



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



COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

Adoption : 21 juin 2019
Publication: 28 juin 2019

Public
GrecoRC4(2019)13

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT DE CONFORMITÉ INTÉRIMAIRE

PORTUGAL

Adopté par le GRECO lors de sa 83^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 17-21 juin 2019)

I. INTRODUCTION

1. Le rapport du Quatrième Cycle d'Évaluation sur le Portugal a été adopté par le GRECO lors de sa 70^e réunion plénière (4 décembre 2015) et rendu public le 10 février 2016 avec l'autorisation du Portugal ([Greco Eval IV Rep \(2015\) 5F](#)). Il porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités portugaises ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO a chargé la Serbie et Malte de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été nommés Mme Ivana CVETKOVIĆ, au titre de la Serbie, et M. Kevin VALLETTA, au titre de Malte. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du présent Rapport de Conformité intérimaire.
3. Dans son Rapport de Conformité ([GrecoRC4\(2017\)23](#)), adopté à l'occasion de sa 78^e réunion plénière (8 décembre 2017), le GRECO constatait que le Portugal n'avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante qu'une seule des quinze recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Au vu de ce résultat, le GRECO a conclu que le niveau très faible de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Il a donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2(i) concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle, et demandé au chef de la délégation portugaise de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations qui n'avaient pas été suivies d'effet (soit les recommandations i à xi et xiii à xv) au plus tard le 28 février 2019. Ce rapport lui a été remis le 28 février 2019 et a servi de base au Rapport de Conformité intérimaire.
4. Il convient de rappeler que dans le Rapport de Conformité, le GRECO avait considéré que la recommandation xii avait été traitée de manière satisfaisante, que les recommandations iii, iv et v avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations i, ii, vi, vii, viii, ix, x, xi, xiii, xiv et xv n'avaient pas été mises en œuvre. Le présent Rapport de Conformité intérimaire évalue l'évolution de la mise en œuvre des recommandations susmentionnées depuis l'adoption du Rapport de Conformité, et donne une appréciation globale du niveau de conformité du Portugal avec ces recommandations.

II. ANALYSE

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

5. *Le GRECO avait recommandé de i) prendre des mesures pour veiller à ce que les délais fixés dans le Règlement de l'Assemblée pour les différentes étapes du processus législatif soient respectés ; ii) garantir l'égalité d'accès à toutes les parties intéressées, y compris la société civile, aux différentes étapes du processus législatif.*
6. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée dans le Rapport de Conformité comme n'ayant pas été mise en œuvre. En ce qui concernait la partie i) de la recommandation, il n'avait pas été démontré que les délais fixés pour l'adoption de projets de lois via des procédures ordinaires non accélérées étaient respectés dans la pratique ou que ces délais avaient été reconsidérés pour

permettre un examen approfondi et de qualité de tous les actes juridiques. S'agissant de la partie ii, le GRECO avait noté que les consultations publiques continuaient d'être tenues au gré des commissions parlementaires, à quelques exceptions près.

7. Concernant la première partie de la recommandation, les autorités renvoient au Règlement du Parlement, qui fixe les délais à respecter aux différentes étapes du processus d'élaboration de la législation. Ces délais sont appliqués par la Conférence des dirigeants de partis politiques, qui planifie les réunions plénières, en établit l'ordre du jour et s'occupe de toute autre question touchant au bon fonctionnement du Parlement.
8. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, les autorités renvoient au site web du Parlement¹, qui fournit des informations sur les initiatives législatives et le calendrier des travaux, et rend compte de l'activité législative. Ils font également référence à la faculté des comités parlementaires d'organiser des audiences publiques et de solliciter le conseil d'experts indépendants, d'organes spécialisés ou d'autorités locales. Des lignes directrices relatives à la consultation figurent sur le site internet du Parlement et incluent une liste des parties prenantes à consulter selon le sujet en discussion.
9. Le GRECO prend note des informations fournies, qui ne sont pas nouvelles. Rien n'indique que des mesures spécifiques ont été prises pour traiter les questions soulevées par la recommandation. Par conséquent, le GRECO demande une nouvelle fois aux autorités de démontrer que les délais législatifs sont respectés dans la pratique et de s'orienter vers un processus législatif qui permette une égalité d'accès et une contribution véritable de toutes les parties intéressées à celui-ci.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i reste non mise en œuvre.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO avait recommandé de i) adopter des principes et normes clairs relatifs à la conduite des parlementaires, rendus publics et assortis d'un mécanisme de contrôle efficace afin de les faire respecter ; ii) sensibiliser les parlementaires à ces principes et à ces normes de conduite en leur donnant des orientations personnalisées et des conseils à titre confidentiel, ainsi que par le biais d'une formation sur des questions telles que les contacts appropriés avec les tiers ou l'acceptation de cadeaux, de marques d'hospitalité et d'autres offres et avantages, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption dans leurs propres rangs.*
12. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée dans le Rapport de Conformité comme n'ayant pas été mise en œuvre. Une commission ad hoc pour le renforcement de la transparence dans l'exercice de fonctions publiques avait été chargée de réexaminer la législation applicable aux titulaires d'une charge publique, y compris aux détenteurs de mandats politiques. Au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, ladite commission envisageait de revoir la législation existante ou d'élaborer une législation complémentaire. Le GRECO avait une nouvelle fois insisté sur la nécessité de produire un texte unique et complet énonçant des normes de conduite applicables aux parlementaires, et d'assortir cet instrument d'un système d'intégrité solide.
13. Les autorités font maintenant savoir que plusieurs groupes parlementaires ont proposé des initiatives législatives visant à garantir la transparence dans l'exercice

¹ <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/IniciativasLegislativas.aspx>

du mandat de parlementaire, à renforcer les incompatibilités et les immunités de ces derniers, et à établir un futur code de conduite sur la base des travaux de la commission ad hoc pour le renforcement de la transparence dans l'exercice des fonctions publiques.

