



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 4 décembre 2015

Publication : 10 février 2016

Public

Greco Eval IV Rep (2015) 5F

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

### RAPPORT D'ÉVALUATION PORTUGAL

Adopté par le GRECO lors de sa 70<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 30 novembre – 4 décembre 2015)

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



## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>4</b>
<b>I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>6</b>
<b>II. CONTEXTE .....</b>	<b>8</b>
<b>III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES .....</b>	<b>10</b>
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE .....	10
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF .....	10
REMUNERATION ET AVANTAGES MATERIELS .....	13
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES .....	15
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	19
<i>Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions .....</i>	<i>19</i>
<i>Cadeaux .....</i>	<i>21</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques .....</i>	<i>22</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	22
CONTROLE ET APPLICATION .....	24
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	29
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES .....</b>	<b>30</b>
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE .....	30
<i>Organes judiciaires autonomes .....</i>	<i>32</i>
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE .....	34
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE JUDICIAIRE .....	38
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES .....	41
CONFLITS D'INTERETS .....	42
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	43
<i>Récusation et abstention .....</i>	<i>43</i>
<i>Contacts avec des tierces parties et informations confidentielles .....</i>	<i>45</i>
DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIFS ET D'INTERETS .....	45
CONTROLE ET APPLICATION .....	45
<i>Conflits d'intérêts .....</i>	<i>45</i>
<i>Activités professionnelles accessoires et autres obligations .....</i>	<i>45</i>
JURIDICTIONS ORDINAIRES .....	46
JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET FISCALES .....	47
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	47
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS .....</b>	<b>49</b>
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC .....	49
<i>Services de poursuite autonomes .....</i>	<i>50</i>
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE .....	51
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE JUDICIAIRE .....	54
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES .....	56
CONFLITS D'INTERETS .....	57
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	57
<i>Cadeaux .....</i>	<i>58</i>
<i>Contacts avec des tierces parties et informations confidentielles .....</i>	<i>58</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	59
CONTROLE ET APPLICATION .....	59
<i>Conflits d'intérêts .....</i>	<i>59</i>
<i>Règles déontologiques, activités professionnelles accessoires et autres obligations .....</i>	<i>59</i>
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	61
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES À DONNER .....</b>	<b>63</b>

## RÉSUMÉ

1. La corruption est vue comme un problème par la société portugaise. Après avoir baissé entre 2006 et 2009 (au classement de l'indice de perception de la corruption établi par Transparency International, le pays obtient un score de 66 en 2006 et de 58 en 2009), le degré de corruption perçue est légèrement remonté par la suite puis est resté relativement stable depuis 2012 (score de 63 en 2012, 62 en 2013 et 63 en 2014).

2. En 2011, le Portugal a convenu avec l'Union européenne et le Fonds monétaire international (FMI) d'un programme d'ajustement économique assorti d'exigences de réformes structurelles, en vue de parvenir à une réduction de la dette publique et des formalités administratives. Dans le cadre de ce programme, une réforme destinée à améliorer l'efficacité du système judiciaire a été engagée en septembre 2014. La carte judiciaire du pays a été redessinée et il a été procédé à des coupes dans le budget et le personnel de la justice. Certains observateurs ont anticipé que d'autres composantes du programme, comme la privatisation des actifs publics et la renégociation des partenariats public-privé, seraient porteuses de risques de corruption en raison de la confusion entre intérêts publics et intérêts privés.

3. Un cadre législatif et plusieurs institutions et outils visant à dissuader les membres des trois groupes professionnels examinés de commettre des actes de corruption sont en place. Au nombre de ces mécanismes figurent une obligation de déclaration préalable et périodique des conflits d'intérêts, un régime d'incompatibilités et empêchements et une obligation de déclaration de patrimoine (pour les parlementaires). Les divers éléments du dispositif sont toutefois déconnectés. Le cadre juridique, fragmenté, parfois incohérent, n'a pas toujours été suffisamment réfléchi. Une telle fragmentation ne contribue guère à atténuer les risques de corruption compte tenu des incertitudes que cela crée – pour les citoyens comme pour les membres des trois groupes considérés – quant aux règles applicables. Enfin et surtout, trop peu d'attention est accordée à la *prévention* de la corruption.

4. La prise en compte insuffisante des questions d'intégrité, de l'obligation de rendre compte et de la transparence est un travers inhérent aux régimes applicables à ces trois groupes. Aucun code de déontologie n'a encore été établi. A l'heure actuelle, le Parlement s'en remet à la conscience personnelle des députés tandis qu'au sein de la magistrature, la seule référence sont les principes généraux relatifs aux fonctions de juge ou de procureur (et, à titre subsidiaire, les principes applicables aux fonctionnaires). La responsabilité des parlementaires a été affaiblie par un régime de prévention des conflits d'intérêts trop permissif et un régime d'incompatibilités litigieux qui leur permet d'exercer la profession d'avocat. L'idée selon laquelle le Parlement n'affiche qu'une transparence de façade dans ses activités reste fortement ancrée dans les esprits du fait de l'absence de réglementation encadrant les contacts des députés avec les tiers et de l'insuffisante ouverture du processus législatif à d'autres parties prenantes. S'agissant des juges et des procureurs, le fait de dissimuler certains éléments à l'issue des procédures disciplinaires entrave leur obligation et celle des conseils de la magistrature et du ministère public de rendre des comptes.

5. D'autres points litigieux propres à chacune de ces trois catégories professionnelles ont aussi été mis en lumière. Une évaluation de l'efficacité de l'ensemble du système de prévention, divulgation, constatation et sanction des conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée et sa redynamisation apparaissent comme une nécessité. Une simplification de la procédure de déclaration des conflits d'intérêts et des incompatibilités et empêchements, accompagnée d'un renforcement du contrôle, s'impose. En outre, pour une plus grande cohérence, la déclaration de patrimoine doit devenir une composante intégrale de la politique de gestion des conflits d'intérêts des parlementaires. Plusieurs déficiences – notamment une absence de contrôle approfondi et en temps utile – du mécanisme de divulgation et de vérification du patrimoine des parlementaires devront

également être abordées. Dernier point, mais non des moindres, un examen de la procédure de levée de l'immunité des députés des assemblées législatives régionales – qui fait obstacle aux poursuites qui pourraient être engagées pour des actes criminels, dont la corruption – est également souhaitable.

6. En ce qui concerne l'appareil judiciaire, il est très vulnérable aux ingérences politiques indues en raison de la composition des conseils responsables des nominations et de l'avancement des juges ainsi que des mesures disciplinaires dans les tribunaux ordinaires, administratifs et fiscaux. Par ailleurs, le manque d'autonomie financière des tribunaux et du ministère public et le fait que le budget du parquet soit intégré à celui du tribunal (ou de la circonscription judiciaire) auquel il est attaché posent également problème. Cela fragilise le statut de la magistrature en tant que pouvoir indépendant et celui du ministère public en tant qu'instance autonome. En outre, bien que la nouvelle carte judiciaire eût été mise en place en septembre 2014, les statuts des magistrats du siège et du parquet n'ont pas été révisés en conséquence. Cela a notamment conduit à une réglementation discordante de la réattribution des affaires entre les magistrats et de la mutation des juges dans les tribunaux cantonaux et, pour les procureurs, à une érosion de la stricte subordination hiérarchique requise.

7. En conclusion, les autorités sont invitées à inscrire clairement la prévention de la corruption au cœur des réglementations concernant les trois groupes professionnels examinés dans le présent rapport, à consolider le cadre juridique existant et à renforcer, le cas échéant, les pouvoirs, l'impartialité ou l'efficacité des organes de contrôle. Plus généralement, elles devraient s'attacher à promouvoir une approche cohérente et systématique en matière de prévention de la corruption afin d'obtenir des résultats tangibles et une mise en œuvre durable.

## **I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE**

8. Le Portugal a rejoint le GRECO en 2002. Depuis son adhésion, il a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des Premier (novembre 2002), Deuxième (novembre 2005) et Troisième (mai 2010) Cycles d'Évaluation. Les Rapports d'Évaluation pertinents, ainsi que les Rapports de Conformité ultérieurs, peuvent être consultés sur la page d'accueil du GRECO ([www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr)).

9. Le Quatrième Cycle d'évaluation en cours, lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2012, porte sur « La prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO innove et souligne la nature multidisciplinaire de son mandat. En même temps, ce thème se rattache clairement aux travaux précédents du GRECO, notamment ceux du Premier Cycle d'évaluation qui mettait l'accent sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, du Deuxième Cycle d'évaluation qui portait en particulier sur l'administration publique et du Troisième Cycle d'évaluation qui s'intéressait à la prévention de la corruption dans le contexte du financement politique.

10. Dans le cadre du Quatrième Cycle d'évaluation, les mêmes questions prioritaires sont abordées au regard des diverses catégories de personnes/fonctions faisant l'objet de cet examen, à savoir :

- les principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et d'intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

11. S'agissant des assemblées parlementaires, l'évaluation met l'accent sur les membres des parlements nationaux, toutes chambres confondues, que les députés soient désignés ou élus. Pour ce qui est de la magistrature et des autres acteurs des procédures judiciaires, y compris dans leurs phases préliminaires, l'évaluation s'intéresse aux procureurs et aux juges (professionnels ou non, quelle que soit la juridiction au sein de laquelle ils siègent) soumis à la législation et à la réglementation nationales.

12. Aux fins de la préparation du présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses du Portugal au questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2015) 5E), ainsi que sur d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. Par ailleurs, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») a effectué une visite sur place au Portugal du 29 juin au 3 juillet 2015. Elle se composait de Mme Vita HABJAN BARBORIČ, chef du projet pour la prévention de la corruption, Centre pour la prévention et l'intégrité du service public, Commission de prévention de la corruption (Slovénie), M. Alexandru CLADCO, procureur, chef de l'unité « Analyse et Mise en œuvre de la CEDH », Bureau du Procureur général (République de Moldova), Mme Dominique DASSONVILLE, première conseillère au service juridique du Sénat (Belgique), et M. Hugh GEOGHEGAN, ancien juge à la Cour suprême (Irlande). L'EEG a bénéficié de l'aide de Mme Liubov SAMOKHINA du Secrétariat du GRECO.

13. L'EEG s'est entretenue avec des membres du Parlement (*Assembleia da República*) et des représentants de cinq partis politiques. Elle a également rencontré des représentants de l'appareil judiciaire, notamment du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales, de la Cour suprême, du Conseil supérieur du ministère public, du parquet près la Cour constitutionnelle et du parquet près la Cour suprême, ainsi que d'autres juges et procureurs. L'EEG a également rencontré des représentants du Centre d'études judiciaires, de l'Association syndicale des juges portugais et du Syndicat des magistrats du ministère public. Des entretiens ont par ailleurs été organisés avec le ministère de la Justice, le Conseil de prévention de la corruption, l'Ordre des avocats du Portugal, des

associations professionnelles (la Confédération du commerce portugais et la Confédération de l'industrie portugaise), des organisations de la société civile (TIAC – association civique pour la transparence et l'intégrité et OBEGEF – Observatoire de l'économie et de la gestion de la fraude) et l'Association portugaise de la presse.

14. Le principal objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités portugaises en vue de prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et de renforcer l'intégrité perçue et réelle des intéressés. Le rapport contient une analyse critique de la situation prévalant dans le pays et reflète les efforts déployés par les principales parties concernées ; il identifie également les lacunes possibles et formule des recommandations en vue d'accomplir des progrès supplémentaires. Conformément à la pratique observée par le GRECO, les recommandations énoncées dans le présent rapport s'adressent aux autorités nationales, à charge pour celles-ci de déterminer les institutions/organes chargés de prendre les mesures requises. Le Portugal devra rendre compte, dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport, de l'action qu'il a menée pour donner suite aux recommandations formulées.

## II. CONTEXTE

15. Le Portugal a adhéré à l'Union européenne en 1986 et à la Zone euro en 2002. En 2011, en raison de la crise de la dette souveraine, il a accepté un programme d'ajustement économique UE-FMI assorti d'exigences de réformes structurelles, en vue de parvenir à une réduction de la dette publique et des formalités administratives. L'ensemble des politiques et mesures à mettre en œuvre ont été exposées dans un protocole d'accord définissant la conditionnalité de politique économique. De l'avis de certains observateurs, des mesures telles que la privatisation des actifs publics et la renégociation des partenariats public-privé seraient porteuses de risques de corruption en raison de la confusion entre intérêts publics et intérêts privés<sup>1</sup>.

16. La corruption est vue comme un problème par la société portugaise. Après avoir baissé entre 2006 et 2009 (au classement de l'indice de perception de la corruption établi par Transparency International, le pays obtient un score de 66 en 2006 et de 58 en 2009), le degré de corruption perçue est légèrement remonté par la suite puis est resté relativement stable depuis 2012 (score de 63 en 2012, 62 en 2013 et 63 en 2014). En 2013, 90 % des répondants à l'enquête Eurobaromètre considéraient que la corruption était généralisée, 72 % estimaient qu'elle avait augmenté et 36 % affirmaient avoir été personnellement touchés par la corruption<sup>2</sup>. Ces perceptions seraient en partie façonnées par les médias qui assaillent chaque jour les citoyens d'informations faisant état de nouveaux scandales de corruption, d'obstacles récurrents qui entravent les enquêtes en cours, de crimes impunis et de nouvelles politiques (inefficaces) de lutte contre la corruption<sup>3</sup>. Parallèlement à cela, le Portugal figure parmi les Etats membres de l'Union européenne où les personnes interrogées sont les moins susceptibles d'être d'accord avec l'affirmation selon laquelle il est acceptable de faire un cadeau (9 %<sup>4</sup>) ou de donner de l'argent (6 %). Selon une autre étude, les entreprises étrangères qui opèrent au Portugal n'identifient pas la corruption comme un obstacle à la conduite des affaires dans le pays<sup>5</sup>.

17. L'idée selon laquelle le parlement est un « bureau de représentation » d'intérêts commerciaux ou que « le lobbying au parlement est le fait des parlementaires eux-mêmes » serait largement répandue<sup>6</sup>. En 2013, 76 % des répondants à l'enquête Eurobaromètre estimaient que l'étroitesse des liens entre les milieux d'affaires et la classe politique figurait parmi les principales causes de la corruption ; 59 % pensaient que donner ou recevoir des pots-de-vin et l'abus de pouvoir pour bénéfice personnel étaient étendus dans la classe politique (hommes et femmes) à tous les niveaux (idem pour les partis politiques)<sup>7</sup>. Pourtant, selon d'autres sources, les allégations de pots-de-vin ou de corruption concernant des parlementaires seraient rares. Ceci étant, il est estimé qu'il existe un risque réel de capture du législateur par des groupes d'intérêts, notamment par les grands cabinets de consultants et d'avocats<sup>8</sup>.

18. Le système judiciaire est considéré comme étant relativement indépendant mais inefficace. C'est pourquoi une réforme a été conçue dans le cadre du programme d'ajustement économique en vue d'aborder les problèmes, notamment celui des délais de procédure. Cette réforme est en cours, mais il a été procédé à d'importantes coupes dans le budget et le personnel de la justice. Ceci a généré, entre autres, un manque de juges, de procureurs et de greffiers. Les autres conséquences pour les juges et les procureurs

---

<sup>1</sup> Transparency International, Evaluation du système national d'intégrité, 2012 : [http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/portugal\\_2012](http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/portugal_2012).

<sup>2</sup> Voir [ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_397\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf).

<sup>3</sup> Transparency International, Evaluation du système national d'intégrité, 2012.

<sup>4</sup> Aux côtés du Danemark (8 %) et de la Finlande (6 %),

[ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_397\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf).

<sup>5</sup> Business Anti-Corruption Portal [portail anticorruption dans le milieu des affaires], profil pays Portugal, 2014 – <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/portugal/snapshot.aspx>.

