wp-content/uploads/2012/03/CORRUP%C3%87%C3%83O-E-URBANISMO-AS-PREOCUPA%C3%87%C3%95ES-DA-TIAC.pdf

freins et contrepoids et les mécanismes de contrôle n'ont pas été renforcés proportionnellement.

D'après une étude coordonnée par le DCIAP, sur 838 affaires de corruption portées devant les tribunaux et analysées entre 2004 et 2008, 345 ont impliqué des autorités locales et des entreprises municipales et étaient liées à l'urbanisme, à l'octroi de licences commerciales et aux marchés publics[75]. Le CPC a constaté qu'en 2012, près de la moitié des décisions judiciaires en matière de corruption impliquaient des administrations locales[76]. Dans l'ensemble, le nombre d'enquêtes a augmenté, mais très peu de maires ou de conseillers ont fait l'objet de condamnations définitives.

Une récente réorganisation des structures de l'administration publique a engendré l'intégration de l'inspection générale de l'administration locale (IGAL) à l'inspection générale des finances (IGF) afin d'unifier les mécanismes de contrôle au niveau des administrations locales, conformément au plan pour la rationalisation et l'amélioration de l'administration centrale (PREMAC).

3. PROCHAINES ETAPES

Les principales institutions chargées de la prévention de la corruption et de la lutte contre ce phénomène au Portugal sont confrontées aux mêmes pressions en matière de ressources que toutes les administrations publiques du pays. Dans le contexte de la réforme de l'État qui est actuellement en cours, il convient dès lors d'accorder une attention particulière aux travaux de lutte contre la corruption.

Au cours de ces dix dernières années, plusieurs initiatives ont démontré qu'il existe un engagement politique pour lutter contre la corruption, en particulier grâce à l'adoption de nouveaux textes législatifs. La crise économique a également contribué à accroître la vigilance de la population à l'égard de la corruption. Il n'existe cependant aucune stratégie nationale générale de lutte contre la corruption. Les poursuites et les jugements dans les affaires de corruption complexes à haut niveau comptent toujours parmi les défis à relever. Si des progrès ont été réalisés en ce qui concerne le contrôle du financement des partis, davantage de mesures doivent être prises afin de soutenir les politiques liées à l'intégrité des élus. L'urbanisme et la construction figurent toujours parmi les secteurs les plus vulnérables à la corruption. En ce qui concerne les privatisations, des mesures ont déjà été prises pour accroître la transparence et atténuer les risques liés à la corruption, mais il convient de déployer des efforts supplémentaires pour renforcer les mesures anticorruption.

Les points suivants méritent une attention accrue:

- consigner les **poursuites** menées avec succès concernant des accusations de corruption, en particulier en veillant à ce que les services répressifs, les parquets et le pouvoir judiciaire disposent des moyens de traiter efficacement les affaires de corruption complexes et en renforçant la coopération entre les mécanismes de contrôle et les services répressifs;

- renforcer l'action préventive en ce qui concerne le **financement des partis**, en prenant en considération les recommandations concernées du GRECO; concevoir des codes de conduite à l'intention des **élus aux niveaux central et local**, en prévoyant des outils adéquats en matière de responsabilisation et de sanction pour remédier aux éventuelles

[75] Estudo da Corrupção em Portugal - A Realidade Judiciária - Um enfoque Sociológico: http://www.cies.iscte.pt/projectos/ficha.jsp?pkid=365

[76] http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/relatorio_comunicacoes_recebidas_2012.pdf

violations de ces codes; envisager la mise en place de codes de déontologie au sein des partis politiques ou de pactes éthiques entre les partis; mettre en place des normes minimales en matière de conflits d'intérêts, de «pantouflage», d'incompatibilités et de déclaration de la situation patrimoniale pour les **élus et les fonctionnaires nommés au niveau local**; veiller à ce qu'il existe un mécanisme de contrôle efficace assorti de sanctions dissuasives;

- renforcer la transparence et la vérification ex ante et ex post des procédures de passation des **marchés publics**, ainsi que le contrôle de la phase d'exécution des marchés publics, y compris les contrats conclus par des entreprises publiques et les partenariats public-privé; améliorer la prévention, la détection et la sensibilisation en matière de conflits d'intérêts dans le cadre des marchés publics; veiller à l'application uniforme des règles en matière de déclaration de la situation patrimoniale aux agents chargés des marchés publics;

- évaluer un échantillon représentatif de décisions en matière d'**urbanisme** portant sur des projets récemment conclus au niveau local en vue de déterminer les facteurs de risque, et améliorer l'efficacité des mesures préventives, y compris la transparence du processus décisionnel; renforcer les mécanismes de contrôle dans ce secteur.