14. En janvier 2018, la commission ad hoc a approuvé le « Code de conduite des membres de l'Assemblée de la République »² ainsi que trois projets de loi sur l'enregistrement des déclarations d'intérêts :
 - le projet de loi n° 225/XIII, qui régit l'activité professionnelle de représentation d'intérêts privés (« lobbying »)³;
 - le projet de loi n° 734/XIII, portant approbation du cadre juridique régissant l'activité professionnelle de médiation dans le cadre de la représentation d'intérêts⁴;
 - le projet de loi n° 735/XIII, portant approbation du cadre juridique régissant l'enregistrement des entités privées qui représentent des intérêts⁵.
15. Les autorités ajoutent que le « projet de loi relatif au contrôle public des détenteurs de mandats politiques et des hauts fonctionnaires et aux sanctions qui leurs sont applicables », examiné par la commission ad hoc, contient un article disposant que « dans les limites applicables aux entités et aux conditions mentionnées dans (...), des codes de conduite doivent être établis et publiés sur les sites web des entités respectives, et leurs principes et règles de transparence doivent être appliqués à leurs membres, notamment en ce qui concerne l'acceptation d'offres et de marques d'hospitalité de la part d'entités publiques ou privées ». Tous ces projets de loi ont été approuvés par le Parlement en deuxième lecture le 7 juin 2019. Ils doivent encore être promulgués par le Président de la République et publiés au journal officiel afin d'entrer en vigueur.
16. Le GRECO prend note de l'adoption du « Code de conduite des membres de l'Assemblée de la République », qu'il se réjouit d'analyser dans son prochain rapport. Il s'agit d'une avancée positive dans la mise en œuvre de la première partie de la recommandation. Le GRECO rappelle cependant que ce code doit être publié en ligne et assorti d'un mécanisme de contrôle efficace. De plus, des orientations, une formation et des conseils adaptés doivent être dispensés aux parlementaires en application de la deuxième partie de la recommandation, qui n'a toujours pas été mise en œuvre.
17. Le GRECO conclut que la recommandation ii est partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

18. *Le GRECO avait recommandé de i) procéder à une évaluation indépendante de l'efficacité du système de prévention, déclaration, détermination et sanction des conflits d'intérêts des parlementaires, en examinant plus particulièrement l'adéquation du dispositif des incompatibilités et empêchements et ses effets en matière de prévention et détection de la corruption, et de prendre les mesures correctives appropriées (renforcer et affiner le cadre réglementaire, renforcer le contrôle, créer des sanctions dissuasives, etc.) et ; ii) veiller à ce que la déclaration identifiant les intérêts privés des parlementaires – préalable ou périodique – fasse l'objet de contrôles approfondis et réguliers effectués par un organe de contrôle impartial.*

² <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=42032>

³ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40347>

⁴ <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=42033>

⁵ <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=42034>

19. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Il s'était félicité de ce que l'efficacité du dispositif de prévention, divulgation, constatation et sanction des conflits d'intérêts des parlementaires était également analysée dans le contexte plus large des autres mesures et règles connexes, notamment celles qui encadraient les incompatibilités, empêchements, déclarations de patrimoine, relations avec des tiers, ainsi que les mécanismes de contrôle. Le GRECO s'était dit impatient d'examiner les conclusions de l'évaluation et de l'analyse d'impact, et les mesures correctives qui seraient envisagées compte tenu des insuffisances mises en lumière dans le rapport d'évaluation.
20. Les autorités répètent que l'évaluation du dispositif de prévention, de divulgation, de constatation et de sanction des conflits d'intérêts des parlementaires est au cœur du mandat de la commission ad hoc pour le renforcement de la transparence dans l'exercice des fonctions publiques. Elles attirent l'attention sur plusieurs projets de loi examinés par la commission ad hoc, qui traitent des conflits d'intérêts et des incompatibilités, à savoir :
- le projet de loi n° 141/XIII, concernant le 12^e amendement au Statut des parlementaires⁶ ;
 - le projet de loi n° 142/XIII, portant modification du cadre juridique régissant les incompatibilités et empêchements applicables aux détenteurs de mandats politiques et aux hauts fonctionnaires (8^e amendement à la loi n° 64/93 du 26 août)⁷ ;
 - le projet de loi n° 150/XIII, renforçant les règles de transparence dans l'exercice de fonctions politiques et de hautes charges publiques, et contrôlant l'enrichissement non justifié⁸ ;
 - le projet de loi n° 152/XIII, portant modification du Statut des parlementaires et des règles en matière d'incompatibilités et d'empêchements applicables aux détenteurs de mandats politiques et aux hauts fonctionnaires⁹ ;
 - le projet de loi n° 153/XIII, portant modification du statut des parlementaires et établissant une règle d'exclusivité obligatoire pour les parlementaires¹⁰ ;
 - le projet de loi n° 157/XIII sur la transparence des titulaires de mandats politiques et des hauts fonctionnaires¹¹ ;
 - le projet de loi n° 160/XIII concernant la lutte contre l'enrichissement non justifié¹² ;
 - le projet de loi n° 219/XIII concernant le 9^e amendement aux règles en matière d'incompatibilités et d'empêchements applicables aux titulaires de mandats politiques et aux hauts fonctionnaires, approuvé par la loi n° 64/93 du 26 août¹³ ;
 - le projet de loi n° 220/XIII concernant le 6^e amendement à la loi n° 4/83 du 2 avril sur le contrôle public du patrimoine des titulaires d'un mandat politique¹⁴ ;
 - le projet de loi n° 221/XIII sur l'enrichissement non justifié, 35^e amendement au Code pénal¹⁵ ;
 - ainsi que les projets de loi n°s 225/XIII, 734/XIII et 735/XIII, déjà mentionnés au paragraphe 14.

⁶ <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40137>

⁷ <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40136>

⁸ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40171>

⁹ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40178>

¹⁰ <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40179>

¹¹ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40202>

¹² <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40213>

¹³ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40336>

¹⁴ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40337>

¹⁵ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40338>

21. Les autorités ajoutent que les projets de loi contiennent des dispositions visant tout particulièrement à mettre en œuvre la deuxième partie de la recommandation. Dans l'un des projets de loi, un consensus semble exister concernant la mise en place d'un organe de contrôle, « l'organe chargé de la transparence et du contrôle », rattaché à la Cour constitutionnelle. De plus, les titulaires de mandats politiques et les hauts fonctionnaires devront présenter par voie électronique, dans les 60 jours suivant leur entrée en fonction, une déclaration de revenus, de patrimoine et d'intérêts, dont le modèle est annexé au projet de loi. Tous les projets de loi mentionnés aux paragraphes 20 et 21 ont été adoptés par le Parlement en deuxième lecture le 7 juin 2019.
22. Le GRECO note que la commission ad hoc pour le renforcement de la transparence dans l'exercice des fonctions publiques a poursuivi ses travaux et que le Parlement a adopté les projets de loi susmentionnés. Ces projets de loi ne sont toutefois pas encore entrés en vigueur et le GRECO n'a pas eu l'opportunité d'évaluer leur contenu. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO se félicite du consensus qui semble exister autour de la mise en place d'un organe de contrôle rattaché à la Cour constitutionnelle. Sa composition, son mandat, ses fonctions et ses prérogatives devront être évalués en temps utile afin de s'assurer qu'ils répondent aux exigences de la recommandation.
23. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