<sup>6</sup> TIAC, "Lifting the lid on lobbying. The influence market in Portugal", 2014, p. 16.

<sup>7</sup> [ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_397\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf).

<sup>8</sup> TIAC, "Lifting the lid on lobbying. The influence market in Portugal", 2014, p. 3-4.

sont expliquées dans les chapitres correspondants du présent rapport. Quant à l'indépendance des juges, interrogés sur le point de savoir s'ils étaient à l'abri de toute influence indue, en 2012 45 % des Portugais ayant répondu à une enquête menée dans l'ensemble du pays étaient d'avis que les décisions judiciaires n'étaient pas indépendantes des intérêts économiques et financiers ; 42 % avaient la même perception concernant l'influence exercée par les intérêts politiques<sup>9</sup>. Il ressort du rapport sur la compétitivité mondiale 2013-2014 (*Global Competitiveness Report*) établi par le Forum économique mondial que les dirigeants d'entreprise attribuent à l'indépendance de la justice envers les membres du gouvernement, les citoyens ou les entreprises un score de 4,2 sur une échelle de 7 points<sup>10</sup>. Selon les informations relayées par le portail anticorruption dans le milieu des affaires, la plupart des citoyens considèrent que le système judiciaire portugais est très corrompu, mais la quasi-totalité des personnes interrogées déclarent n'avoir versé aucun pot-de-vin<sup>11</sup>.

19. Le nouvel arsenal législatif de lutte contre la corruption adopté en juillet 2010 prévoyait notamment un alourdissement des sanctions pour corruption (active ou passive) et l'allongement des délais de prescription pour certaines infractions liées à la corruption, comme les pots-de-vin et les abus de pouvoir. Un projet de loi proposant l'incrimination de l'enrichissement illicite a été discuté mais a manqué d'obtenir l'approbation de la Cour constitutionnelle. Le ministère public a par ailleurs préparé un projet de programme d'action contre la corruption comportant des chapitres sur la prévention, la sanction, l'organisation et la formation.

20. La confiance de l'opinion publique à l'égard du système judiciaire est assez faible. En 2013, 77 % des répondants portugais à l'enquête Eurobaromètre avaient le sentiment que la corruption à haut niveau n'était pas suffisamment poursuivie, 17 % estimaient que suffisamment de poursuites étaient menées avec succès pour dissuader leurs concitoyens de se livrer à des actes de corruption et 15 % jugeaient efficaces les efforts déployés par le Gouvernement pour s'attaquer à la corruption. S'agissant de la capacité du système à traiter efficacement d'éventuelles affaires de corruption, 49 % des personnes interrogées faisaient confiance à la police, 16 % au système judiciaire, 8 % aux organismes spécialisés dans la lutte contre la corruption et 1 % à un représentant d'un parti politique (membre du Parlement ou d'un conseil local). Généralement, moins de cinq pour cent de toutes les procédures se rapportant à des faits de corruption aboutiraient à une condamnation<sup>12</sup>. Depuis 2014, quelque 30 anciens membres du Gouvernement ont été inculpés pour pots-de-vin, blanchiment d'argent ou trafic d'influence dans des affaires remontant à 2009<sup>13</sup>. Aucune condamnation n'a été prononcée jusque-là<sup>14</sup>. La complexité du système judiciaire et les délais de traitement des affaires figureraient parmi les principaux obstacles à des poursuites efficaces en cas de corruption. Ces écueils sont aussi associés au manque de juges ayant suivi une formation portant sur la délinquance économique et financière et à l'absence de juridictions spécialisées, compétentes en matière de délits de corruption<sup>15</sup>. La complexité des faits à examiner, en particulier ceux concernant la criminalité en col blanc, qui nécessitent souvent des investigations économiques et financières méticuleuses et l'assistance des institutions étrangères et internationales, est également un facteur.

<sup>9</sup> Transparency International, Evaluation du système national d'intégrité, 2012.

<sup>10</sup> 1 signifiant « fortement influencée » et 7 « entièrement indépendante ».

Voir [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf).

<sup>11</sup> Business Anti-Corruption Portal, profil pays Portugal, 2014 - <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/portugal/snapshot.aspx>.

<sup>12</sup> De Sousa, L., « *A corrupcao participada em Portugal 2004-2008. Resultados globais de uma pesquisa em curso* » [rapport final], Lisbonne, PGR/DCIAP et CIES-ISCTE, 2010. Citation tirée du rapport 2012 de Transparency International intitulé « *Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe* ».

<sup>13</sup> Heritage Foundation, *Country Report*, 2014, <http://www.heritage.org/index/pdf/2014/countries/portugal.pdf>.

<sup>14</sup> Le 17 novembre 2015, l'ancien ministre de l'Intérieur a été formellement inculpé par le ministère public pour quatre infractions de faute de la fonction publique et trafic d'influence. Il avait démissionné un an plus tôt suite à une perquisition de la police dans les locaux du ministère (voir par exemple <http://portugalresident.com/ex-minister-miguel-macedo-formally-accused-of-four-crimes> et <http://observador.pt/2015/11/17/vistos-gold-miguel-macedo-acusado-prevaricacao-traffic-influencia/>).

<sup>15</sup> Transparency International, Evaluation du système national d'intégrité, 2012.

### **III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES**

#### Aperçu du système parlementaire

21. Le Portugal est une république parlementaire dotée d'un système multipartite. L'actuelle Constitution est en vigueur depuis 1976 et a été modifiée pour la dernière fois en 2005. L'Assemblée de la République (*Assembleia da República*), chambre unique du Parlement portugais, se compose de 230 députés élus pour un mandat de quatre ans au suffrage universel, égal et direct, au scrutin secret, dans les 22 circonscriptions électorales du pays. Dans chaque circonscription, les partis politiques ou leurs coalitions présentent des listes bloquées de candidats ; les sièges sont attribués à la répartition proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne (méthode d'Hondt). Hormis quelques exceptions (magistrats, personnel militaire en service actif, diplomates), tout citoyen âgé de 18 ans révolus peut se présenter à une élection.

22. L'Assemblée a une compétence politique, législative et de contrôle. Elle représente l'ensemble des citoyens portugais. Chaque député représente le pays tout entier et non pas uniquement la circonscription dans laquelle il a été élu ; de la même façon, il représente l'intérêt général national, conformément au programme électoral de son parti.

23. Le mandat d'un parlementaire prend fin s'il n'occupe pas son siège, si le nombre d'absences est supérieur au maximum fixé, s'il adhère à un parti autre que celui sous la bannière duquel il a été élu, en cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité, de démission, de condamnation pour l'une des infractions dont un mandataire politique peut être tenu responsable, commise dans l'exercice de ses fonctions parlementaires officielles, ou pour appartenance à une organisation propageant une idéologie raciste ou fasciste. Le mandat est suspendu mais ne prend pas fin en cas de nomination à un poste ministériel.

24. La Constitution, le Règlement de l'Assemblée et le Statut des députés définissent les compétences et le mode de fonctionnement de l'Assemblée ainsi que les droits et devoirs de ses membres. Le président de l'Assemblée et les autres membres du Bureau (4 vice-présidents<sup>16</sup>, 4 secrétaires et 4 vice-secrétaires) sont élus à la majorité absolue des députés en exercice. Les mandats de président, de vice-président et de membre du Bureau sont réputés incompatibles avec les fonctions de président d'un groupe parlementaire. L'Assemblée peut également élire en son sein les membres de commissions permanentes, de commissions *ad hoc*<sup>17</sup> et de commissions d'enquête.

25. Depuis les élections les plus récentes (4 octobre 2015), tenues après la visite sur place, l'Assemblée se compose des parties politiques suivants : le Parti social-démocrate (89 sièges), le Parti socialiste (86), le Bloc de gauche (19), le Parti populaire (18), le Parti communiste portugais (15), le Parti écologiste « les Verts » (2) et le parti Personnes, Animaux, Nature (1). Parmi les élus, on compte 76 femmes dont la présidente, une vice-présidente, une présidente de commission et une présidente de sous-commission. Dans le corps législatif précédent, le Président du Parlement était une femme-députée élue par ses pairs.

#### Transparence du processus législatif

26. Le droit d'initiative législative est dévolu à chaque député, aux groupes parlementaires, au Gouvernement et, sous certaines conditions, à des groupes d'électeurs inscrits (35 000 personnes). Des propositions de loi sur des questions intéressant les régions autonomes de Madère et des Açores peuvent être présentées par l'assemblée législative régionale concernée.

---

<sup>16</sup> Elus sur proposition des quatre principaux groupes parlementaires.

<sup>17</sup> Les commissions *ad hoc* sont créées à l'initiative d'au moins 10 députés ou d'un groupe parlementaire.

27. Après avoir été déclaré recevable par le président de l'Assemblée, tout projet ou proposition de loi est dûment enregistré et numéroté, puis renvoyé à une commission permanente spécialisée pour examen et avis. La procédure législative comporte : 1) une discussion en séance plénière suivie d'un vote sur les grandes orientations du texte ; 2) une discussion et un vote en séance plénière ou en commission, article par article ; enfin, 3) un vote final sur l'ensemble du texte en séance plénière. L'adoption d'un texte en procédure accélérée (sous 48 heures) est possible. Dès qu'une proposition ou un projet de loi a été présenté pour que le président se prononce sur sa recevabilité, le texte est rendu public sur le site internet de l'Assemblée ([www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt)) et publié à son Journal officiel (*Diário da Assembleia da República*), avant même son renvoi à la commission responsable au fond.

28. Les séances plénières sont toujours publiques et des sièges sont réservés aux journalistes accrédités. En règle générale, les textes sont adoptés à la majorité simple. Pour les lois organiques, cependant, lors du vote final sur l'ensemble du texte la majorité absolue des députés qui exercent pleinement leur mandat est requise (ceci vaut également pour les questions touchant à la délimitation territoriale des régions). Le compte rendu intégral de chaque séance est publié au Journal officiel.

29. Les commissions se réunissent en séance publique mais peuvent aussi siéger à huis clos lorsque cela est justifié par la nature de leurs travaux, si les documents examinés comportent des informations classifiées. Les décisions sont prises par la moitié au moins de tous les membres qui exercent pleinement leur mandat. Le procès-verbal qui est établi contient des informations diverses. Sont notamment consignées les présences et les absences, un résumé des questions traitées, les positions adoptées par les députés et les groupes parlementaires, les résultats des votes et le détail des voix exprimées, individuellement ou collectivement<sup>18</sup>. Un député peut demander que la façon dont il a voté soit consignée dans le procès-verbal. Si la réunion d'une commission se déroule en public, le compte rendu intégral de la séance est publié sur le site internet de l'Assemblée. Une commission peut aussi décider que le procès-verbal d'une réunion rende compte de ses débats intégralement ou partiellement. Les médias ont accès sans entrave à tous les documents distribués pour chaque réunion, sauf s'ils contiennent des informations classifiées.

30. Outre leur ouverture aux médias, les réunions plénières et les réunions des commissions sont diffusées en direct en ligne, de même que sur la chaîne parlementaire ARtv, disponible par câble désormais également disponible sur signal ouvert. Tous les votes des parlementaires sont également divulgués et l'ensemble des débats pléniers et des délibérations et documents des commissions sont rendus publics (accessibles en ligne en temps réel, publiés dans le Journal de l'Assemblée et diffusés sur ARtv)<sup>19</sup>.

31. Un débat public peut être organisé, sur décision d'une commission compétente au fond, sur une affaire présentant une importance particulière. L'adoption d'un projet de loi ayant trait au travail nécessite la participation des partenaires sociaux (comités de travailleurs, syndicats ou organisations patronales, par exemple). Si un texte concerne les autorités locales, les communes et les paroisses doivent être consultées. Toute commission peut solliciter l'avis d'experts indépendants, d'organes spécialisés ou de particuliers (leurs noms/qualité doivent être divulgués sur le site internet) et tenir des auditions individuelles ou collectives. Tout citoyen peut en outre être invité à participer

---

<sup>18</sup> Ceci renvoie à la règle selon laquelle les votes sont considérés par groupes parlementaires et non individuellement (voir le paragraphe 1 alinéa d) et le paragraphe 3 de l'article 94 et l'article 98 du Règlement de l'Assemblée), étant donné que le vote se fait normalement « par assis et levé » et que les résultats sont calculés conformément au nombre de sièges dont dispose chaque groupe parlementaire à l'Assemblée.

<sup>19</sup> Aux termes de l'article 113 du Règlement de l'Assemblée, tous les actes et documents dont la publication au Journal officiel est obligatoire, ainsi que tous les documents dont la production et le traitement sont imposés par le Règlement de l'Assemblée, doivent être mis à disposition, en temps réel, sur le site internet de l'Assemblée et sur son intranet.

aux travaux d'une commission par le président de cette dernière, qui en informe le président de l'Assemblée.

32. Les parlementaires n'ont pas l'obligation de révéler leurs contacts avec des tiers, y compris des lobbyistes, dans le cadre de l'élaboration d'un projet. Un projet de loi sur le lobbying applicable aux membres du gouvernement, mais pas aux députés, était en préparation au moment de la visite sur place. Il a été abandonné ultérieurement, le Gouvernement ayant décidé de ne pas donner suite compte tenu des élections à venir.

33. Les projets ou propositions de loi qui sont adoptés deviennent des décrets de l'Assemblée. Une fois signés par le président de l'Assemblée, ils sont envoyés pour promulgation au Président de la République. Ce dernier dispose d'un droit de veto. S'il exerce ce droit, l'Assemblée peut modifier le texte et le renvoyer au Président de la République pour promulgation. Elle peut également voter afin de passer outre le veto. Ceci requiert généralement la majorité absolue des députés en fonctions. Le Président de la République est alors tenu de promulguer le texte dans un délai de huit jours. Le décret, devenu loi, est envoyé au Gouvernement pour être contresigné par le Premier ministre puis est publié officiellement au Journal officiel (*Diário da República*).

34. Un cadre normatif régissant l'élaboration des lois est en place et le processus en lui-même est transparent dans une grande mesure. Il est largement admis que l'Assemblée a accompli des avancées impressionnantes en vue d'améliorer l'accès à ses activités et cela mérite une reconnaissance expresse. Les documents parlementaires comme les règlements, les ordres du jour, les procès-verbaux, le compte rendu intégral des délibérations, les projets ou les propositions de loi et les rapports des experts sont régulièrement publiés en ligne, tandis que la webdiffusion permet la transmission en temps réel des séances plénières et des réunions des commissions. La visibilité des activités de chaque parlementaire a également été renforcée : tous disposent de leur profil personnel sur le site internet de l'Assemblée. Cette page rassemble des informations relatives à leurs initiatives, leur agenda, leurs absences, etc. Pourtant, l'idée selon laquelle il ne s'agit là que d'une transparence de façade persiste. Cela porte à croire que davantage pourrait être fait pour renforcer la transparence des activités de l'Assemblée, de même que pour améliorer la qualité du processus législatif, notamment en développant son caractère participatif et l'obligation de rendre compte.

35. Comme indiqué précédemment, les projets ou les propositions de loi sont adoptés selon une procédure ordinaire ou accélérée. Il est rarement fait usage de la seconde : sous la dernière législature, seuls deux textes ont été adoptés de cette façon. Cependant, dans le cadre de la procédure ordinaire, beaucoup de retard se serait accumulé dans l'examen des textes (principalement des projets de loi émanant du Gouvernement) à la fin de chaque session de la législature. En conséquence, ces textes sont souvent débattus et votés sans tenir compte des délais prescrits par le Règlement de l'Assemblée. A titre d'exemple, au terme de la législature qui coïncidait avec les dates de la visite sur place, 47 projets de loi étaient examinés en commission ; dans 30 cas, les délais fixés n'avaient pas été respectés. Ceci est inquiétant car travailler dans la précipitation compromet non seulement la qualité de l'examen parlementaire mais aussi l'efficacité du contrôle du public, dans un contexte marqué par une absence de gestion efficace des conflits d'intérêts des parlementaires et des lacunes concernant la divulgation et le contrôle de leur patrimoine (à ce sujet, voir *infra*). Il est donc essentiel que des mesures soient prises pour réduire les retards accumulés dans le processus législatif et que la planification des travaux de l'Assemblée et des commissions garantisse la qualité des débats et permette une discussion approfondie de tous les textes examinés, en particulier lorsqu'ils mériteraient de faire l'objet d'un débat public.

36. Il n'est cependant pas obligatoire de soumettre un texte à débat public. Cette décision est laissée à la discrétion de chaque commission, et ce uniquement si l'objet du texte revêt une « importance particulière ». Cette notion n'étant pas définie, toutes les

interprétations sont possibles. Bien que les autorités aient indiqué dans leur mémoire soumis avant la visite que les commissions parlementaires étaient ouvertes aux citoyens et s'appuyaient sur une solide tradition de consultations publiques<sup>20</sup>, ces informations n'ont pu être confirmées lors de la visite sur place. Selon les interlocuteurs de l'EEG extérieurs à l'Assemblée, le gros des consultations organisées par le Parlement reste en deçà d'un véritable débat public et le processus souffre de l'absence de critères objectifs de sélection de ceux dont l'apport est activement recherché. Aller vers un processus législatif favorisant l'égalité et la diversité d'accès, ainsi que la contribution de toutes les parties intéressées, demeure donc une nécessité impérieuse.

37. Qui plus est, des influences cachées indues seraient exercées sur le processus législatif, à tel point que la délégation a recueilli des allégations crédibles de « capture du législateur » lors de sa visite sur place. L'EEG a entendu que les risques les plus importants seraient générés au sein même de l'Assemblée et tiennent au fait que le mandat parlementaire n'est pas exclusif. Certaines activités extérieures, notamment l'exercice de la profession d'avocat, sont autorisées (à ce sujet, voir *infra*). En outre, les contacts des parlementaires avec des tierces parties, y compris des acteurs susceptibles de vouloir orienter les choix législatifs en vue de consolider des intérêts catégoriels, ne sont pas réglementés. Le fait qu'aucune information ne soit disponible sur les personnes qui pourraient être en contact avec les parlementaires à titre officiel ou officieux, exception faite des consultants qui assistent officiellement aux auditions des commissions ou rédigent des rapports d'experts à leur intention, alimenterait les soupçons de conflits d'intérêts, de trafic d'influence et de délits d'initiés<sup>21</sup>. Compte tenu des préoccupations exprimées aux paragraphes 35-37, et afin de promouvoir un processus législatif responsable, ouvert, participatif et totalement transparent, **le GRECO recommande 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.** En ce qui concerne l'adoption de règles régissant les contacts des parlementaires avec des lobbyistes ou d'autres tierces parties cherchant à influencer le processus législatif, cette question est abordée dans la recommandation relative à la déontologie des parlementaires (paragraphe 47).

38. D'une manière générale, les mesures d'ordre législatif importantes aux fins de la prévention et de la lutte contre la corruption font l'objet de critiques de la société civile, qui reproche à l'Assemblée son manque d'approche globale. Les projets de loi et les amendements seraient adoptés sans la préparation voulue, dans la perspective d'élections ou en réaction à des scandales, ou seraient le produit « d'accès de frénésie législative ». Le résultat est un cadre juridique fragmenté, incohérent et insuffisamment réfléchi, qui est de surcroît sujet à de fréquentes modifications. S'agissant de la prévention de la corruption des parlementaires, l'EEG a eu la nette impression que la fragmentation de la législation crée des problèmes à la fois pour les citoyens, en raison des incertitudes quant aux règles applicables, et pour les députés étant donné la dispersion de leurs droits et devoirs dans différents textes juridiques. C'est pourquoi les interlocuteurs de l'EEG ont affirmé qu'un renforcement de la législation en faciliterait la lecture et améliorerait la sécurité juridique. Le processus législatif serait par ailleurs enrichi, dès les stades préparatoires, par l'engagement plus important d'experts, de la société civile et de la presse.

### Rémunération et avantages matériels

39. Les parlementaires sont tenus de travailler à plein temps, d'assister aux séances plénières et aux réunions des commissions, et d'exercer le mandat et les fonctions pour

---

<sup>20</sup> Il a été dit que ces consultations intervenaient durant la première étape du processus législatif, c'est-à-dire après le renvoi du texte déposé à la commission saisie au fond et avant la discussion et le vote sur ses grandes orientations.

<sup>21</sup> Voir aussi TIAC, "Lifting the lid on lobbying. The influence market in Portugal", 2014.

lesquels ils ont été élus ou nommés. Leur salaire mensuel et leurs frais de représentation sont fixés par la loi<sup>22</sup> et s'établissent comme suit :

**Montants résultant de l'application des réductions de rémunération visées à l'article 11 de la loi n° 12-A/2010 du 30 juin 2010 et aux articles 2 et 4 de la loi n° 75/2014 du 12 septembre 2014**

<b>Mandat</b>	<b>Salaire brut (en euros)</b>	<b>Frais de représentation (en euros)</b>	<b>Rémunération totale brute (en euros)</b>
Président de l'Assemblée	5 335,13	2 180,46	7 515,59
Vice-président	3 334,46	851,75	4 186,21
Membre du Conseil d'administration	3 334,46	851,75	4 186,21
Président d'un groupe parlementaire	3 334,46	681,4	4 015,86
Secrétaire du Bureau	3 334,46	681,4	4 015,86
Président de commission	3 334,46	511,05	3 845,51
Vice-président d'un groupe parlementaire (composé d'au moins 20 membres)	3 334,46	511,05	3 845,51
Vice-secrétaire du Bureau	3 334,46	511,05	3 845,51
Député (à titre exclusif <sup>23</sup> )	3 341,96	341,46	3 683,42
Député	3 360,48	0,00	3 360,48

Comme tous les autres agents publics, les parlementaires reçoivent en outre chaque année un 13<sup>e</sup> et un 14<sup>e</sup> mois<sup>24</sup>. En avril 2014, le salaire annuel moyen au Portugal s'établissait à 11 385,72 euros (soit un salaire mensuel de l'ordre de 949 euros).

40. Ne pas assister à une séance plénière sans raison valable donne lieu à une déduction égale à 1/20<sup>e</sup> du salaire mensuel pour chacune des trois premières absences et à 1/10<sup>e</sup> pour toute absence ultérieure (jusqu'à quatre) durant chaque session législative. Toute nouvelle absence injustifiée donne lieu à la perte du mandat. Ne pas assister à une réunion de commission sans raison valable donne lieu à une déduction égale à 1/30<sup>e</sup> du salaire mensuel (jusqu'à quatre absences par commission et par session législative). Au-delà de quatre absences injustifiées, le député concerné perd son siège en commission.

41. Les députés ont également droit à divers avantages : 1) des indemnités de voyage et de séjour pour les déplacements officiels à l'étranger, y compris une assurance-vie; 2) la couverture offerte par l'assurance collective souscrite pour les députés, y compris une assurance-maladie ; 3) l'affiliation au régime général de la

<sup>22</sup> La loi n° 4/85 du 9 avril 1985 (modifiée) définit le régime de rémunération des titulaires de charges politiques.

<sup>23</sup> Les parlementaires concernés reçoivent une indemnité de représentation égale au dixième de leur rémunération à condition qu'ils déclarent n'exercer régulièrement aucune activité économique rémunérée ni aucune autre activité professionnelle en tant qu'indépendant (en application de l'article 16.6 de la loi régissant la rémunération des titulaires de charges politiques).

<sup>24</sup> En vertu de la loi n° 82-B/2014 du 31 décembre 2014 et de la loi n° 4/85 du 9 avril 1985.

sécurité sociale ; et 4) (facultatif) l'affiliation au régime général de retraite. Jusqu'en octobre 2005<sup>25</sup>, les députés ayant exercé leurs fonctions pendant plus de 12 ans recevaient une allocation mensuelle viagère lorsqu'ils quittaient le Parlement.

42. Les déplacements sur le territoire continental et dans les autres circonscriptions sont remboursés et des règles précises sont applicables pour le calcul des indemnités journalières et des frais de voyage. Le droit de chaque député à ces indemnités est vérifié par la consultation du registre de présence. Chaque déplacement professionnel ou officiel au Portugal ou à l'étranger doit être autorisé par le président de l'Assemblée ; le remboursement est subordonné à la présentation des documents de voyage, factures, etc. Le président en exercice et l'ancien président de l'Assemblée, les vice-présidents, le président du Conseil d'administration et les secrétaires du Bureau peuvent choisir entre l'utilisation d'un véhicule officiel ou la perception d'une indemnité de déplacement (pour les déplacements effectués pour le compte de l'Assemblée).

43. Chaque député dispose d'un bureau, d'un assistant, d'une adresse électronique et d'une page personnelle sur internet. Les dépenses encourues par les groupes parlementaires, principalement pour le personnel d'appui, sont imputées sur le budget de l'Etat dans la limite des plafonds fixés, calculés sur la base des résultats des élections. Le budget et les comptes de l'Assemblée sont gérés par le Conseil d'administration, lequel est présidé par un député représentant le plus grand groupe parlementaire et composé de députés représentant les différents groupes parlementaires, du Secrétaire général et d'un membre du personnel. Le Conseil prépare les rapports et les comptes annuels de l'Assemblée, qui ne peuvent être adoptés qu'après avis de la Cour des comptes (contrôleur externe). Les informations concernant la rémunération et les avantages des parlementaires sont publiques et peuvent être trouvées sur le site internet de l'Assemblée. Les informations relatives à la non-assistance aux séances plénières (et les justificatifs fournis) sont également publiées.

#### Principes éthiques et règles déontologiques

44. Présentement, les devoirs des parlementaires sont énoncés dans les textes juridiques suivants : la Constitution (incompatibilités et empêchements, immunité), le Statut des députés (déclaration des intérêts privés, incompatibilités et empêchements, immunité), la loi relative au régime juridique des incompatibilités et empêchements des titulaires de charges publiques et des hauts fonctionnaires, la loi relative au contrôle public de la richesse des titulaires de charges politiques, la loi relative à la Cour constitutionnelle (obligations liées à un non-respect des règles applicables en matière d'incompatibilités et empêchements et de déclaration de patrimoine) et le Code pénal (interdiction d'accepter un avantage indu, corruption active et passive, trafic d'influence, fausses déclarations). Il n'existe cependant pas de règles de conduite spécifiques applicables aux parlementaires hormis l'article 14 du Statut des députés, qui demande le respect de la dignité de l'Assemblée et de ses membres.

45. La grande majorité des parlementaires avec qui l'EEG s'est entretenue se sont déclarés satisfaits de l'exhaustivité et de la clarté du Statut des députés concernant les devoirs et obligations attachés au mandat parlementaire, ont démontré bien les connaître et ont indiqué qu'en cas de doute sur leur interprétation, ils pouvaient demander conseil à l'autorité de tutelle – la commission de l'Assemblée pour l'éthique, la citoyenneté et la communication (commission d'éthique). S'agissant de la désirabilité d'élaborer des normes d'éthique et de conduite, parvenir à un consensus entre les partis est un enjeu de longue date. La plupart des partis représentés au Parlement n'ayant pas de charte éthique interne, ils ne ressentent pas la nécessité de telles règles au sein du Parlement. Nombre de députés ont en outre rejeté cette idée, forts de la conviction qu'étant donné

---

<sup>25</sup> Cette allocation a été supprimée par la loi n° 52-A/2005 d'octobre 2005.

le caractère consultatif d'un tel code, ce serait moins efficace qu'un règlement détaillé et contraignant, plus susceptible de garantir le respect des normes.

46. Du point de vue de l'EEG, cependant, les diverses obligations applicables aux parlementaires forment un ensemble incomplet et les règles fixées sont insuffisamment appliquées. A titre d'exemple, le Statut des députés n'est pas articulé autour de principes fondamentaux d'exercice des fonctions parlementaires, à savoir l'impartialité, la responsabilité, la transparence, la protection de l'intérêt général et la prévention des conflits d'intérêts. Ce dernier point, en particulier, est une question épineuse (à ce sujet, voir *infra*). Par ailleurs, des aspects tels que l'étendue des contacts entre des députés et des tiers ou l'acceptation de cadeaux, de marques d'hospitalité et d'autres avantages<sup>26</sup> ne sont pas réglementés. De surcroît, certaines obligations étant fixées par des textes juridiques distincts, les liens entre ces obligations sont flous ou n'apparaissent pas nécessairement d'emblée (ainsi, la déclaration de patrimoine n'est pas considérée comme une composante du mécanisme de gestion des conflits d'intérêts). C'est pourquoi des propositions ont été formulées concernant le renforcement des textes qui lient les parlementaires. L'article 14 du Statut des députés n'aurait en outre qu'une valeur symbolique. Bien que la commission d'éthique puisse enquêter sur des faits susceptibles de mettre en cause l'honneur et la dignité d'un parlementaire<sup>27</sup>, cette situation ne s'est jamais présentée en pratique. D'après les informations recueillies, les comportements abusifs seraient rares. Même s'il en était ainsi, l'EEG relève également que le Statut des députés ne prévoit aucune sanction (disciplinaire ou autre) attachée aux actes inappropriés. S'agissant des normes de conduite, certains députés ont assuré que la commission d'éthique avait fourni des orientations concernant les dilemmes éthiques, sur demande. La commission n'avait toutefois pas pu confirmer cette pratique. De plus, elle n'a pas de compétence en la matière. Vu ce qui précède et dans la mesure où les notions « d'éthique » ou de « conduite éthique » ne sont pas officiellement reconnues au sein du Parlement, la référence à « l'éthique » dans l'intitulé de la commission semble artificielle et est trompeuse. L'EEG a été informée que son nom avait été changé en réaction au faible niveau de confiance de l'opinion, mais qu'aucune révision du mandat de la commission n'avait été engagée en parallèle. L'absence de normes bien articulées encadrant l'intégrité des députés préoccupe l'opinion publique.

47. La pierre angulaire de la politique de prévention de l'Assemblée est de s'en remettre à la conscience personnelle de chaque député. Une telle approche ne contribue guère à atténuer les vulnérabilités et les risques liés à la corruption. L'EEG a la ferme conviction que la mise en place d'un système d'intégrité robuste et résistant s'impose et que ce système doit intégrer plusieurs éléments. Avant toute chose, le comportement des parlementaires doit être encadré en rassemblant dans un texte unique – un code de déontologie ou un règlement – les principes sous-tendant l'exercice des fonctions parlementaires, l'ensemble des obligations des parlementaires et les normes de conduite qu'exige leur qualité d'élus. Les lacunes du Statut des députés mentionnées plus haut doivent être comblées. Dans la mesure où l'un des principaux objectifs du système d'intégrité est de promouvoir la confiance de l'opinion envers les processus parlementaires de prise de décision et envers les députés en tant que titulaires de charges publiques, il est en outre indispensable de divulguer largement les principes et les normes de conduite afin d'informer les citoyens des comportements qu'ils peuvent légitimement attendre des parlementaires. Par ailleurs, la solidité du système dépend aussi de son application effective. Ceci requiert notamment une mise en œuvre cohérente, l'identification des comportements répréhensibles et l'application des sanctions adéquates. Dernier point, mais non le moindre, une adhésion rationnelle et durable aux principes et normes de conduite serait facilitée si les nouveaux élus, de même que les députés plus expérimentés, avaient accès à des activités de sensibilisation et de formation et à des services de conseil – y compris à titre confidentiel – sur des

---

<sup>26</sup> A ce sujet, voir *infra*.