24. *Le GRECO avait recommandé de i) prévoir des sanctions adéquates en cas de violations mineures de l'obligation de déclaration du patrimoine, y compris de déclaration incomplète ou inexacte et ; ii) rendre publiques et mettre en ligne les déclarations de patrimoine des parlementaires.*
25. Le GRECO rappelle avoir indiqué dans le Rapport de Conformité que l'on ignorait s'il fallait ou non établir des sanctions (administratives) plus pertinentes en cas de violations mineures des règles de déclaration de patrimoine, par exemple en cas de déclaration incomplète ou inexacte. Le GRECO se réjouissait néanmoins de ce qu'en application de l'un des projets de loi, les déclarations de patrimoine des parlementaires pourraient être examinées par le public sur le site internet officiel de l'Assemblée, ainsi que sur celui d'un organe de supervision spécialisé, comme l'exige la seconde partie de la recommandation. C'est pourquoi il concluait que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre.
26. Les autorités expliquent, s'agissant de la première partie de la recommandation, que le projet de loi sur le contrôle public des titulaires de mandats politiques et des hauts fonctionnaires et le régime de sanctions applicables à ces derniers, examiné par la commission ad hoc, contient une proposition d'article concernant les sanctions prévues en cas d'infraction liée à la soumission des déclarations de patrimoine. Cet article prévoit la révocation ou la perte du mandat de représentant élu, à l'exception du Président de la République, du Premier ministre et du Président du Parlement, en cas de non-respect des dispositions de la loi.
27. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, les autorités soutiennent que le projet de loi contient une disposition consensuelle prévoyant la publication des déclarations de revenus sur le site web de l'organe de contrôle. Le projet de loi a été adopté par le Parlement en deuxième lecture le 7 juin 2019.
28. Le GRECO rappelle que la première partie de la recommandation demande de prévoir des sanctions adéquates en cas de violations mineures de l'obligation de déclaration du patrimoine, autrement dit des sanctions plus légères que la

révocation ou la perte du mandat. Or on ne saisit toujours pas très bien si de telles sanctions plus légères sont prévues par la loi. C'est pourquoi cette partie de la recommandation demeure non mise en œuvre.

29. Concernant la seconde partie de la recommandation, le GRECO note avec satisfaction que la loi prévoit effectivement la publication des déclarations de patrimoine des parlementaires sur le site web de l'organe de contrôle. Cette partie de la recommandation reste partiellement mise en œuvre.
30. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

31. *Le GRECO avait recommandé i) que les déclarations de tous les députés fassent l'objet de vérifications fréquentes et poussées dans un délai raisonnable conformément à la loi ; et ii) que des moyens suffisants (notamment en termes de ressources humaines) soient alloués à l'organe de contrôle indépendant, de même qu'à toutes ses structures auxiliaires, et que tout soit mis en œuvre pour faciliter une coopération efficace entre cet organe et d'autres établissements publics, notamment ceux exerçant une mission de contrôle en matière de conflits d'intérêts des parlementaires.*
32. Le GRECO rappelle avoir pris note avec satisfaction dans le Rapport de Conformité de l'intention de confier le contrôle du patrimoine des titulaires de charges politiques, y compris des parlementaires, à un organe indépendant rattaché à la Cour constitutionnelle. La recommandation avait par conséquent été considérée comme partiellement mise en œuvre.
33. Les autorités précisent que le projet de loi provisoirement approuvé par la commission ad hoc prévoit l'obligation pour les titulaires d'une charge de soumettre une déclaration actualisée dans les 60 jours suivant la fin de leur mandat ou leur réélection. Si une modification du patrimoine correspondant à un montant supérieur à 50 salaires mensuels minimums survient en cours de mandat, la déclaration doit également être mise à jour.
34. Une autre disposition du projet de loi prévoit le dépôt électronique des déclarations de revenus, de patrimoine et d'intérêts auprès de l'organe chargé de la transparence et du contrôle rattaché à la Cour constitutionnelle. Le projet de loi a été adopté par le Parlement en deuxième lecture le 7 juin 2019.
35. Le GRECO prend note de l'adoption par le Parlement de la loi susmentionnée. Cependant, cette loi n'est pas encore entrée en vigueur et le GRECO n'a pas eu l'opportunité d'évaluer son contenu.
36. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

37. En guise de remarque introductive à cette partie du rapport, les autorités portugaises soulignent que le nouveau Statut des magistrats a été adopté par le Parlement le 30 mai 2019. Il doit être promulgué par le Président de la République et publié au journal officiel afin d'entrer en vigueur.

Recommandation vi.

38. *Le GRECO avait recommandé de i) renforcer le rôle des conseils du pouvoir judiciaire en tant que garants de l'indépendance des juges et de l'appareil*

judiciaire, notamment en inscrivant dans la loi qu'au moins la moitié de leurs membres doivent être des juges choisis par leurs pairs ; et ii) publier rapidement des informations concernant le résultat des procédures disciplinaires menées par ces conseils.

39. Le GRECO rappelle qu'en l'absence de mesures concrètes visant à mettre en œuvre l'une ou l'autre partie de cette recommandation, il avait considéré dans le Rapport de Conformité qu'elle n'avait pas été mise en œuvre.
40. Les autorités soulignent, concernant la partie (i) de la recommandation, que le fait que le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales ne soient actuellement pas composés d'une majorité de juges ne signifie pas que l'indépendance du pouvoir judiciaire ne soit pas garantie.
41. Selon l'article 218 de la Constitution, le Conseil supérieur de la magistrature est composé de 17 membres, dont sept sont des juges élus par leurs pairs, sept sont élus par le Parlement et deux sont désignés par le Président de la République (élu au suffrage universel direct). Le président du Conseil est le président du Tribunal suprême (élu parmi les juges du Tribunal suprême).
42. Les autorités soulignent que des facteurs importants atténuent l'absence de majorité de juges dans la composition du Conseil : i) le Conseil est toujours présidé par un juge ; ii) le président dispose légalement d'une voix prépondérante ; iii) seuls les juges exercent leur mandat à temps plein ; iv) la gestion courante du Conseil est déléguée au vice-président (un juge du Tribunal suprême élu par l'ensemble des juges) ; v) les membres du Conseil ont des mandats de durées différentes, et il est par conséquent très difficile d'exercer une forte influence sur la composition du Conseil (le président du Conseil a un mandat de cinq ans, les membres élus ont un mandat de trois ans, les membres élus par le Parlement ont un mandat de quatre ans et les membres désignés par le Président ont un mandat de cinq ans). De plus, il n'est jamais arrivé que les voix aient été partagées entre juges et non-juges.
43. S'agissant de la partie (ii) de la recommandation, les autorités expliquent que les informations sur le résultat des procédures disciplinaires menées au sein des conseils judiciaires sont publiées dans les meilleurs délais. Le Conseil supérieur de la magistrature publie ces informations sur son site web, en anonymisant les noms des juges concernés. Le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales publie un résumé des décisions prises à chacune de ses sessions concernant l'ouverture d'enquêtes et de procédures disciplinaires, les résultats de ces procédures, leur contenu et les sanctions applicables, en anonymisant les données à caractère personnel des intéressés. Le résultat des procédures disciplinaires est aussi divulgué dans le rapport annuel rendu par le Conseil supérieur de la magistrature au Parlement, qui est publié en ligne¹⁶. De plus, le Tribunal suprême publie en ligne¹⁷ un résumé de tous les recours formés contre les décisions disciplinaires du Conseil.
44. Les autorités ajoutent que les informations concernant les procédures disciplinaires sont considérées par la loi comme confidentielles et sensibles. Dans le cadre de la révision du Statut des magistrats actuellement en cours au Parlement, le Conseil supérieur de la magistrature a suggéré, dans un avis écrit, d'y inclure une disposition l'autorisant à publier des résumés de l'ensemble de ses actions disciplinaires.