<sup>27</sup> A la demande de l'intéressé ou sur décision de l'Assemblée - Article 27, paragraphe A, alinéa j) du Statut.

dilemmes éthiques et d'autres questions susceptibles de préoccuper l'opinion publique. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande i) d'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) de 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.**

#### Conflits d'intérêts

48. Les obligations ci-après visent à prévenir l'apparition de conflits d'intérêts dans l'exercice d'un mandat parlementaire : 1) respect des règles d'incompatibilité et d'empêchement (voir plus loin) ; et 2) enregistrement des informations identifiant les intérêts privés. S'agissant de ce dernier point, conformément au Statut des députés, dans les 60 jours suivant leur prise de fonction et, par la suite, dans les 15 jours suivant tout changement de situation<sup>28</sup>, les parlementaires sont tenus d'inscrire au registre des intérêts une liste des activités exercées. Ils doivent notamment indiquer :

- les fonctions et activités, publiques et privées, exercées sur les trois dernières années ;
- les fonctions et activités, publiques et privées, cumulées avec l'exercice du mandat parlementaire ;
- les intérêts financiers pertinents. Doivent notamment être mentionnés tous les actes qui génèrent des revenus, directement ou indirectement et, en particulier : a) les personnes morales publiques ou privées auxquelles des services ont été fournis ; b) la participation à des comités consultatifs, des conseils, des comités d'audit et d'autres organismes collégiaux, lorsque c'est prévu par la loi ou durant une mission d'audit ou de contrôle des fonds publics ; c) la détention d'une partie du capital de sociétés soit personnellement, soit par l'intermédiaire du conjoint (non séparé légalement) ; d) les subventions ou aides financières reçues par le parlementaire ou par son conjoint dont il n'est pas légalement séparé ou par le biais d'une société dont ils détiennent une part du capital ; e) la participation à des conférences, des entretiens, des formations de courte durée ou d'autres activités analogues ;
- d'autres intérêts pertinents, notamment : a) la participation rémunérée aux travaux de commissions, de comités ou de groupes de travail ; b) la participation à des associations civiques recevant des fonds publics ; c) la participation à des associations professionnelles ou à des associations représentant un intérêt quelconque.

Tous les actes et activités susceptibles d'entraîner l'incompatibilité ou un empêchement doivent également être signalés.

49. La déclaration d'intérêts et d'activités est déposée auprès de la commission d'éthique de l'Assemblée. Elle est conservée sur support papier et en version numérique avec un certificat de signature (carte d'identité du député). Après validation par le sous-groupe de la commission, toutes les déclarations sont mises en ligne sur le site internet de l'Assemblée et rendues publiques, normalement peu de temps après leur soumission. Déposer une fausse déclaration est considéré comme un délit.

---

<sup>28</sup> Entre 2012 et 2015, en moyenne huit déclarations ont été déposées chaque mois afin de modifier les inscriptions portées au registre.

50. En outre, lorsqu'ils présentent une proposition de loi ou qu'ils interviennent dans les travaux parlementaires, en commission ou en séance plénière, les députés doivent, le cas échéant, déclarer *au préalable* l'existence de tout intérêt privé. Il peut notamment y avoir conflit d'intérêts : a) lorsque les députés, leurs conjoints, leurs proches ou des personnes avec qui ils ont un lien de parenté en ligne directe ou au second degré en ligne collatérale, ou des personnes avec qui ils cohabitent, détiennent des droits ou des parts dans toute entreprise légale ou tout contrat/transaction dont l'existence, la validité ou les effets pourraient être altérés en conséquence directe de lois ou de résolutions adoptées par l'Assemblée ; b) lorsque les mêmes personnes sont membres d'un organe d'une société, ont une activité de consultant ou avocat, ou sont employées ou salariées d'une entreprise ou d'un organisme à but non lucratif dont la situation juridique pourrait être directement modifiée par une loi ou une résolution devant être adoptée par l'Assemblée. Les déclarations doivent être déposées lors de la première intervention du député dans la procédure ou l'activité parlementaire concernée, si ladite procédure ou activité fait l'objet d'un compte rendu ou d'un procès-verbal, ou sont transmises au Bureau de l'Assemblée ou à la commission d'éthique avant la procédure ou l'activité qui rend cette démarche nécessaire<sup>29</sup>.

51. La plupart des interlocuteurs de l'EEG, dont beaucoup de parlementaires, ont été unanimes à souligner les insuffisances globales du dispositif de gestion des conflits d'intérêts mis en place par l'Assemblée. L'EEG partage largement cette appréciation. Les dysfonctionnements du système sont nombreux et capables d'engendrer un important manque de confiance envers les parlementaires. S'agissant du cadre juridique, le chapitre IV du Statut des députés, consacré au « Registre des intérêts », prévoit que les députés ont le devoir de divulguer préalablement et périodiquement leurs intérêts privés, mais omet de définir les notions de « conflit d'intérêt » et d'« intérêts financiers pertinents ». Il n'énonce pas non plus clairement et explicitement que le but primordial de la politique de l'Assemblée est de parvenir à détecter les conflits d'intérêt à un stade précoce et de les *prévenir* le plus efficacement possible. L'élargissement des dispositions pertinentes aux membres de la famille proche est assez limité et la délimitation étroite des cas requérant une déclaration préalable pourrait faire obstacle à la communication effective d'informations relatives à toutes les situations susceptibles de donner lieu à déclaration. En outre, les obligations découlant du chapitre IV du Statut des députés ne sont pas assorties de sanctions adéquates. Le seul acte susceptible d'entraîner une sanction (jamais appliquée en pratique, d'après les informations recueillies) est le fait de présenter une fausse déclaration, qui est un délit ; toutes les autres irrégularités, comme le défaut de déclaration préalable des intérêts ou la remise d'une déclaration incomplète ou inexacte, ne sont passibles d'aucune sanction, d'où les références à un régime « laxiste » ou « permissif » souvent entendues durant la visite sur place<sup>30</sup>.

52. De plus, les contenus de la déclaration d'intérêts qui doit être remise au moment de l'entrée en fonction se recoupent en grande partie avec ceux des *deux déclarations séparées* sur la compatibilité avec le mandat, lesquelles sont à remplir en termes à peu près similaires et à déposer, pour partie, auprès des mêmes instances (à ce sujet, voir *infra*). Du fait de ces chevauchements, la procédure de déclaration est laborieuse et complexe et certaines des informations communiquées sont redondantes. De l'avis de l'EEG, une rationalisation et simplification de la procédure non seulement éviterait aux parlementaires d'avoir à communiquer plusieurs fois les mêmes données, mais encore faciliterait le contrôle et rendrait la gestion des conflits d'intérêts plus digne de confiance et compréhensible pour l'opinion. S'agissant de la déclaration préalable de l'existence de tout intérêt privé prévue par l'article 27 du Statut des députés, cette formalité est rarement accomplie dans les faits car le respect de cette obligation n'est pas contrôlé. Bien que le Bureau de l'Assemblée et la commission d'éthique soient légalement tenus de *collecter* ces déclarations dans certains cas, aucun élément n'a été fourni confirmant qu'il

---

<sup>29</sup> Article 27 du Statut des députés.

<sup>30</sup> En revanche, les règles relatives aux incompatibilités et empêchements sont assorties d'une liste progressive de sanctions (voir plus loin).

en est réellement ainsi ou que des dossiers seraient en cours d'examen. Dans le contexte décrit ci-dessus et en tenant dûment compte d'autres questions problématiques, comme le régime très controversé des incompatibilités, le laxisme du contrôle et l'absence de réglementation des contacts des parlementaires avec des tiers, qui sont toutes abordées dans les parties correspondantes du présent rapport, et étant donné également que les députés n'ont pas pour habitude de s'abstenir de voter en cas de conflit d'intérêts, il est primordial que l'efficacité de toutes les règles en matière de conflits d'intérêts, y compris celles ayant trait aux incompatibilités et empêchements, soit correctement évaluée. Une politique unifiée et cohérente de gestion des conflits d'intérêts présuppose en outre l'intégration du mécanisme de déclaration et de vérification du patrimoine des parlementaires. En conséquence, **le GRECO recommande 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.**

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Incompatibilités, activités accessoires et restrictions applicables après la cessation des fonctions*

53. La Constitution, le Statut des députés et la loi relative au régime juridique des incompatibilités et empêchements des titulaires de charges publiques et des hauts fonctionnaires définissent les « incompatibilités » et « empêchements » à l'exercice du mandat parlementaire<sup>31</sup>.

54. Le mandat de parlementaire est incompatible avec l'exercice des fonctions suivantes : Président de la République, membre du Gouvernement, représentant de la République dans une région autonome, membre de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême, de la Cour administrative suprême, de la Cour des comptes, du Conseil supérieur de la magistrature ou du Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales, procureur général, médiateur, membre du Parlement européen, membre des organes de gouvernement d'une région autonome, ambassadeur (non issu de la carrière diplomatique), gouverneur civil et adjoint au gouverneur, maire et adjoint au maire et leur suppléant légal, conseiller municipal à plein temps ou à temps partiel, fonctionnaire ou agent de l'Etat ou d'un établissement public de l'Etat (hormis les personnes chargées – sans être titulaires – d'une mission d'enseignement dans des établissements d'enseignement supérieur ou exerçant des activités de recherche ou autres présentant un intérêt social certain, reconnues en tant que telles au cas par cas par la commission d'éthique de l'Assemblée<sup>32</sup>), membre de la commission électorale nationale, membre d'un cabinet ministériel ou personne occupant un poste juridiquement analogue, haut fonctionnaire international, si la nature du poste ou des fonctions occupées empêche l'exercice du mandat parlementaire, agent d'une organisation internationale ou d'un Etat étranger, (vice-)président du Conseil économique et social, membre de l'instance de régulation des médias, membre du comité de direction d'une entreprise du secteur

---

<sup>31</sup> Article 154, paragraphes 2 et 3 de la Constitution, articles 20 à 22 du Statut des députés et article 7-A de la loi relative au régime juridique des incompatibilités et empêchements.

<sup>32</sup> La notion d'« intérêt social certain » est appréciée par la commission et figure dans ses décisions. A titre d'exemple, en 2011, elle a examiné la demande d'un député qui souhaitait travailler bénévolement au centre de santé Celorico de Basto.

public, d'une société à capital public ou détenue majoritairement par l'Etat, ou d'un établissement public autonome.

55. Sont cause d'« empêchement » :

- a) l'appartenance aux organes de direction d'un organisme public, d'une société dont le capital est détenu intégralement ou majoritairement par l'Etat, ou d'une entreprise titulaire d'un contrat de concession de service public, hormis les organes consultatifs, scientifiques ou pédagogiques ou faisant partie de l'administration institutionnelle autonome ;
- b) la participation en tant qu'expert ou arbitre rémunéré à des procédures impliquant l'Etat ou d'autres personnes morales de droit public ;
- c) l'acceptation d'une mission confiée par le Gouvernement sans autorisation de la commission parlementaire compétente ;
- d) l'exercice direct ou indirect d'activités commerciales ou industrielles avec un conjoint dont le parlementaire n'est pas légalement séparé, pour son propre compte ou avec une société dans laquelle il détient une participation importante et notamment supérieure à 10 % du capital social, le fait de conclure des contrats avec l'Etat ou d'autres personnes morales de droit public ou de participer à des appels d'offres concurrentiels dont l'objet est la fourniture de biens ou services, un chantier ou une concession lancés par l'Etat ou d'autres personnes morales de droit public ainsi que par des sociétés à capitaux majoritairement ou exclusivement publics ou des concessionnaires de services publics ;
- e) la représentation en justice d'un requérant dans une procédure civile engagée contre l'Etat devant toute juridiction ;
- f) la représentation d'Etats étrangers ;
- g) l'appartenance aux organes de direction d'un organisme public, d'une société dont le capital est détenu intégralement ou majoritairement par l'Etat ou d'un établissement public autonome, avec certaines dérogations ;
- h) le fait de bénéficier, personnellement et indûment, de certains actes ou de conclure un contrat lorsque le processus aboutissant à l'acte ou à la signature du contrat requiert l'intervention d'organes, de départements ou de services sur lesquels le parlementaire exerce une influence directe ;
- i) le fait d'apparaître dans une publicité commerciale ou d'y participer d'une façon quelconque.

Les députés doivent également obtenir l'autorisation de l'Assemblée pour être jurés, experts appelés à témoigner, témoins ou arbitres (dans ce dernier cas, pour des procédures impliquant l'Etat ou toute autre personne morale de droit public). Ces activités doivent être effectuées à titre gratuit. Dans les trois premiers cas, le consentement de l'Assemblée est sollicité par le magistrat compétent ou par le fonctionnaire responsable de ces procédures.

56. Dans les 60 jours suivant leur prise de fonction, les parlementaires sont tenus de faire une déclaration de compatibilité avec le mandat parlementaire (c'est-à-dire indiquant l'absence d'incompatibilités et d'empêchements) qui, selon le Statut des députés, doit être déposée auprès de la commission d'éthique et, séparément, sous une forme différente, auprès de la Cour constitutionnelle, conformément à la loi relative à la Cour constitutionnelle et à la loi précitée relative au régime juridique des incompatibilités et empêchements. Les déclarations déposées auprès de la Cour doivent également énumérer toutes les charges, fonctions et activités professionnelles autorisées exercées par le parlementaire. Tout manquement (défaut de déclaration, ou mise en évidence d'une incompatibilité ou d'un empêchement) entraîne un avertissement, la suspension du mandat parlementaire pendant au moins 50 jours, le remboursement par l'intéressé de la totalité des rémunérations perçues au titre de l'exercice de fonctions publiques à compter du moment où la situation d'empêchement s'est produite et, en dernier lieu, la perte du mandat. Les déclarations déposées auprès de la commission d'éthique sont rendues

publiques sur le site internet de l'Assemblée, tandis que celles soumises à la Cour constitutionnelle ne peuvent être consultées que dans les locaux de la Cour.

57. Bien qu'il y ait une contradiction apparente entre l'obligation faite aux députés de travailler à plein temps et la nature non exclusive de leur mandat, un régime de rémunération distinct est applicable suivant que le député ait déclaré avoir un mandat exclusif ou non exclusif (voir tableau paragraphe 39). Ce dernier point, et concrètement le fait que les députés soient autorisés à exercer la profession d'avocat, est controversé et à l'origine de nombreuses allégations selon lesquelles une influence indue serait exercée sur le processus législatif au sein même de l'assemblée. Au moins un tiers des députés combindraient leur siège de député avec une activité d'avocat ou de consultant, qui les met souvent en rapport direct ou indirect avec de puissants cabinets d'avocats<sup>33</sup>. D'après les informations recueillies, il n'est pas rare que ces députés soient associés à des travaux préparatoires dans le cadre de leur emploi au sein d'une société que le Parlement a chargé de rédiger une proposition de loi ou une étude, par exemple<sup>34</sup>, puis légifèrent sur la même question au Parlement. De multiples conflits d'intérêts latents ainsi générés, notamment dans le cadre des privatisations et dans les domaines de la banque, de l'énergie, de l'agriculture et de la santé, ne sont toujours pas déclarés et ne sont pas correctement sanctionnés. La nécessité urgente d'élargir les règles d'incompatibilité aurait été débattue par l'avant-dernière législature, avec des résultats mitigés<sup>35</sup>. La majorité des interlocuteurs rencontrés par l'EEG lors de sa mission sur place, dont de nombreux parlementaires, se sont aussi prononcés en faveur d'un régime d'incompatibilités plus restrictif s'agissant de l'exercice de la profession d'avocat. Vu ces allégations, il serait assurément souhaitable de restreindre encore le champ des activités autorisées. Ceci dit, l'approche selon laquelle, dans la réglementation des incompatibilités et empêchements, préférence doit être donnée aux principes d'ouverture et de transparence plutôt qu'à la restriction et au contrôle reste valide. En conséquence, indépendamment de la position qui pourrait être adoptée par l'Assemblée sur cette question, le GRECO réitère la nécessité impérieuse d'évaluer l'efficacité et de renforcer l'intégralité du système de prévention, déclaration, détermination et sanction des conflits d'intérêts, comme recommandé au paragraphe 52.

58. S'agissant des agents publics, les parlementaires ont des obligations légales en matière de confidentialité et secret professionnel qui restent applicables lorsqu'ils ont quitté leurs fonctions. Cependant, aucune restriction spécifique après la cessation de fonctions publiques n'a été établie à cet égard.

### *Cadeaux*

59. L'acceptation de cadeaux par les parlementaires n'est pas réglementée, à une exception près : la participation à des conférences, des entretiens, des formations de courte durée ou d'autres activités analogues, *si elle génère des revenus, directement ou indirectement*, doit faire l'objet d'une déclaration au Registre des intérêts<sup>36</sup>. Par ailleurs, selon l'article 372.1 du Code pénal, il est illégal pour un député, en sa qualité d'agent public, de solliciter ou accepter tout avantage indu. La sanction encourue est une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans ou une amende équivalant à jusqu'à 600 jours de salaire. Les articles 373 et 374 du Code pénal prévoient en outre des sanctions pénales pour l'offre et la réception de pots-de-vin : une peine de un à huit ans d'emprisonnement ou une amende équivalant à jusqu'à 360 jours de salaire.

<sup>33</sup> Voir aussi TIAC, "*Lifting the lid on lobbying. The influence market in Portugal*", 2014

<sup>34</sup> L'EEG a été informée que le nouveau modèle de gestion publique adopté par le Portugal encourage l'externalisation à des cabinets d'avocats de la rédaction des propositions de loi et des missions d'expertise juridique.

<sup>35</sup> Selon ces discussions, agir en qualité d'avocat contre l'Etat est à présent interdit ; un consensus semble s'être dégagé autour de la nécessité de récuser également les parlementaires qui *défendent* l'Etat et ceux recrutés par des cabinets d'avocats sous contrat avec l'Etat ou intervenant comme intermédiaires dans des transactions portant sur des ressources publiques.

<sup>36</sup> Article 26.4 du Statut des députés.

60. Compte tenu de ce qui précède, il est évident qu'une politique claire et sans équivoque fait actuellement défaut : l'Assemblée n'a pas défini la notion de « cadeau » ni fixé aucun montant raisonnable pour l'acceptation de cadeaux de courtoisie. Aucune procédure interne n'est en place pour estimer, déclarer et restituer les cadeaux inacceptables, et aucune instance de contrôle n'a été désignée. Bien entendu, il n'existait aucun consensus parmi les parlementaires rencontrés quant à l'opportunité de mettre en place une réglementation officielle des cadeaux ou concernant les pratiques actuelles au sein de l'Assemblée. Certains députés considéraient que les cadeaux qui leur étaient donnés en signe de respect pour leur fonction n'avaient pas à être déclarés ou enregistrés mais comprenaient que l'acceptation de cadeaux d'importance soit réprimée par le Code pénal. Certains ont indiqué n'accepter que des cadeaux d'une nature symbolique ou de faible valeur. D'autres se sont néanmoins déclarés favorables à une réglementation de la question des cadeaux et ont affirmé que les invitations émanant d'États étrangers devraient aussi être considérées comme des cadeaux. Ils ont aussi souligné que l'usage de Facebook et d'autres réseaux sociaux par les députés est souvent plus révélateur que des déclarations d'intérêts privés. L'idée de créer un musée parlementaire pour accueillir une collection de cadeaux – à l'instar de ce qui est fait dans de nombreux États – recueillait aussi un certain soutien. Le GRECO est d'avis qu'il serait bon que la question des cadeaux et des marques d'hospitalité (y compris les aspects répressifs) soit réglementée dans le cadre plus large des normes régissant la conduite des députés qui devraient être élaborées en application de la recommandation formulée au paragraphe 47. Une recommandation distincte relative aux cadeaux serait par conséquent redondante.

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

61. En vertu de l'article 383 du Code pénal, les députés ont l'interdiction de révéler, sans y avoir été dûment autorisés, des informations confidentielles ou secrètes obtenues dans l'exercice de leurs fonctions dans le but d'obtenir un avantage pour eux-mêmes ou pour une tierce partie ou de porter atteinte à l'intérêt général ou de causer un préjudice à la tierce partie. Cette infraction pénale est punie d'une peine d'emprisonnement inférieure à trois ans, assortie d'une amende.

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

62. Il n'existe pas de règles spécifiques concernant l'utilisation abusive de ressources publiques par les parlementaires.

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

63. En vertu de la loi de 1983 relative au contrôle public de la richesse des titulaires de charges politiques, les parlementaires sont tenus de présenter une déclaration de revenus et de patrimoine ainsi que des fonctions occupées en tant que dirigeant ou associé : i) dans les 60 jours suivant leur prise de fonction ; ii) en cas d'augmentation effective du patrimoine déclaré correspondant à plus de 50 fois le salaire mensuel minimum ; et iii) dans les 60 jours suivant la fin de leur mandat ou leur réélection (la déclaration finale doit rendre compte des variations de la valeur du patrimoine intervenues durant le mandat considéré). La déclaration doit mentionner : 1) le revenu brut total figurant dans la dernière déclaration d'impôts ; 2) le patrimoine détenu au Portugal et à l'étranger (biens immobiliers, participations dans des entreprises civiles et commerciales, droits sur des bateaux, avions et véhicules terrestres, titres, comptes à terme, instruments financiers équivalents et, si leur montant est supérieur à 50 fois le salaire mensuel minimum, comptes courants et créances) ; 3) les passifs financiers, notamment les dettes envers l'État, les établissements de crédit et toute entreprise du secteur public ou privé au Portugal et à l'étranger ; 4) les fonctions occupées en tant que dirigeant ou associé, actuellement et au cours des deux années précédentes, au Portugal

et à l'étranger, dans des entreprises, fondations et associations de droit public et, si ces fonctions sont rémunérées, dans des fondations et associations de droit privé.

64. Les déclarations sont transmises à la Cour constitutionnelle sur support papier (même si un modèle électronique est disponible depuis juin 2014). En cas de défaut de déclaration, une notification est adressée à l'intéressé pour lui demander de s'acquitter de cette formalité dans un délai de 30 jours. De tout manquement coupable en la matière, établi par une cour compétente (voir plus loin pour une explication de la procédure) résultera pour le/la député(e) la perte de son siège. Toute fausse déclaration, même incomplète ou inexacte, constitue en outre une infraction punissable en vertu du Code pénal.

65. Les déclarations sont disponibles pour consultation<sup>37</sup> au bureau de la Cour constitutionnelle. L'identité des personnes souhaitant les consulter doit être consignée. Sur demande dûment justifiée, le secrétariat de la Cour délivre un document certifiant tout ou partie de la déclaration. Un député peut s'opposer à la communication de ces informations et demander que tout ou partie de sa déclaration soit placé sous scellé si des raisons importantes le justifient – afin de protéger les intérêts de tiers par exemple. La Cour siégeant en formation plénière examine la validité des raisons invoquées. La divulgation des contenus d'une déclaration n'est plus possible à compter du moment où une objection est déposée et jusqu'à ce que la Cour parvienne à une décision sur le point de savoir s'il y a lieu de placer sous scellé tout ou partie de ces informations. Toute atteinte au droit au respect de la vie privée d'un parlementaire est punissable en vertu des articles 192 et 193 du Code pénal.

66. Durant la visite sur place, il a été confirmé que toutes les parties intéressées pouvaient prendre connaissance du contenu des déclarations de patrimoine des parlementaires pour ainsi dire dès leur réception par la Cour constitutionnelle. Quant au droit des parlementaires de demander la mise sous scellé de tout ou partie de leur déclaration, il a apparemment été interprété de manière étroite, comme en témoignent la plupart des 13 arrêts rendus par la Cour en la matière, qui ont tous été publiés. Bien que le simple fait de saisir la Cour d'une requête pour s'opposer à la communication du contenu d'une déclaration conduise automatiquement à sa mise sous scellé jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée sur la validité de l'objection, aucune allégation faisant état d'un usage abusif de cette disposition n'a été recueillie ; les objections déposées seraient par ailleurs traitées promptement par la Cour. Hormis ces aspects positifs, l'efficacité du dispositif de déclaration de patrimoine a fait l'objet d'une appréciation ambivalente lors de la visite sur place. Certains parlementaires, rejoints en cela par les représentants de l'organe de contrôle, ont salué sa mise en place, qualifiée de « mesure courageuse », et estimé qu'il devrait permettre de faire apparaître les divergences et de déceler un éventuel enrichissement illicite durant un mandat parlementaire. D'autres se sont montrés sceptiques, pour deux raisons principales : premièrement, l'obligation de déclaration ne s'applique qu'aux parlementaires ; elle ne concerne pas leur conjoint/partenaire ni d'autres membres de leur famille (proches/dépendants). D'où leur sentiment que cette omission sape le principe même de l'exercice. Deuxièmement, le régime de sanctions associé est rigide. Bien qu'une peine est encourue en cas de défaut de déclaration et de fausse déclaration, les cas répandus de déclaration inexacte ou incomplète n'ont à ce jour jamais été punis, même s'ils sont interdits en vertu de l'article 256 du Code pénal (sur fausse déclaration). L'EEG estime que les procédures existantes jamais engagées en pratique, peuvent être trop complexes et mal adaptées pour tenir les députés responsables de violations mineures de leur obligation de déclarer leurs actifs et par conséquent, l'introduction de sanctions administratives plus flexibles peut être utilement envisagée, y compris spécifiquement des sanctions pour des déclarations incomplètes ou erronées. Par ailleurs, l'introduction en 2014 d'un modèle électronique n'a

---

<sup>37</sup> Aux termes de l'article 6 de la loi relative au contrôle public de la richesse des titulaires de charges politiques, les contenus des déclarations sont « librement communicables ».

pas donné lieu à la mise en ligne des déclarations sur un site internet publiquement accessible ; le principe de la consultation dans les locaux de la Cour constitutionnelle a été maintenu. L'EEG est d'avis que, dans un souci de garantir une meilleure accessibilité et une transparence et une responsabilité accrues, il convient de profiter de cette possibilité de permettre l'accès public en ligne à toutes les déclarations des parlementaires. Par conséquent, **le GRECO recommande 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.** Il serait utile d'aborder la question du champ limité des catégories de personnes concernées par l'obligation de déclaration de patrimoine dans le cadre de la réflexion plus large sur l'efficacité de la politique de l'Assemblée en matière de conflits d'intérêts recommandée au paragraphe 52, étant entendu que les informations relatives aux membres de la famille proche ne doivent pas nécessairement être rendues publiques.

### Contrôle et application

#### *Conflits d'intérêts*

67. La commission de l'Assemblée pour l'éthique, la citoyenneté et la communication (commission d'éthique) mentionnée précédemment contrôle le respect des règles régissant la déclaration périodique et avancée des intérêts instaurée en vertu du chapitre IV du Statut des députés. La commission est composée d'un nombre impair de membres désignés par les groupes parlementaires, reflétant la répartition proportionnelle des sièges. Elle est habilitée à : a) recevoir et enregistrer les déclarations soulevant d'éventuels conflits d'intérêts ; b) examiner, à la demande du président de l'Assemblée ou des déclarants, les conflits d'intérêts soulevés et rendre son avis ; c) déterminer l'existence éventuelle de conflits d'intérêts n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration et rendre son avis ; d) examiner, soit d'office, soit à la demande dûment motivée de tout citoyen, s'il y a lieu de rectifier une déclaration. Un groupe de travail sur le Registre des intérêts a été créé en son sein pour analyser les déclarations déposées et toute modification y afférente. Au cas où il décelerait des informations inexactes ou incomplètes, il doit demander aux services parlementaires de se mettre en rapport avec le parlementaire concerné afin qu'il corrige les inexactitudes. S'il détecte un conflit d'intérêts non déclaré, le groupe est également habilité à rendre un avis. Sous la législature actuelle, il n'aurait été publié qu'un seul rapport contenant des données statistiques relatives au nombre de déclarations déposées, au nombre d'irrégularités décelées et aux principales questions soulevées par la commission.

68. Les lacunes inhérentes à la politique de l'Assemblée en matière de gestion des conflits d'intérêts sont déjà mises en exergue aux paragraphes 51 et 52. Une analyse du cadre réglementaire et des informations collectées sur place tend à indiquer que le mécanisme de contrôle concerné souffre lui aussi de graves dysfonctionnements. Bien que l'article 27-A du Statut des députés établisse sans équivoque la compétence de la commission d'éthique s'agissant de déterminer les conflits d'intérêts actuels et potentiels auxquels les parlementaires pourraient être confrontés et de rendre son avis, le règlement intérieur de la commission est contradictoire. Aux termes de son article 2, elle est tenue de se prononcer sur *toutes* les questions relatives aux conflits d'intérêts, mais l'article 3 dispose qu'elle ne doit rendre son avis que « si nécessaire ». En outre, il ressort des entretiens avec ses membres que la commission s'est limitée à aider les parlementaires à s'acquitter de leur obligation de déclaration, par exemple pour remplir les formulaires, apporter des modifications ou corriger des inexactitudes<sup>38</sup>. En revanche, elle ne s'est pour ainsi dire jamais vraiment attachée à vérifier l'existence d'éventuels conflits d'intérêts, étant donné qu'aucun avis ou exemple de cas concret n'a pu être

---

<sup>38</sup> Les inexactitudes sont généralement décelées en comparant les informations déclarées avec les données dont dispose le service des ressources humaines de l'Assemblée.

fourni. L'impartialité de la commission a également été mise en question. L'EEG a été informée que dans sa composition antérieure, qui *ne reflétait pas* la répartition des formations politiques au sein de l'Assemblée, la commission s'était employée de façon plus affirmée et systématique à examiner et à demander des éclaircissements sur le contenu des déclarations. La plupart des interlocuteurs de l'EEG hors de l'Assemblée estimaient que la composition et les attributions actuelles de la commission étaient à revoir et qu'elle devrait abandonner ses responsabilités dans les deux autres domaines (Communication et Citoyenneté). De l'avis du GRECO, le contrôle est manifestement insuffisant et l'indulgence de la commission et de sa sous-structure ne fait qu'alimenter la défiance de l'opinion, tout en renforçant l'idée d'inefficacité globale de l'Assemblée dans sa gestion des conflits d'intérêts. Dans la mesure où la recommandation formulée au paragraphe 52 appelle déjà à revoir l'intégralité du système de prévention, déclaration, détermination et sanction des conflits d'intérêts, notamment en renforçant l'efficacité et l'impartialité du contrôle, le GRECO s'abstient d'aborder cette question dans une recommandation distincte.

### *Incompatibilités*

69. Comme indiqué précédemment, deux mécanismes sont en place pour contrôler le respect des règles régissant les incompatibilités et les empêchements. Le premier, de nature juridique et politique, est incarné par la commission d'éthique de l'Assemblée. L'autre est un mécanisme de nature juridictionnelle confié à la Cour constitutionnelle (ainsi qu'au parquet près la Cour constitutionnelle).

70. La commission d'éthique est compétente : a) pour vérifier les cas d'incompatibilité ou d'empêchement, engager des procédures et rendre son avis ; b) pour examiner, soit d'office, soit à la suite d'une plainte, s'il y a lieu de rectifier la déclaration de compatibilité d'un député. Au cas où l'existence d'une incompatibilité ou d'un empêchement serait constatée et si l'Assemblée approuve l'avis rendu par la commission, une notification est adressée à l'intéressé pour lui demander de mettre fin à cette activité dans un délai de 30 jours. Pour certains manquements aux obligations liées aux empêchements, comme le fait de ne pas signaler à la Cour constitutionnelle l'exercice d'une activité accessoire, le mandat d'un parlementaire peut être suspendu aussi longtemps que l'irrégularité persiste et, en tout état de cause, pendant au moins 50 jours ; l'intéressé est tenu de rembourser un montant équivalent à la totalité des rémunérations perçues au titre de l'exercice de fonctions publiques à compter du moment où la situation d'empêchement s'est produite.