¹⁶ <https://www.csm.org.pt/relatorios-anuais/>

¹⁷ https://www.stj.pt/?page_id=7667

45. Les autorités précisent que des informations sur le résultat des procédures disciplinaires menées par le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales sont publiées dans les meilleurs délais sur leurs sites web respectifs. Les noms des juges concernés ne sont pas rendus publics. Le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales publie aussi un résumé des décisions adoptées à chacune de ses sessions concernant l'ouverture d'enquêtes, le déclenchement de procédures disciplinaires leur résultat et les mesures disciplinaires prises. Les données à caractère personnel des juges sont toujours anonymisées.
46. Le GRECO note que le Portugal n'a toujours pas pris de mesures concrètes pour mettre en œuvre la première partie de la recommandation concernant la composition du Conseil supérieur de la magistrature. Les informations fournies ne sont pas nouvelles et ont déjà été examinées dans le contexte du rapport d'évaluation, qui avait rappelé les normes fixées par la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, selon laquelle au moins la moitié des membres des conseils de la magistrature devraient être des juges choisis par leurs pairs. Cette partie de la recommandation n'est donc toujours pas mise en œuvre.
47. S'agissant de la seconde partie de la recommandation, les dispositions décrites concernant les informations sur le résultat des procédures disciplinaires sont identiques à celles qui ont été examinées dans les rapports d'évaluation et de conformité. La seule nouvelle information est la suggestion faite par le Conseil supérieur de la magistrature d'inclure une disposition spécifique dans le nouveau Statut des magistrats autorisant la publication d'informations supplémentaires concernant ses actions disciplinaires. C'est un pas dans la bonne direction, mais on ne saisit pas bien si cette suggestion a été suivie d'effet et si cette disposition figure bien dans le Statut adopté par le Parlement. Pour cette raison, le GRECO ne peut conclure que cette partie de la recommandation a été mise en œuvre, même partiellement.
48. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste non mise en œuvre.

Recommandation vii.

49. *Le GRECO avait recommandé qu'au moins la moitié des membres des autorités appelées à décider de la sélection des juges des cours d'appel et de la Cour suprême soient des magistrats élus (ou choisis) par leurs pairs.*
50. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, au motif que le jury qui examinait la liste des candidats présélectionnés pour un poste de juge de tribunal d'appel ou du Tribunal suprême s'en remettait encore à une majorité de membres qui n'étaient pas juges, comme c'était déjà le cas lors de l'adoption du rapport d'évaluation. Néanmoins, le GRECO se félicitait de l'élaboration du nouveau projet de Statut des magistrats, qui visait à satisfaire aux exigences de cette recommandation.
51. Les autorités font savoir que l'article 47-A du projet de loi n° 112/XII, portant révision du Statut des magistrats¹⁸, qui a déjà été approuvé par le Parlement en première lecture, modifie la composition du jury chargé d'examiner la liste des candidats présélectionnés pour un poste de juge de tribunal d'appel, qui devra désormais être constitué d'une parité de juges élus par leurs pairs et de non-juges (3+3).

¹⁸ <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=42400>

52. La composition du jury chargé d'examiner la liste des candidats présélectionnés pour un poste de juge du Tribunal suprême est la suivante : le président du Tribunal suprême (président), le juge qui a le plus d'ancienneté parmi les membres du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), un membre du Conseil supérieur du parquet élu par cette instance, un membre non-juge du CSM élu par cette instance, un professeur de droit de l'université et un avocat exerçant des fonctions au sein du Conseil supérieur du barreau portugais, désigné par cette instance. Les autorités soulignent que cette composition est justifiée par le fait qu'à la différence des juges de tribunal d'appel, qui sont exclusivement sélectionnés parmi les juges, les juges du Tribunal suprême peuvent être choisis parmi les juges des tribunaux d'appel, les procureurs généraux adjoints et des juristes reconnus.
53. Le GRECO note avec satisfaction que l'article 47-A du projet de loi n° 112/XII prévoit que les juges des tribunaux d'appel seront sélectionnés par un jury dont la moitié des membres seront des juges élus par leurs pairs. Cela répond aux exigences de la recommandation en ce qui concerne les juges des tribunaux d'appel. Cependant, le GRECO n'a pas eu l'opportunité d'évaluer le contenu de la loi donc cette appréciation positive devra être confirmée dans son prochain rapport. En ce qui concerne le jury chargé d'examiner la liste des candidats présélectionnés pour un poste de juge du Tribunal suprême, le GRECO rejette l'explication selon laquelle les profils plus variés des candidats à un poste de juge du Tribunal suprême justifieraient une dérogation au principe énoncé dans la recommandation.
54. Le GRECO conclut que la recommandation vii est partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

55. *Le GRECO avait recommandé de s'assurer que les évaluations périodiques des juges des juridictions de première instance et les inspections/évaluations des juges des juridictions de seconde instance apprécient, de manière équitable, objective et en temps opportun l'intégrité des juges et leur respect des règles de déontologie judiciaire.*
56. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les normes de conduite pertinentes restaient à être développées et prises en compte aux fins des évaluations périodiques ou appréciations ad hoc. Par ailleurs, il n'a pas semblé qu'il avait été remédié aux nombreux retards constatés dans la conduite des évaluations.
57. Les autorités font savoir que le CSM approuve chaque année un plan annuel d'évaluation des juges des tribunaux de première instance. Ces plans s'appuient sur l'article 12 du Règlement relatif aux services d'inspection du Conseil supérieur de la magistrature¹⁹, adopté le 17 novembre 2016.

Règlement relatif aux services d'inspection du Conseil supérieur de la magistrature, article 12 :

1 - L'inspection des magistrats porte sur la capacité humaine de ces derniers à exercer leurs fonctions, leur adaptation à la fonction et leur préparation technique.

2 - S'agissant de la capacité humaine du magistrat à exercer ses fonctions, l'inspection tient compte, notamment, des facteurs suivants :

- a) Indépendance, impartialité, dignité de conduite et honorabilité civique ;
- b) Relations avec les justiciables et les intervenants dans la procédure, les autres magistrats, les avocats, les autres professionnels de la justice, les fonctionnaires judiciaires et le grand public ;

¹⁹ <https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2017/02/Novo-Regulamento-dos-Servicos-de-Inspecao-do-Conselho-Superior-da-Magistratura.pdf>

- c) Prestige professionnel et personnel dont il jouit en tant que juge dans l'exercice de ses fonctions ;
- d) Sérénité et réserve dans l'exercice de ses fonctions ;
- e) Capacité à comprendre les situations concrètes soumises à son appréciation et sens de la justice, eu égard à l'environnement socioculturel dans lequel la fonction est exercée ;
- f) Capacité à former des magistrats et implication dans la formation.

3 - L'adaptation à la fonction est analysée, notamment, sur la base des aspects suivants :

- a) Assiduité, zèle et dévouement ;
- b) Productivité, notamment eu égard au taux de règlement des affaires, obtenu en divisant le nombre d'affaires clôturées par le nombre de nouvelles affaires enregistrées la même année, et au taux de récupération, correspondant au ratio entre le nombre d'affaires clôturées et la somme des nouvelles affaires enregistrées et des affaires pendantes ;
- c) La méthode de travail utilisée pour parvenir à la décision finale, qui doit être organisée, logique et systématique ;
- d) Délai pour la prise de décision et durée de la procédure ;
- e) Capacité de simplification des procédures ;
- f) Direction des audiences et autre actes, notamment en ce qui concerne la ponctualité, le calendrier, la discipline et la bonne gestion du temps ;
- g) Gestion de la charge de travail et participation à la gestion des dossiers ;
- h) Contribution du juge à la réalisation des objectifs procéduraux approuvés.

4 - Aux fins de l'analyse de la préparation technique, l'inspection prend globalement en compte les aspects suivants :

- a) Qualité juridique du travail inspecté, appréciée essentiellement d'après la capacité de synthèse dans l'énonciation et le règlement des problèmes, la clarté et la simplicité de l'exposé et du discours argumentatif, le sens pratique et juridique, ainsi que la pondération et les connaissances révélées dans les décisions ;
- b) Capacité à comprendre les situations juridiques en question ;
- c) Capacité à convaincre découlant de la qualité et de l'originalité de l'argumentation utilisée pour motiver les décisions ;
- d) Niveau intellectuel : il s'agit d'évaluer les connaissances juridiques acquises et la manière dont elles sont appliquées par le juge dans l'exercice de ses fonctions.

5 - Dans le cadre de l'évaluation mentionnée dans les paragraphes précédents, il convient de toujours tenir compte des circonstances dans lesquelles le magistrat exerce ses fonctions, de ses conditions de travail, de son volume de travail, des difficultés inhérentes à l'exercice de la fonction, de son niveau d'expérience dans la judicature au regard du degré de juridiction et de la complexité du tribunal ou de la section, du cumul de services, tribunaux ou sections, de l'exercice de la fonction de juge coordinateur ou d'autres fonctions légalement admises et de la pertinence des travaux juridiques qu'il a publiés.

58. Les autorités signalent également que le CSM a été, ces trois dernières années, en mesure de terminer son plan d'inspection dans les délais prévus par la loi, grâce à un renforcement de l'organe d'inspection et une meilleure coordination.
59. S'agissant des juges des tribunaux administratifs et fiscaux, les autorités renvoient à l'article 57 du Statut desdits tribunaux, (qui applique l'article 34 du Statut des magistrats), selon lequel les critères pris en compte sont notamment « le domaine dans lequel le juge exerce ses fonctions, le volume de travail, la difficulté du travail et la gestion de la charge de travail, la capacité de simplification des actes de procédure, les conditions de travail, la préparation technique, la capacité intellectuelle, l'exercice de fonctions de formateur d'auditeurs judiciaires, les articles juridiques publiés et la disponibilité ». Les autorités mentionnent également d'autres critères, tels que « l'assiduité et le dévouement, la productivité et la rapidité dans la prise de décision, la sérénité et la discrétion dans l'exercice des fonctions ».
60. Le GRECO fait tout d'abord observer que les informations fournies ne concernent que les juges des juridictions de première instance et rappelle qu'il avait demandé, dans sa recommandation, que l'inspection/évaluation des juges des juridictions de seconde instance soit également améliorée.

61. Aucune précision supplémentaire n'a été apportée concernant les juges des juridictions administratives et fiscales, sachant que les informations communiquées avaient déjà été évaluées dans le Rapport de Conformité. S'agissant des autres juges des tribunaux de première instance, de nouvelles informations ont été présentées, notamment l'article 12 du Règlement relatif aux services d'inspection du Conseil supérieur de la magistrature, qui détaille les différentes aptitudes et capacités devant être évaluées chez les juges. Le GRECO note en particulier que l'indépendance, l'impartialité, la dignité de conduite et l'honorabilité civique figurent parmi les critères d'évaluation, en plus des compétences professionnelles. Le GRECO considère que ces qualités sont des éléments essentiels de toute conduite éthique d'un juge, mais qu'il conviendrait de les énoncer de manière plus détaillée, par exemple dans le cadre de normes de conduite des juges, dont l'adoption est préconisée dans la recommandation xi ci-après. Il s'avère que les critères utilisés pour évaluer la dimension éthique du comportement d'un juge, exposés à l'article 12, paragraphe 2, restent largement les mêmes que ceux qui avaient été décrits dans le rapport d'évaluation (voir paragraphe 105).
62. Enfin, le GRECO salue l'information selon laquelle les évaluations récentes ont été menées dans le délai légal, ce qui semble indiquer que l'élément en « temps opportun » de la recommandation a été rempli.
63. Le GRECO conclut que la recommandation viii est partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