71. S'agissant du contrôle effectué par la Cour constitutionnelle, en vertu du sous-chapitre VII de la loi relative à la Cour constitutionnelle, consacré aux procédures en matière d'incompatibilité et empêchements des titulaires de charges politiques, la Cour est compétente pour enregistrer, archiver et examiner les déclarations des députés concernant la compatibilité avec l'exercice des fonctions parlementaires. Pour chaque déclaration, un dossier est ouvert pour examen par le parquet près la Cour constitutionnelle, qui peut demander l'intervention de la Cour si une infraction est constatée. Dans ce dernier cas, le président de la Cour adresse une notification au déclarant, lequel doit répondre sous 20 jours et, le cas échéant, produire les pièces justificatives requises. Ensuite, si la Cour a des motifs de soupçonner l'existence d'une incompatibilité, elle fixe un délai au cours duquel il doit être mis fin à cette situation.

72. Durant la visite sur place, aucune question particulière n'a été soulevée concernant la qualité du contrôle des incompatibilités et empêchements. Aucun député n'aurait jamais perdu son siège pour l'un ou l'autre de ces motifs. La commission d'éthique a néanmoins parfois dû se prononcer sur la question d'un éventuel changement du régime de rémunération applicable – mandat exclusif ou non-exclusif (voir tableau paragraphe 39). L'EEG considère cependant, pour sa part, que l'existence d'un double contrôle conduit à penser qu'une infraction pourrait donner lieu à l'ouverture de deux procédures parallèles susceptibles d'aboutir à des conclusions différentes. Un tel scénario

est plausible dans la mesure où le système ne prévoit pas que la commission d'éthique et la Cour constitutionnelle échangent des informations concernant les procédures en cours. Il serait donc prudent de suivre cette question et de la réexaminer avec soin lorsqu'il aura été procédé à la modification des règles régissant les incompatibilités et empêchements (comme le laissent entendre les informations figurant au paragraphe 57).

#### *Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts*

73. Comme indiqué précédemment, les déclarations de patrimoine des députés sont soumises à la Cour constitutionnelle et examinées par le parquet près la Cour constitutionnelle. La Cour peut seulement se prononcer si un député a des doutes sur la portée de son obligation de déclaration ou si un député demande que la divulgation complète ou partielle de sa déclaration soit différée. Mise à part la délivrance d'un certificat de «non-conformité» ou «fausse déclaration», qui doit être remis au parquet près la Cour constitutionnelle en vue d'un renvoi de 24 heures au service des poursuites à la cour de première instance ayant compétence pour traiter le cas, la Cour constitutionnelle n'est pas impliquée dans les procédures répressives. Dans de tels cas, la compétence exclusive a été accordée à un tribunal administratif de première instance (en cas de non-conformité, à savoir un défaut de présentation de la déclaration initiale, mise à jour ou finale) ou un tribunal pénal de première instance (en cas de fausse déclaration). Des vérifications sont effectuées par le parquet près la Cour constitutionnelle, sous la supervision du Président de la Cour constitutionnelle. En vertu de l'article 5-A de la loi relative au contrôle public de la richesse des titulaires de charges politiques, le parquet analyse chaque année les déclarations soumises après la fin du mandat ou la cessation des fonctions. Toutes les inexactitudes ou omissions communiquées à la Cour doivent être signalées à son président ou au parquet. S'il existe des motifs justifiant l'ouverture de poursuites pénales, le parquet près la Cour constitutionnelle transmet le dossier au parquet compétent ; il ne peut pas conduire lui-même l'instruction.

74. Bien qu'il ne date pas d'hier, le contrôle public de la richesse des titulaires de charges publiques (dont les parlementaires) reste une question sensible. Le fait que cet exercice relève des attributions de la Cour constitutionnelle est vu par beaucoup comme le fruit d'un compromis politique<sup>39</sup>. Même si l'impartialité de la Cour et du parquet près la Cour constitutionnelle n'a semble-t-il jamais été mise en doute – d'autant que ce dernier ne peut prendre aucune part active dans la procédure pénale ou administrative –, certains des députés rencontrés par l'EEG se sont déclarés favorables à la création d'une instance administrative *stricto sensu* attachée à la Cour. Outre des préoccupations valables quant à la séparation des pouvoirs, une telle position pourrait s'attribuer au récent changement d'approche concernant la régularité et l'étendue des contrôles. L'EEG a appris que, pendant très longtemps, le rôle de la Cour avait été réduit à la fonction « archives » (tenue du registre). En 2008, cependant, l'article 5-A précité a été ajouté à la loi relative au contrôle public de la richesse des titulaires de charges politiques, créant ainsi de nouvelles responsabilités pour le parquet près la Cour constitutionnelle, à savoir effectuer les vérifications à la fin du mandat d'un député. Par ailleurs, en 2010, le constat alarmant de ce qu'un grand nombre d'omissions et inexactitudes pourraient précédemment avoir échappées à l'examen a conduit le parquet à prendre une décision interne au ministère public, à savoir compléter les vérifications effectuées en fin de mandat par des contrôles au début et en cours de mandat, bien que cela ne soit pas prévu officiellement par la loi, et appliquer de tels contrôles à tous les membres de l'Assemblée.

75. A l'heure actuelle, les déclarations des députés sont examinées par ordre chronologique, à la suite d'une plainte ou d'office. Le principe chronologique implique

---

<sup>39</sup> En plus d'être l'autorité naturelle qui se prononce sur les questions relatives au statut juridique des hauts fonctionnaires, y compris notamment les députés, la Cour contrôle aussi les finances des partis politiques au Portugal.

qu'un certain laps de temps s'écoule entre le moment où (toutes) les déclarations des députés ont été examinées et la période de référence. Lors de la mission sur place (juillet 2015), les vérifications avaient été effectuées pour les déclarations déposées en 2012. Ce délai s'explique fondamentalement par l'insuffisance des effectifs du parquet près la Cour constitutionnelle. Au moment de la visite, il ne comprenait<sup>40</sup> que quatre procureurs qui, outre l'examen des déclarations de patrimoine de 15 000 à 16 000 titulaires de charges politiques, dont 230 députés, étaient également chargés de veiller à ce que les membres de ce même collectif respectent les règles en matière d'incompatibilité et d'empêchement. Dans un échange de vues franc avec l'EEG, les représentants du parquet ont reconnu la nécessité de nouveaux experts spécialisés et d'une coopération interinstitutionnelle renforcée permettant en particulier un accès direct aux principales sources de données, voire, éventuellement, aux comptes bancaires des députés.<sup>41</sup> Les vérifications sont effectuées uniquement par comparaison entre les déclarations de début de mandat, les déclarations intermédiaires et les déclarations de fin de mandat. L'EEG n'a pas réussi à déterminer clairement dans quelle mesure des démarches étaient accomplies pour demander des informations aux registres publics, à d'autres institutions publiques ou aux banques ni si les renseignements requis étaient reçus rapidement. En outre, elle a relevé l'absence de lignes directrices internes définissant un ordre de priorité pour le contrôle de certaines catégories de déclarants ou des modalités de traitement des données. En règle générale, cependant, les personnes les plus à risque, comme les députés, de même que les plaintes, seraient traitées en priorité. En vertu de la loi, des procédures officielles ne peuvent être engagées qu'en cas de défaut de déclaration ou de fausse déclaration, un cas de figure qui ne s'est pas encore produit.

76. Ce qui précède porte fortement à croire que le contrôle du patrimoine des députés peut difficilement être considéré comme étant efficace. La périodicité des vérifications, telle que prévue par la loi, n'est pas satisfaisante, car cette procédure n'est pas adaptée pour des élus ayant un mandat limité. Il convient donc de réviser le cadre juridique de façon à permettre non seulement un contrôle en fin de mandat, mais encore des vérifications plus régulières et approfondies dans un délai raisonnable. Ceci cadre parfaitement avec le principe appliqué au sein du GRECO, à savoir que les représentants élus, comparés à d'autres catégories d'agents publics, devraient faire l'objet de normes plus strictes en matière d'obligation de rendre compte. Il apparaît aussi essentiel que la loi précise que *toutes* les déclarations des députés doivent être vérifiées de façon périodique et à la fin du mandat. En outre, afin de garantir que l'organe de contrôle puisse s'acquitter de sa mission de manière responsable et obtenir des résultats concrets, ponctuels et fiables, il semble indispensable de le doter de moyens suffisants et de faciliter sa coopération avec d'autres organismes publics concernés, notamment ceux ayant une mission de contrôle en matière de conflits d'intérêts des parlementaires. En conclusion, la confiance dans le mécanisme de déclaration du patrimoine des parlementaires et sa crédibilité – en tant qu'outil capable de prévenir et de dévoiler la corruption, les conflits d'intérêts latents ou l'enrichissement illicite – dépendent en grande partie d'un suivi rigoureux, opérationnel et approfondi. En vue d'atteindre cet objectif fondamental et au vu des préoccupations exprimées aux paragraphes 74 à 76, **le GRECO recommande 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**<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Après la visite, le parquet a été renforcé avec la venue d'un cinquième procureur.

<sup>41</sup> A présent, la loi ne prévoit pas l'accès à de telles sources/informations financières.

<sup>42</sup> Le GRECO est conscient de ce que la recommandation ci-dessus, qui appelle à octroyer des pouvoirs supplémentaires à l'organe de contrôle indépendant, pourrait susciter un débat sur l'opportunité de revoir le statut de la structure actuellement attachée à la Cour constitutionnelle ou de désigner un autre organe de

## Immunité

77. Les députés ne sont pas civilement ou pénalement responsables ni passibles de sanctions disciplinaires pour les votes ou les opinions émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions (« irresponsabilité »). Sauf à être reconnu coupable d'un délit intentionnel puni d'une peine d'emprisonnement de trois ans au plus ou à être pris en flagrant délit, aucun député ne peut être appréhendé, arrêté ou détenu sans le consentement de l'Assemblée (« inviolabilité »). Un député ne peut pas non plus être entendu comme témoin ou traduit en justice sans l'autorisation de l'Assemblée<sup>43</sup>. Dans l'hypothèse où des poursuites pénales engagées contre un député aboutiraient à sa mise en accusation définitive<sup>44</sup>, l'Assemblée décide, dans les délais prescrits, s'il doit ou non être suspendu afin que la procédure puisse suivre son cours. La suspension est obligatoire en cas de délit intentionnel passible de la peine indiquée plus haut. La demande d'autorisation est adressée au président de l'Assemblée par le juge compétent et la décision est prise en séance plénière après avoir entendu le député concerné et après examen de l'avis de la commission d'éthique. Le délai de prescription des poursuites pénales est suspendu si l'Assemblée décide de ne pas lever l'immunité après avoir été saisie de la demande d'autorisation ; la suspension perdure tant que le député bénéficie de l'immunité.

78. Il a été constaté sur place qu'un vaste consensus existait quant au bon fonctionnement de la procédure de levée de l'immunité des députés, à tel point qu'il est devenu inimaginable de ne pas accepter de lever l'immunité lorsqu'une demande en ce sens est adressée à l'Assemblée. Entre 2012 et 2015, 13 demandes de levée de l'immunité parlementaire ont été soumises au Parlement, et il y a été fait droit en 12 occasions. Une tendance inquiétante a toutefois été signalée concernant l'assemblée législative régionale de Madère. Tout récemment, au moins deux fois, la levée de l'immunité de députés régionaux a été refusée et les poursuites pénales engagées à leur endroit ont dû être suspendues. Le motif évoqué étaient les normes culturelles locales<sup>45</sup>. Le traitement des demandes de levée d'immunité serait en outre suspecté de partialité politique contre l'opposition. Le GRECO tient à rappeler le sixième principe directeur de la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption et à réitérer que l'immunité parlementaire – à tous les niveaux – ne doit pas constituer un obstacle à l'efficacité des enquêtes et des poursuites engagées à l'encontre de titulaires de charges publiques soupçonnés d'avoir commis une infraction, y compris la corruption. Il serait donc souhaitable que les assemblées régionales suivent le modèle positif établi par leur homologue nationale. Même si le GRECO s'abstient de donner des recommandations formelles au niveau infranational, il invite tout de même les assemblées législatives régionales à réviser la procédure de levée de l'immunité des députés de façon à ce qu'elle ne constitue pas un obstacle aux poursuites relatives aux infractions pénales, comme la corruption.

---

contrôle. Dans la mesure où l'impartialité du processus de vérification et l'indépendance de l'organe de contrôle sont garanties en droit et respectées dans la pratique, le GRECO laisse cette question à l'entière discrétion des autorités.

<sup>43</sup> L'autorisation est obligatoire s'il existe des « indices graves » de la commission d'un délit intentionnel réprimé comme indiqué *supra*.

<sup>44</sup> Les cas dans lesquels la mise en accusation devient définitive sont prévus par l'article 11.4 du Statut des députés.

<sup>45</sup> Dans le cadre de ses investigations sur le sujet, un journal portugais a dressé en 2014 la liste de 61 procédures judiciaires suspendues à Madère en raison du refus de l'assemblée régionale de lever l'immunité de députés ou de membres du gouvernement régional. Le journal révèle une pratique qui en substance permet aux députés ou aux membres du gouvernement régional de décider eux-mêmes de la levée éventuelle de leur immunité. Le plus souvent, pour que l'Assemblée oppose un refus, il suffit qu'un député ou un membre du gouvernement régional indique ne pas vouloir témoigner dans une procédure judiciaire ou coopérer avec les autorités. Il est simplement pris acte de sa volonté et, parfois, il n'est pas même procédé à un vote. Cette procédure ne repose sur aucune base (fondement juridique ou procédures de l'Assemblée). Voir <http://www.publico.pt/politica/noticia/immunidades-dos-deputados-e-governantes-da-madeira-bloqueiam-mais-de-60-processos-nos-tribunais-1632772>.

### Conseils, formation et sensibilisation

79. La commission d'éthique de l'Assemblée est chargée de conseiller les députés sur toutes questions en rapport avec l'application du Statut des députés, à savoir l'exercice d'un mandat parlementaire, le respect des règles d'incompatibilité et d'empêchement et la déclaration d'intérêts privés. Sur demande, la commission peut aussi aider un député à remplir une déclaration de patrimoine et à enregistrer les renseignements relatifs aux intérêts privés. Tous les textes législatifs pertinents applicables aux députés sont rendus publics, tout comme les déclarations d'intérêts, les déclarations de compatibilité avec l'exercice des fonctions parlementaires et les déclarations de patrimoine.

80. Dans la partie consacrée aux principes éthiques et aux règles déontologiques, le GRECO a déjà souligné la méconnaissance par les députés de la valeur d'un ensemble complet de principes et normes de conduite professionnelle, bien articulé et rendu public. C'est pourquoi il a recommandé au paragraphe 47 de les énoncer sous forme de code ou de règlement contraignant et de veiller à assurer leur promotion, par le biais d'une formation initiale et continue et de services de consultation et de conseil. Le GRECO invite par conséquent de nouveau les autorités à procéder à la mise en œuvre rapide de cette recommandation, qui vise à fournir une base solide et à créer un climat propice pour l'élaboration et la mise en œuvre durable d'un système d'intégrité robuste et efficace au sein de l'Assemblée et à limiter des risques de corruption.

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES**

##### Aperçu du système judiciaire

81. La structure des tribunaux au Portugal s'établit comme suit : la Cour constitutionnelle ; la Cour suprême, les tribunaux de première instance et les cours d'appel (juridictions ordinaires) ; la Cour administrative suprême et les juridictions administratives et fiscales ; enfin, la Cour des comptes. L'exécution des peines pénales des tribunaux maritimes, du tribunal de propriété intellectuelle, du tribunal de la concurrence, la réglementation et la supervision, le tribunal d'instruction central, des tribunaux d'arbitrage et des justices de paix, peut aussi être mise en place.