64. *Le GRECO avait recommandé de veiller à ce que le cadre juridique régissant la réattribution des affaires et la réaffectation des juges soit cohérent, étayé par des critères objectifs et transparents, et garantisse l'indépendance des juges.*
65. Le GRECO rappelle que cette recommandation trouve son origine dans le manque de cohérence constaté entre la loi relative à l'organisation du système judiciaire (LOJS) et la loi relative au Statut des magistrats. La première, qui avait été révisée avant la visite sur place, donnait aux présidents des tribunaux d'instance le pouvoir de proposer au Conseil supérieur de la magistrature la réaffectation des juges ou l'attribution d'affaires à un juge autre que celui qui avait été saisi, à des fins procédurales et de jugement²⁰. La seconde loi, qui n'avait pas été alignée sur la LOJS révisée, n'autorisait la mutation d'un juge qu'à *sa seule demande ou à titre de mesure disciplinaire*. Les dispositions contradictoires entre ces deux textes n'avaient pas été supprimées et la recommandation avait, par conséquent, été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité.
66. Les autorités font observer que la loi relative à l'organisation du système judiciaire dans sa version actuelle (loi n° 62/2013) exige que le juge donne son accord en vue de la réattribution d'une affaire ou de sa réaffectation. La disposition en question prévoit l'adoption par le Conseil supérieur de la magistrature d'un règlement définissant les critères applicables en la matière (article 94(4)(f) et (g)). Le Conseil supérieur de la magistrature a approuvé, le 6 juin 2018, un nouveau règlement visant à mettre en œuvre l'article 94 de la loi LOJS²¹. Aux termes de l'article 3 de ce règlement, le transfert d'un juge vers une autre section d'un même district ne peut se faire sans son accord. Ce nouveau règlement, indiquent les autorités, supprime la disposition contradictoire du texte précédent, qui prévoyait qu'en cas de charge de travail excessive dans la section de destination, l'obligation de demander l'accord du juge pouvait être levée.

²⁰ Article 94(4)(f) de la LOJS tel que mentionné au paragraphe 115 du rapport d'évaluation

²¹ <https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2018/07/Altera%C3%A7%C3%A3o-Regulamento-do-artigo-94.%C2%BA-n.%C2%BA-4-al%C3%ADneas-f-e-g-da-LOJS.pdf>

67. Selon l'article 5 du même règlement, la réattribution d'affaires à un autre juge est aussi soumise à l'accord du juge.
68. S'agissant du Statut des magistrats, la loi n° 112/XII²², qui a été adoptée par le Parlement, dispose clairement dans son nouvel article 45 A que le transfert d'un juge vers une autre section du même district, ainsi que la réattribution d'une affaire à un autre juge, est soumise à l'accord du juge.
69. Le GRECO note avec satisfaction que l'article 94 de la LOJS, le règlement portant application de cet article et la loi n° 112/XII portant modification du Statut des magistrats semble désormais exiger que le juge donne son accord s'il doit être transféré vers un autre tribunal ou si des affaires dont il avait été saisi doivent être attribuées à un autre juge. Cependant, dans la mesure où la loi portant modification du Statut des magistrats n'est pas encore entrée en vigueur et que le GRECO n'a pas eu l'opportunité d'évaluer le contenu de la loi adoptée, il ne peut pas encore conclure que la recommandation a été pleinement mise en œuvre.
70. Le GRECO conclut que la recommandation ix est partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

71. *Le GRECO avait recommandé que les décisions définitives des juridictions de première instance soient rendues facilement accessibles et consultables par le justiciable.*
72. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il a noté dans le Rapport de Conformité que les décisions rendues par les juridictions de première instance restaient difficilement accessibles et consultables, à la différence des décisions rendues par les juridictions de seconde instance et par les deux tribunaux suprêmes.
73. Les autorités font savoir que le Conseil supérieur de la magistrature et l'Institut de gestion financière et d'équipement de la justice, un organe du ministère de la Justice, se sont vu confier deux projets cofinancés visant à intégrer la jurisprudence portugaise dans le système européen d'identification des décisions judiciaires – l'ECLI. Dans le cadre du premier projet, une révision complète de la page présentant la jurisprudence nationale²³ a été effectuée. Depuis le 17 décembre 2018, la jurisprudence en portugais est consultable via le moteur de recherche de l'ECLI²⁴.
74. Le second projet, actuellement en cours de mise en œuvre, prévoit l'inclusion des décisions prises par les juridictions de première instance dans le moteur de recherche ECLI. Les autorités ajoutent que ces décisions sont actuellement déjà publiées sur les sites web de certains tribunaux.
75. Le GRECO se félicite des projets actuellement menés pour intégrer les décisions des juridictions de première instance dans la base de données ECLI, qui est un site web aisément accessible et consultable. Il attend avec intérêt l'achèvement de ces projets, qui semblent être de nature à répondre aux exigences de la recommandation.
76. Le GRECO conclut que la recommandation x est partiellement mise en œuvre.

²² Voir note de bas de page 18.

²³ <https://jurisprudencia.csm.org.pt/>

²⁴ https://e-justice.europa.eu/content_ecli_search_engine-430-en.do

Recommandation xi.

77. *Le GRECO avait recommandé de i) élaborer des règles déontologiques claires et rendues publiques (couvrant par exemple les cadeaux, les conflits d'intérêts, etc.), s'imposant à l'ensemble des juges, qui serviront notamment de base pour la promotion, l'évaluation périodique et l'action disciplinaire ; et ii) sensibiliser les juges à ces règles déontologiques en leur donnant des orientations personnalisées et des conseils à titre confidentiel, ainsi que par le biais de la formation initiale et continue.*
78. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée dans le Rapport de Conformité comme n'ayant pas été mise en œuvre. Le GRECO s'était félicité de ce que le projet de nouveau Statut des magistrats énonçait des principes généraux (comme les principes d'indépendance et de non-amovibilité) et imposait certains devoirs aux juges – notamment les devoirs d'impartialité, de réserve, de confidentialité, de diligence raisonnable, de courtoisie et de coopération. Cependant, le GRECO n'était pas convaincu que cela équivalait à un véritable code de conduite clair et applicable, couvrant des questions telles que les cadeaux et les conflits d'intérêts, comme le demandait la recommandation. De plus, le projet n'avait pas encore été soumis au Parlement. Le GRECO avait insisté sur le fait que le respect de la première partie de la recommandation était indispensable à la pleine mise en œuvre de la seconde partie. Par ailleurs, il avait souhaité obtenir l'assurance qu'il existait des règles interdisant aux membres des conseils judiciaires qui donnaient aux juges des conseils sur les dilemmes éthiques de participer à d'éventuelles procédures disciplinaires à l'encontre de ces mêmes juges.
79. Les autorités répètent que le code d'éthique des juges a été intégré dans le nouveau Statut des magistrats, qui a été adopté par le Parlement le 30 mai 2019. Le texte s'applique aux juges des juridictions ordinaires, et les mêmes règles s'appliquent mutatis mutandis aux juges des juridictions administratives et fiscales. Les autorités précisent que les aspects éthiques sont pris en compte dans les évaluations menées par les services d'inspection du Conseil supérieur de la magistrature. S'agissant de la partie (ii) de la recommandation, des conseils concernant des problèmes spécifiques d'ordre éthique sont donnés aux juges à titre confidentiel par les membres permanents des deux conseils judiciaires. Les juges sont sensibilisés aux règles de conduite dans le cadre de la formation initiale et continue dispensée par le Centre d'études judiciaires.
80. Le GRECO constate que les informations fournies sont les mêmes que celles qui avaient été évaluées dans le Rapport de Conformité, à la différence près que le nouveau Statut des magistrats a maintenant été adopté par le Parlement. Le GRECO répète qu'il doute que les principes généraux énoncés dans cette loi – dont le contenu n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation – puissent se substituer à des normes de conduite professionnelle détaillées et contraignantes couvrant notamment la question des cadeaux et des conflits d'intérêts. La première partie de la recommandation n'a donc toujours pas été mise en œuvre et, dans la mesure où la sensibilisation aux règles déontologiques ne pourra avoir lieu que lorsque des normes de conduite claires et contraignantes auront été adoptées, la seconde partie de la recommandation demeure également non mise en œuvre.
81. Le GRECO conclut que la recommandation xi reste non mise en œuvre.

Recommandation xiii.

82. *Le GRECO avait recommandé de s'assurer que les évaluations périodiques des procureurs attachés aux tribunaux de première instance et les inspections/évaluations des procureurs attachés aux tribunaux de deuxième instance apprécient, de manière équitable, objective et en temps opportun l'intégrité des procureurs et leur respect des règles de déontologie professionnelle.*
83. Le GRECO rappelle que cette recommandation, à l'instar de la recommandation similaire qui concernait les juges, n'avait pas été mise en œuvre. Les normes de conduite devant servir de base aux évaluations périodiques des procureurs attachés aux juridictions de première instance et aux inspections/évaluations des procureurs attachés aux juridictions de seconde instance n'avaient toujours pas été élaborées. De plus, on ignorait si le délai de deux ans pour évaluer les procureurs en vue de leur promotion, délai qui réduisait la valeur desdites évaluations, avait été supprimé.
84. Les autorités renvoient aux articles 13, 20 et 21 du Statut des magistrats du parquet et aux articles 109 et 113 du règlement relatif aux services d'inspection du parquet, qui définissent des critères qualitatifs d'évaluation des procureurs, tels que, notamment, la civilité, l'impartialité, l'indépendance, le bon sens, la maturité, le sens de la justice, leur relation avec les autres services de la justice et de la police criminelle, la capacité intellectuelle et la valeur technico-juridique de leurs travaux et publications juridiques. De plus, l'existence de procédures disciplinaires, et, par conséquent, le comportement déontologique des procureurs, ont aussi une influence décisive sur leur évaluation.
85. S'agissant de la périodicité des évaluations, les autorités font savoir qu'au cours des dernières années, leur fréquence a été réduite et qu'elles sont désormais menées comme le prévoit l'article 112 (1) du Statut des magistrats du parquet, à savoir tous les quatre ans.
86. Le GRECO note que les autorités portugaises ont tenté de définir un certain nombre de capacités et de valeurs à prendre en compte dans l'évaluation périodique des procureurs. Il convient que l'impartialité, l'indépendance, le bon sens, la maturité et le sens de la justice sont des éléments essentiels de toute conduite éthique des procureurs. Cependant, il conviendrait de les énoncer de manière plus détaillée, par exemple dans le cadre de règles de conduite clairement définies, dont l'adoption est recommandée ci-après (voir recommandation xv). Le GRECO note en outre que l'arriéré d'évaluations persiste.
87. Le GRECO conclut que la recommandation xiii reste non mise en œuvre.

Recommandation xiv.

88. *Le GRECO avait recommandé de veiller à ce que les règles régissant le pouvoir hiérarchique et les compétences au sein du ministère public correspondent à la nouvelle carte judiciaire et protègent les procureurs de toute ingérence indue ou illicite émanant du sein même du système.*
89. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les modifications apportées à la loi relative à l'organisation du système judiciaire (LOJS), adoptées en décembre 2016, avaient adapté les règles régissant la hiérarchie et les compétences des procureurs à la nouvelle carte judiciaire. Cependant, le GRECO avait rappelé que la recommandation avait été motivée par le

fait que la création de la nouvelle carte judiciaire n'avait pas été accompagnée par la modification en parallèle du Statut des magistrats du parquet. Par conséquent, la stricte subordination hiérarchique réglementée par le Statut avait été érodée, brouillant les frontières entre les compétences respectives et les rapports de subordination, qui étaient interprétés au cas par cas. De plus, on ignorait dans quelle mesure les instances habilitées à donner des instructions contraignantes aux procureurs²⁵ avaient conservé cette compétence dans le nouvel ordre judiciaire. Il ne ressortait pas des informations fournies dans le Rapport de Conformité que le Statut des magistrats du parquet avait été révisé, ni qu'il avait été remédié aux incertitudes juridiques susmentionnées afin de protéger les procureurs subordonnés contre toute ingérence ou pression indue ou illicite émanant de supérieurs hiérarchiques non autorisés.

90. Les autorités mentionnent une nouvelle fois les modifications apportées en 2016 à la LOJS, et en particulier à son article 11. Elles ajoutent que l'approbation du nouveau Statut par le Parlement est toujours en attente.
91. Le GRECO note que la situation demeure essentiellement la même qu'au moment de l'adoption du Rapport de Conformité. Le nouveau Statut des magistrats du parquet n'a pas encore été adopté par le Parlement et les incertitudes demeurent concernant les rapports de subordination et le pouvoir de donner des instructions.
92. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste non mise en œuvre.

Recommandation xv.

93. *Le GRECO avait recommandé de i) élaborer des normes déontologiques claires, rendues publiques et s'imposant à l'ensemble des procureurs, qui serviront notamment de base pour la promotion, l'évaluation et l'action disciplinaire ; ii) sensibiliser les procureurs à ces normes de conduite en leur donnant des orientations personnalisées et des conseils à titre confidentiel, ainsi que dans le cadre de la formation initiale et continue.*
94. Le GRECO rappelle avoir considéré que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, dans la mesure où aucune mesure concrète n'avait été prise pour lui donner suite, hormis la création d'un groupe de travail au sein du Conseil supérieur des magistrats du parquet.
95. Les autorités expliquent que les travaux du groupe de travail auxquels participent des membres du Conseil supérieur des magistrats du parquet en sont encore à leurs débuts. Par ailleurs, un accent plus important a été placé sur le thème de l'éthique et de la conduite professionnelle dans la formation initiale et continue organisée par le Centre d'études judiciaires à l'intention des procureurs et des juges. Il a par exemple été intégré dans les programmes annuels permanents de formation des procureurs (et des juges).
96. Elles expliquent aussi que le Conseil supérieur des magistrats du parquet a approuvé et publié un régime plus strict d'incompatibilités pour les magistrats du ministère public²⁶.
97. Les autorités conviennent de la nécessité pour le Portugal de renforcer le code de conduite des procureurs (et des juges), mais soulignent que les obligations professionnelles des procureurs sont déjà définies dans le Statut des magistrats du parquet et dans la législation générale du travail applicable à la fonction publique.

²⁵ C'est-à-dire le Procureur général et le parquet général, les procureurs généraux adjoints de district et leurs bureaux et les procureurs de district – articles 10, 12, 56, 58, 63 du Statut des magistrats du parquet

²⁶ http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/deliberacao_csmp_incompatibilidades.pdf

Elles ajoutent que la situation changera considérablement lorsque le nouveau Statut des magistrats du parquet sera adopté par le Parlement, étant donné qu'il définit expressément les devoirs éthiques des procureurs.

98. Le GRECO note que les autorités conviennent de la nécessité de renforcer le code de conduite des procureurs (et des juges) et que le nouveau Statut des magistrats du parquet devrait y pourvoir. Cependant, le GRECO regrette qu'aucune autre mesure concrète n'ait été prise entre-temps pour mettre en œuvre l'une ou l'autre partie de la recommandation et que le groupe de travail constitué au sein du Conseil supérieur des magistrats du parquet ait seulement débuté ses travaux. Le GRECO exhorte les autorités à accélérer la mise en œuvre de la partie (i) de la recommandation, qui est une condition préalable à la mise en œuvre de sa partie (ii).
99. Le GRECO conclut que la recommandation xv reste non mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

100. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Portugal a procédé à des améliorations mineures pour suivre les recommandations qui avaient été considérées comme partiellement ou non mises en œuvre dans le Rapport de Conformité du Quatrième Cycle ; une seule recommandation sur quinze a été mise en œuvre de façon satisfaisante ou traitée de manière satisfaisante.** Parmi les recommandations restantes, huit ont, à ce jour, été partiellement mises en œuvre et six restent non mises en œuvre.
101. Plus précisément, la recommandation xii avait été traitée de façon satisfaisante lors de l'établissement du précédent Rapport de Conformité. Les recommandations ii, iii, iv, v, vii, viii, ix et x ont, à ce jour, été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, vi, xi, xiii, xiv et xv n'ont toujours pas été mises en œuvre.
102. S'agissant des parlementaires, le GRECO se félicite de l'adoption d'un code de conduite. La série de lois élaborées dans le cadre de l'ambitieuse réforme lancée par le Portugal pour renforcer l'intégrité, la responsabilité et la transparence parmi les titulaires de charges publiques, notamment les parlementaires, a été adoptée par le Parlement le 7 juin 2019 mais n'est pas encore entrée en vigueur. Cette réforme devra être examinée plus en détail par le GRECO dans un futur rapport en ce qui concerne, par exemple, le cadre réglementaire régissant les déclarations de conflits d'intérêts et de patrimoine, les mécanismes de contrôle y afférents et les sanctions applicables en la matière. Par ailleurs, les autorités doivent encore s'orienter vers un processus législatif qui permette une réelle égalité et diversité d'accès, ainsi qu'une contribution véritable de tous les parties intéressées, y compris de la société civile, audit processus.
103. S'agissant des juges, le GRECO se félicite de l'adoption par le Parlement du nouveau Statut des magistrats, qui représente un pas en avant dans la mise en œuvre de certaines recommandations. Cependant, il n'est pas encore entré en vigueur et le GRECO n'a pas encore eu l'opportunité d'évaluer le texte adopté. Selon le projet, les jurys chargés d'examiner la liste des candidats présélectionnés pour un poste de juge de tribunal d'appel devront être composés d'une parité de juges et de non-juges – ce qui n'est, cependant, toujours pas le cas des jurys chargés d'examiner la liste des candidats présélectionnés à un poste de juge du Tribunal suprême. Le nouveau projet de Statut des magistrats supprimera également les dispositions contradictoires qui régissaient la réattribution des affaires et la réaffectation des juges. Des projets sont également en cours pour que les décisions des juridictions de première instance soient publiées en ligne d'une manière aisément accessible et consultable.

104. En revanche, il est regrettable que le rôle des conseils judiciaires, qui sont les garants de l'indépendance du pouvoir judiciaire, n'ait toujours pas été renforcé. Les évaluations périodiques des juges ne permettent toujours pas de s'assurer, d'une manière équitable et objective, et en temps opportun, de l'intégrité des magistrats et de leur respect des normes de conduite, et les informations sur le résultat des procédures disciplinaires demeurent anonymes. Il est toutefois positif que le Conseil supérieur de la magistrature ait été en mesure, ces trois dernières années, de mener les évaluations dans le délai légal.
105. S'agissant du ministère public, il n'existe toujours pas de normes de conduite professionnelle claires, contraignantes et accessibles au public sur lesquelles appuyer les évaluations périodiques des procureurs. De plus, l'élaboration de la nouvelle carte judiciaire doit encore être accompagnée d'une révision parallèle du Statut des magistrats du parquet afin de protéger les procureurs subordonnés contre toute ingérence ou pression indue ou illicite émanant de supérieurs hiérarchiques non autorisés.
106. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que pour l'heure, le très faible niveau de conformité avec les recommandations reste « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur.
107. En vertu de l'article 32, paragraphe 2(i) de son Règlement intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation du Portugal de lui fournir un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations qui n'ont pas été suivies d'effet (à savoir les recommandations i à xi et xiii à xv) au plus tard le 30 juin 2020.
108. De plus, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii.a), le GRECO invite son président à envoyer une lettre – avec copie au président du Comité statutaire – au chef de la délégation du Portugal, attirant son attention sur le non-respect des recommandations concernées et sur la nécessité d'agir avec détermination afin d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
109. Enfin, le GRECO invite les autorités portugaises à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.