82. La Cour constitutionnelle, composée de 13 juges, est responsable de l'administration de la justice pour les questions d'ordre constitutionnel. Ses compétences, son organisation et son fonctionnement sont énoncés dans la Constitution et dans la loi de 1982 relative à la Cour constitutionnelle.

83. Les juridictions ordinaires sont compétentes en matière civile et pénale et dans tous les domaines non attribués à d'autres juridictions. Elles sont organisées en trois niveaux de compétence : 23 juridictions de première instance (tribunaux cantonaux)<sup>46</sup> et 5 juridictions à compétence territoriale élargie<sup>47</sup>, 5 juridictions de seconde instance (cours d'appel) et, au sommet de la hiérarchie, la Cour suprême, qui intervient aussi en tant que tribunal d'instance dans les cas prévus par la loi.

84. Les juridictions administratives et fiscales statuent sur les actions et les recours contentieux visant le règlement des litiges nés des relations juridiques, administratives et fiscales. Elles comprennent 18 tribunaux de première instance, deux cours d'appel et la Cour administrative suprême.

85. Les tribunaux exercent un pouvoir souverain et doivent administrer la justice au nom du peuple. Ils sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi. Leur rôle est d'assurer la défense des droits et intérêts des citoyens, de remédier aux atteintes à la légalité démocratique et de trancher les litiges publics et privés. Le fonctionnement des juridictions ordinaires et, dans une certaine mesure, des juridictions administratives et fiscales est régi par la Constitution, ainsi que par la loi de 2013 relative à l'organisation du système judiciaire (Code de l'organisation judiciaire).

86. Les juges sont indépendants. Ils ne peuvent administrer la justice que conformément à la Constitution et aux lois, et ne sont soumis à aucun ordre ou instruction, hormis leur devoir de respecter les décisions rendues par les juridictions supérieures. Les juges sont inamovibles ; ils ne peuvent être déplacés, suspendus ou révoqués, hors les cas prévus par la loi. Les juges des juridictions ordinaires forment un corps judiciaire unique et sont régis par le Statut des magistrats du siège. Les juges des juridictions administratives et fiscales appartiennent à un corps judiciaire distinct ; ils sont régis par leur propre Statut et par les autres textes applicables, dont le Statut des magistrats du siège. Au 12 novembre 2015, le nombre des juges des juridictions ordinaires s'élevait à 1995 personnes (1562 en première instance, 370 en deuxième instance et 63 à la Cour Suprême). Au 31 décembre 2014, le nombre des juges des juridictions administratives et fiscales s'élevait à 196 personnes (135 en première instance, 40 en seconde instance et 21 à la Cour administrative suprême).

---

<sup>46</sup> Les tribunaux cantonaux sont divisés en : 1) des « instances centrales » comportant des sections aux compétences spécialisées (affaires civiles, affaires criminelles, instruction pénale, affaires familiales et mineurs, travail, affaires commerciales, exécution des peines) et des sections aux compétences spécialisées mixtes ; et 2) des « instances locales » comportant des sections aux compétences générales (par exemple en matière civile et pénale ou pour la petite délinquance) et des « sections de proximité ».

<sup>47</sup> Le tribunal de propriété intellectuelle, le tribunal de la concurrence, de la régulation et de la supervision, le tribunal maritime, le tribunal d'exécution des peines et le tribunal central d'instruction criminelle.

87. Dans les cas prévus par la loi, notamment lorsque l'accusation ou la défense le demande, les procès pour infractions graves peuvent se dérouler avec la participation de jurés, sauf dans les affaires de terrorisme et de « grande criminalité organisée ». En outre, des juges non professionnels participent aux procédures portant sur des questions liées au travail, des infractions en matière de santé publique, les infractions les moins graves, l'exécution des peines ou certaines autres affaires<sup>48</sup>.

88. La carte judiciaire décrite ci-dessus est relativement récente. Elle est entrée en vigueur en septembre 2014 en vertu des modifications apportées au Code de l'organisation judiciaire. Les quelque 200 tribunaux de première instance qui existaient précédemment ont été remplacés par 23 juridictions seulement, chacune basée dans la capitale d'un chef-lieu administratif, sauf dans les circonscriptions de Lisbonne et Porto, qui comptent respectivement trois et deux tribunaux de première instance. La réforme poursuivait trois grands objectifs : 1) élargir la base territoriale des circonscriptions judiciaires, qui en règle générale coïncident désormais avec les principales villes et agglomérations ; 2) implanter des tribunaux spécialisés dans l'ensemble du pays ; 3) mettre en œuvre un nouveau modèle de gestion publique, notamment en vue de résorber l'arriéré d'affaires en souffrance. Les codes de procédure ont également été récemment revus afin de mettre en place des procédures simplifiées et, en particulier, d'accélérer le règlement des litiges civils et commerciaux classiques. La réforme était censée s'accompagner d'une révision du Statut des magistrats du siège, non encore matérialisée à ce jour faute de consensus politique.

89. Le système judiciaire du Portugal est largement considéré comme indépendant. L'EEG partage en grande partie cette appréciation. Néanmoins, elle ne saurait ignorer certaines limitations juridiques, institutionnelles et administratives qui pourraient fragiliser l'indépendance de la justice ou brouiller sa perception par le justiciable. Certaines de ces limitations ont été instaurées intentionnellement, comme le manque d'autonomie financière. Le budget de la justice a été et reste déterminé, voire, jusqu'à un certain point, administré par l'exécutif<sup>49</sup> et doit être approuvé par circonscription judiciaire (pour les tribunaux de première instance)<sup>50</sup> et pour chaque juridiction supérieure. Le ministère public participe toujours aux négociations étant donné que le budget global d'une circonscription judiciaire et du ressort de chaque juridiction supérieure englobe le budget du parquet attaché au tribunal. L'immense majorité des juges rencontrés sur place étaient favorables à une participation plus active de la magistrature à l'élaboration de son budget, ne serait-ce que pour obtenir une plus grande reconnaissance de son statut de pouvoir indépendant. Outre les références à la nécessité constante de « plaider pour l'allocation de davantage de ressources », d'aucuns ont affirmé que les « cordons de la bourse » étaient serrés pour entraver l'action de la justice et limiter sa capacité à poursuivre efficacement la délinquance financière et la corruption, par exemple.

90. La principale innovation introduite par la réforme de 2014 était le lancement du nouveau modèle de gestion publique dans les circonscriptions judiciaires (c'est-à-dire les tribunaux de première instance). Les circonscriptions sont désormais gérées par des conseils composés du président du tribunal cantonal, du procureur chargé de la coordination au sein du ministère public et de l'administrateur judiciaire. En outre, des « objectifs stratégiques » doivent être fixés pour chaque tribunal et leur réalisation est constamment contrôlée par le Conseil de la magistrature, le procureur général et un représentant du ministère de la Justice<sup>51</sup>. Ces objectifs stratégiques visent à poser les bases indispensables pour atteindre les objectifs en termes de « traitement des

---

<sup>48</sup> Article 207 de la Constitution.

<sup>49</sup> En septembre 2015, soit après la visite, un accord a été conclu entre le ministère de la Justice et le Conseil supérieur de la magistrature pour transférer à ce dernier la gestion et le traitement des salaires des juges des juridictions de première instance.

<sup>50</sup> Article 106, paragraphe 1, alinéa j) et paragraphe 2 du Code de l'organisation judiciaire.

<sup>51</sup> Article 90 du Code de l'organisation judiciaire.

procédures », qui doivent être définis pour chaque tribunal par son président et par un procureur chargé de la coordination, en veillant à ce que les objectifs fixés ne nuisent pas au bon règlement des affaires. Enfin, l'atteinte de ces objectifs entre en ligne de compte dans l'évaluation périodique des juges des tribunaux cantonaux (à ce sujet, voir *infra*). Le but de parvenir à une plus grande efficacité et à une meilleure coordination, inscrit au cœur du nouveau modèle de gestion publique, était généralement bien accueilli par les juges rencontrés sur place. Ceci étant, sa traduction dans les faits susciterait beaucoup d'interrogations en raison des pouvoirs étendus dévolus à d'autres branches du pouvoir en termes de gestion des tribunaux, qui augmentent d'autant les risques d'ingérence indue dans le traitement des affaires et les décisions y afférentes (à ce sujet, voir aussi *infra*).

91. Le GRECO partage pleinement les préoccupations susmentionnées. La situation est aggravée par la cohabitation des juges et des procureurs sous un même toit, qui est une spécificité du système portugais. Cette proximité et le partage des services collectifs contribueraient à donner l'impression que les juges ne sont pas à l'abri des pressions et de toute influence indue. Le GRECO a fréquemment rappelé que l'indépendance de la justice et l'impartialité des juges sont des principes fondamentaux dans un Etat de droit. Un processus de décision judiciaire exempt de toute influence inappropriée, garantie fondamentale d'un procès équitable, est bénéfique pour les citoyens et la société tout entière. Les autorités sont par conséquent encouragées à consacrer, en droit et en pratique, les principes de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs, en s'attachant en particulier à renforcer l'autonomie financière de l'appareil judiciaire et en veillant au respect du principe selon lequel « la justice ne doit pas seulement être rendue, mais également être perçue comme telle ». Les autres conséquences ambivalentes de la réforme sont abordées dans les parties pertinentes du présent rapport.

#### *Organes judiciaires autonomes*

92. Des structures autonomes distinctes ont été créées pour les juges des juridictions ordinaires, administratives et fiscales. Le Conseil supérieur de la magistrature est un organe supérieur de gestion et un organe disciplinaire compétent à l'égard des juges des juridictions ordinaires. Il est chargé de nommer, affecter, muter, promouvoir ou exonérer les magistrats, d'apprécier leur mérite professionnel et de prendre toute mesure disciplinaire éventuelle à leur égard. Outre le président de la Cour suprême (qui exerce la présidence), le Conseil supérieur de la magistrature est composé de a) deux membres nommés par le Président de la République ; b) sept membres élus par l'Assemblée<sup>52</sup>. Les décisions sont prises par la formation plénière ou par la commission permanente. La première a la compétence exclusive des questions concernant la Cour suprême et les juges d'appel, tandis que la seconde est compétente en toute autre matière. La commission permanente est composée du président (qui exerce la présidence) et du vice-président du Conseil supérieur de la magistrature, d'un juge d'appel, de deux juges d'un tribunal cantonal, de l'un des deux membres nommés par le Président de la République et de quatre des sept membres élus par l'Assemblée<sup>53</sup>. Les décisions de la plénière comme de la commission sont prises à la majorité des voix ; le président a voix prépondérante. Les réclamations formées contre les décisions de la commission sont soumises à la formation plénière, et celles formées contre les décisions rendues par cette dernière, à une section de la Cour suprême composée du premier vice-président (qui a voix prépondérante) et de juges représentant chacun une section<sup>54</sup>. Des extraits des

---

<sup>52</sup> A savoir un juge de la Cour suprême, qui assume la vice-présidence du Conseil supérieur de la magistrature, deux juges d'appel et quatre juges d'un tribunal cantonal, proposés par chaque circonscription judiciaire. Ces juges occupent leurs fonctions au sein du Conseil supérieur de la magistrature pendant un mandat de trois ans renouvelable une fois.

<sup>53</sup> La commission compte différentes sections chargées des questions disciplinaires, du suivi, des activités de liaison et des affaires générales.

<sup>54</sup> Nommés annuellement et successivement conformément au principe d'ancienneté.

décisions du Conseil supérieur de la magistrature sont publiés au Journal officiel. Chaque année, le Conseil supérieur de la magistrature rend compte au Parlement.

93. Le Conseil supérieur de la magistrature peut ordonner la conduite d'inspections, investigations et enquêtes concernant les services judiciaires des tribunaux cantonaux ; ses services d'inspection collectent des informations exhaustives concernant le statut, les besoins et les insuffisances de ces services afin que le Conseil ou le ministère de la Justice puisse prendre des mesures pour y remédier. Durant les visites de contrôle, des informations peuvent aussi être rassemblées sur les tableaux de service et les mérites d'un juge, à condition que cette tâche soit confiée à un inspecteur ayant une catégorie ou une ancienneté égale ou supérieure à celle de l'intéressé. Les inspecteurs sont nommés parmi les juges des cours d'appel ou, à titre exceptionnel, parmi les juges des tribunaux cantonaux en fonction depuis au moins 15 ans et dont la performance a été appréciée par une mention *Très bien* (à ce sujet, voir *infra*).

94. Le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales est composé du président de la Cour administrative suprême (qui exerce la présidence), de deux membres nommés par le Président de la République, de quatre membres élus par l'Assemblée et de quatre juges élus par leurs pairs selon le principe de la représentation proportionnelle. Cette instance a des compétences analogues à celles exercées par le Conseil supérieur de la magistrature à l'égard des juges des juridictions administratives et fiscales. Des extraits de ses décisions sont publiés sur internet et immédiatement diffusés aux tribunaux et aux juges.

95. Au Portugal, la tradition consistant à octroyer à un conseil du pouvoir judiciaire des pouvoirs de décision concernant la carrière des juges remonte à 1974, date de la création du Conseil supérieur de la magistrature. A l'origine, il s'agissait d'un organe composé uniquement de juges. Depuis, sa composition a été élargie pour inclure également des personnes nommées par d'autres branches du pouvoir. D'après les informations reçues, au départ les membres désignés par le Président de la République ou élus par l'Assemblée étaient couramment des juges en exercice, mais dernièrement cette pratique a été abandonnée ; les juges élus par leurs pairs sont désormais *en minorité* dans la composition du Conseil supérieur de la magistrature (8 juges et 9 non-juges<sup>55</sup>) et du Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales (5 juges et 6 non-juges). Etant donné les vastes attributions de ces deux instances, notamment en ce qui concerne la nomination, la promotion et l'évaluation des magistrats, de même qu'en matière disciplinaire, leur composition a été critiquée par certains des interlocuteurs rencontrés sur place, qui questionnent leur indépendance et leur impartialité sur le plan politique<sup>56</sup>. A ce propos, l'EEG tient à rappeler la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres de l'Europe, selon laquelle « au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs ». Au Portugal, le cadre juridique ne satisfait pas à cette exigence. En outre, les décisions de la commission permanente, composée de 11 membres<sup>57</sup>, peuvent être révisées par la formation plénière de 17 membres. Dans la mesure où celle-ci inclut les 11 membres de la commission, elle ne peut être qualifiée d'impartiale aux fins d'un tel examen. Néanmoins, la possibilité de contester les décisions de la commission et du conseil devant un tribunal semble fournir une voie de recours adéquate.

96. Plus généralement, chercher à garantir l'indépendance de la justice et des juges ne figure pas parmi les objectifs fixés au Conseil supérieur de la magistrature et au

<sup>55</sup> La commission permanente, sous-structure du Conseil supérieur de la magistrature chargée de la gestion de la carrière des juges des tribunaux cantonaux, est composée de cinq juges, de cinq non-juges et d'un rapporteur (qui peut être juge ou non).

<sup>56</sup> Même si, en pratique, certains des membres du Conseil supérieur de la magistrature nommés par le Président de la République sont en fait d'anciens juges. L'EEG a été informée que les deux membres nommés par le Président ne sont pas des magistrats de carrière, mais actuellement l'un deux est un ancien juge de la Cour constitutionnelle.

<sup>57</sup> Article 29 du Statut des magistrats du parquet.

Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales conformément à la loi. L'un et l'autre n'ont que des responsabilités en matière de gestion et d'ordre disciplinaire à l'égard des juges, ainsi que des tâches de nature administrative à l'égard des tribunaux cantonaux<sup>58</sup>. Des allusions fréquentes à la faiblesse et à l'indulgence de ces instances ont été entendues sur place, notamment s'agissant de leur passivité au lendemain de la réforme, qui a donné de nouveaux pouvoirs controversés aux présidents des tribunaux cantonaux. Ceci risque de porter atteinte à l'indépendance des juges et au principe de l'attribution des affaires à leur juge naturel (à ce sujet, voir *infra*). Par ailleurs, des possibilités d'accroître la publicité du résultat des procédures disciplinaires des conseils semblent exister. Même si leurs décisions en matière disciplinaire une fois adoptées sont rendues publiques, elles ne le sont que sous forme de résumé et ne contiennent aucune information indiquant le nom du juge faisant l'objet de la procédure, le tribunal concerné ni en quoi l'intéressé aurait manqué aux devoirs de sa fonction (ceci vaut également pour les décisions rendues en appel par les tribunaux)<sup>59</sup>. En outre, bien que les autorités aient déclaré qu'une fois la procédure close et la décision rendue, le dossier disciplinaire complet est ouvert à la consultation par toute personne intéressée dans les locaux de l'un des conseils, les représentants de la société civile rencontrés durant la visite sur place ont affirmé qu'ils n'avaient accès qu'à un dossier résumé. Vu le mécontentement visible exprimé par la société civile, il serait bon que ces conseils fassent preuve d'une plus grande sensibilité envers l'opinion publique et que les cas de faute grave fassent l'objet d'une plus grande publicité. Cela améliorerait probablement la responsabilité des juges à l'égard de la société et la confiance de l'opinion dans la justice.<sup>60</sup> Ce qui précède amène l'EEG à conclure que le Portugal a une grande marge de manœuvre pour renforcer l'indépendance, la crédibilité et l'obligation de rendre compte de ces instances et leur permettre d'affirmer avec plus de fermeté l'indépendance de la justice vis-à-vis d'autres branches du pouvoir et des acteurs privés. Ceci contribuerait à son tour à prévenir la corruption dans le système judiciaire, de même qu'à améliorer la perception qu'en ont les justiciables. En conséquence, **le GRECO recommande 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.**

#### Recrutement, carrière et conditions de service

97. Les conditions requises pour devenir juge sont les suivantes : posséder la nationalité portugaise, avoir la jouissance de tous les droits civiques et politiques, détenir un diplôme de droit délivré par une université portugaise ou validé au Portugal, avoir achevé une formation et des stages, et satisfaire aux autres conditions à remplir pour entrer dans la fonction publique.

98. L'admission à la formation initiale obligatoire pour les juges des juridictions ordinaires et des juridictions administratives et fiscales se fait sur concours<sup>61</sup>. Pour être admissible, outre les conditions ci-dessus, le candidat doit également satisfaire à d'autres exigences. Suivant les cas, l'admission est subordonnée à des qualifications universitaires ou à une expérience professionnelle (un certain quota étant réservé pour chacune des voies d'admission). Le concours consiste en : 1) des tests d'aptitude, c'est-à-dire des épreuves écrites portant sur le droit et, uniquement pour les candidats à une « admission

<sup>58</sup> Par exemple évaluer la performance de ces tribunaux et prendre part, avec leurs présidents, à la définition des priorités pour le traitement des affaires en instance depuis trop longtemps.

<sup>59</sup> Article 123-A du Statut des magistrats du siège.

<sup>60</sup> Après la visite, l'EEG a été informée que le CSM a approuvé un plan de communication qui prévoit notamment une explication améliorée pour les médias des décisions judiciaires adoptées et l'élaboration de lignes directrices pour la presse.

<sup>61</sup> Réglementé par la loi de 2008 relative à l'admission à la carrière de magistrat et au fonctionnement du Centre d'études judiciaires.

sur titre », une épreuve orale ; 2) une appréciation du dossier pour les candidats qui se présentent à l'épreuve d'« admission fondée sur la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle », laquelle comporte un entretien portant sur le parcours professionnel du candidat, les questions juridiques s'y rapportant, et un test psychologique de recrutement. Les candidats admis sont classés sur la base de leur note finale et accèdent au premier cycle de la formation initiale en fonction du nombre de places à pourvoir. La formation initiale (trois ans) est gérée par le Centre d'études judiciaires (CEJ) et est décrite plus en détail au paragraphe 135.

99. Les juges des tribunaux cantonaux sont nommés par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) sur la base des notes obtenues durant la formation initiale. Les présidents des tribunaux cantonaux sont sélectionnés par le CSM parmi les juges exerçant a) dans une cour d'appel et dont la performance a été appréciée par une mention *Très bien* ou b) dans un tribunal cantonal depuis au moins 15 ans et dont la performance récente a été appréciée par une mention *Très bien*. Les présidents de tribunal sont désignés par le CSM, qui prononce leur mise à disposition pour trois ans seulement ; il peut y être mis fin à tout moment sur décision motivée du CSM<sup>62</sup>. La mise à disposition peut être renouvelée pour une période de même durée en cas d'appréciation favorable tenant compte de l'exercice des tâches de gestion et des résultats obtenus dans la circonscription. Pour être nommés à un tribunal spécialisé, les candidats sont tenus : 1) d'avoir assisté à une formation spécialisée, 2) de détenir un diplôme pertinent de master ou de doctorat, ou 3) d'avoir travaillé dans un tribunal spécialisé pendant au moins trois ans.

100. Les juges d'appel sont nommés par voie d'avancement parmi les juges des tribunaux cantonaux ayant réussi un concours fondé sur l'évaluation de leur curriculum, leurs mérites et les résultats de l'évaluation périodique<sup>63</sup>. Le jury de sélection est composé du président de la Cour suprême, d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature ayant au moins la qualité de juge d'appel, de deux membres du CSM (non-juges) sélectionnés par le CSM, et d'un professeur de droit enseignant à l'université choisi par le CSM. La décision finale est prise par le CSM. Les juges des cours d'appel élisent les présidents des cours d'appel parmi leurs pairs par vote à bulletin secret, pour un mandat de cinq ans non renouvelable.

101. Les juges de la Cour suprême sont sélectionnés parmi les juges, les procureurs et d'autres juristes méritants sur la base de l'appréciation de leur curriculum<sup>64</sup>. Le classement est effectué séparément pour chaque catégorie en fonction du mérite des candidats, apprécié au regard de leur évaluation sur les précédents tableaux de service et à de précédents concours judiciaires, de leur formation universitaire et post-universitaire, de leurs publications universitaires, de leurs activités en tant que juge légiste ou en matière d'information et de sensibilisation de l'opinion, et de tous autres facteurs enrichissant leurs compétences. Les candidats présentent publiquement leur dossier devant un jury composé du président de la Cour suprême (président), d'un juge membre du Conseil supérieur de la magistrature (celui ayant la plus grande ancienneté), d'un membre du Conseil supérieur du ministère public élu par cet organe, d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature (non-juge) élu par le CSM, et d'un professeur de droit enseignant à l'université choisi par le CSM. La décision finale est prise par le CSM ; le procureur général et le porteur de la masse à la barre du tribunal ont vote consultatif<sup>65</sup>. Le président de la Cour suprême est élu par les juges de la Cour par vote à bulletin secret, pour un mandat de cinq ans non renouvelable.

---

<sup>62</sup> Article 92 du Code de l'organisation judiciaire.

<sup>63</sup> Article 215.2 de la Constitution, article 7.3 du Code de l'organisation judiciaire et article 46 du Statut des magistrats du siège.

<sup>64</sup> En règle générale, trois postes à pourvoir sur cinq sont attribués à des juges de cours d'appel, un autre à un procureur général adjoint, et le dernier à un juriste au mérite reconnu. Article 52.6 du Statut des magistrats du siège.

<sup>65</sup> Articles 52 et 156.4 du Statut des magistrats du siège.

102. La sélection des juges des juridictions administratives et fiscales se fait selon des modalités sensiblement identiques, et les nominations sont effectuées par le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales.

103. Les juges sont nommés à vie. Outre les conditions susmentionnées, les préférences de placement, initialement puis après inscription au tableau d'avancement, sont déterminées en règle générale par l'appréciation des juges (voir plus loin) et par leur ancienneté, dans cet ordre<sup>66</sup>. Une liste d'ancienneté sur laquelle les magistrats sont classés en prenant en compte les années de service, la date de naissance, le poste occupé, la date de placement et la juridiction d'origine est établie par les conseils du pouvoir judiciaire et publiée chaque année<sup>67</sup>. Le classement est susceptible de recours.

104. Dans l'ensemble, le recrutement et l'avancement des juges sont fondés sur des critères objectifs et transparents assortis de certaines conditions requises pour chaque étape de la carrière, comme l'achèvement de la formation initiale, le mérite, l'ancienneté et d'autres facteurs. Cependant, le risque que des considérations politiques puissent prévaloir sur le mérite objectif des candidats au stade de la nomination reste élevé en raison de la composition des conseils du pouvoir judiciaire, où les juges sont en minorité (voir paragraphe 95). Il en est de même au stade de sélection antérieur. Le jury qui examine les candidats présélectionnés pour un poste de juge à une cour d'appel est composé de deux juges et trois non-juges, et le jury chargé de la sélection des candidats au poste de juge de la Cour suprême est composé de deux juges, deux non-juges (dont un représentant du conseil supérieur de l'Association du Barreau portugais) et un procureur. L'EEG tient à souligner que les modalités de sélection et de nomination des juges apparaissent fondamentales lorsque l'on examine la corruption de l'appareil judiciaire, dans la mesure où le processus peut être facilement manipulé par d'autres branches du pouvoir ou par des intérêts privés et conduire à la sélection et à la nomination de juges non indépendants ou susceptibles de favoriser des groupes d'intérêts. Par conséquent, les procédures de sélection et de nomination dans lesquelles les juges sont en minorité portent atteinte aux principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice. Faisant suite à la recommandation formulée au paragraphe 96 et en vue de prévoir des garanties contre les nominations abusives, **le GRECO recommande 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.**

105. La performance professionnelle des juges des tribunaux cantonaux donne lieu à une évaluation établie à l'issue d'une inspection qui est effectuée tous les quatre ans (le programme annuel des évaluations régulières à des fins de classement est approuvé par le Conseil supérieur de la magistrature). Les juges sont évalués en fonction de leur mérite et reçoivent l'une des appréciations ci-après : *très bien*, *bien avec distinction*, *bien*, *suffisant* ou *médiocre*. Cette dernière appréciation implique la suspension des fonctions et l'ouverture d'une enquête visant à déterminer les raisons de l'incompétence. L'évaluation tient compte de la façon dont chaque juge s'acquitte de ses fonctions, des volumes, de la difficulté et de la gestion du service dont il a la charge, de la capacité à simplifier les actes de procédure, des conditions de travail, des connaissances techniques, des capacités intellectuelles, des travaux juridiques publiés et de la réputation. Doivent en outre toujours être pris en compte les années de service, les résultats des inspections précédentes, les procédures disciplinaires éventuelles et tous éléments complémentaires pertinents pour l'évaluation individuelle de l'intéressé. S'agissant des qualités personnelles d'un juge, l'appréciation porte sur : a) la compétence civique, b) l'indépendance, l'impartialité et la dignité dans la conduite ; c) les

---

<sup>66</sup> Article 44.4 du Code de l'organisation judiciaire.

<sup>67</sup> Pour les nominations précédées par une formation ou un stage à l'issue duquel une liste de sortie est établie, l'ancienneté est déterminée par ce classement. Pour les nominations et les avancements par voie de concours, elle est déterminée par la date de la nomination. Dans tout autre cas, l'ancienneté est déterminée par l'ancienneté dans le poste. – Article 75 du Statut des magistrats du siège.

relations avec les parties à la procédure, d'autres juges, les avocats, d'autres professionnels du tribunal, les représentants de l'Etat et le public ; d) le prestige personnel et professionnel ; e) la réserve et la sérénité ; f) la capacité à comprendre les circonstances de l'espèce et le sens de la justice dans un milieu socio-culturel donné ; g) les capacités en matière de formation des juges et l'investissement personnel dans ce domaine.

106. Un juge doit être entendu à propos du rapport d'inspection le concernant et peut communiquer tout élément d'information qu'il jugera utile. Il n'est pas procédé régulièrement à l'évaluation des juges des cours d'appel, mais le Conseil supérieur de la magistrature peut l'ordonner, notamment en cas de candidature pour un poste à la Cour suprême. Les inspecteurs chargés d'effectuer l'évaluation des juges des tribunaux cantonaux sont des magistrats justifiant d'au moins quinze ans de service nommés par le CSM. Le classement d'un juge d'une cour d'appel relève de la compétence de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature. L'évaluation des juges des juridictions administratives et fiscales est effectuée selon des modalités sensiblement identiques par le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales.

107. Le système d'évaluation périodique des juges des juridictions de première instance a suscité des critiques émanant des juges eux-mêmes en raison de sa nature purement technique. Les évaluations reposent sur des critères majoritairement qualitatifs et sont en outre conduites sans respecter la périodicité prévue par la loi ; plus généralement, elles ne sont pas équitables et ne garantissent pas l'égalité de traitement aux juges chargés de dossiers moins nombreux mais plus complexes<sup>68</sup>. Par ailleurs, étant donné l'absence de règles statutaires ou d'un code de déontologie que tous les juges seraient tenus de respecter (à ce sujet, voir *infra*) et l'insuffisance des critères figurant dans les Règles du Conseil supérieur de la magistrature relatives aux inspections judiciaires, l'intégrité d'un juge et son aptitude à l'exercice de la profession ne seraient pas évaluées de manière adéquate en pratique. S'agissant des juges de seconde instance, l'EEG note que, bien qu'ils ne soient pas soumis à une évaluation périodique, d'autres mécanismes d'examen de leur performance existent (à savoir les inspections *ex officio* du Conseil supérieur de la magistrature et l'évaluation à la demande d'un juge lorsqu'il/elle présente sa candidature à la Cour suprême) et tiennent compte des mêmes critères que ceux établis pour les juges de première instance. L'EEG est fermement convaincue que, pour être considérés comme un processus crédible et efficace, les mécanismes d'évaluation périodique des performances des juges des juridictions de première et de seconde instances doivent nécessairement inclure une appréciation plus détaillée de la dimension éthique du comportement d'un juge, sur la base de règles déontologiques dont l'adoption est recommandée plus loin dans ce rapport (voir paragraphe 120). Une telle pratique permettrait non seulement de conférer un caractère objectif à l'évaluation des performances d'un juge et à leur évolution au fil du temps, mais également de détecter de manière précoce des impropriétés ou une propension à une conduite contraire à l'éthique. Il est, par ailleurs, probable que, s'agissant spécifiquement des juges des juridictions de première instance, une évaluation régulière du respect des règles d'éthique renforce considérablement l'objectivité et la transparence des procédures de promotion, en fournissant de plus amples éléments de justification des décisions pertinentes. Par conséquent, **le GRECO recommande 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.**

108. Un juge est suspendu de ses fonctions à compter du jour où il reçoit : a) la notification de sa mise en examen ou une ordonnance indiquant la date du procès pour

---

<sup>68</sup> Parmi les exemples donnés à l'EEG, citons le cas d'un juge ayant reçu une appréciation moins favorable uniquement parce qu'il n'était responsable – au moment de l'établissement du classement – que de six affaires, dont une où un ancien premier ministre avait été placé en détentions provisoire.

infraction intentionnelle commise dans l'exercice de ses fonctions ; ou b) la notification d'une suspension préventive liée à une procédure disciplinaire ou d'une condamnation impliquant sa révocation. Le mandat d'un juge prend fin : a) à son départ à la retraite (pour raison d'âge ou incapacité) ; b) à compter du jour de la publication d'un arrêté de détachement ; ou c) au lendemain du jour où le Journal officiel annonce la nouvelle situation dans la juridiction ou l'endroit où il est affecté.

109. Les composantes du salaire d'un juge sont le salaire de base et les compléments de rémunération. Le montant du salaire est fonction de l'ancienneté et de la nature du tribunal auquel est rattaché le juge. Avant les réductions appliquées dans le sillage de la crise économique, le salaire mensuel d'un juge en début de carrière était d'environ 2 500 euros et celui d'un juge d'une juridiction supérieure (ou d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature exerçant ses fonctions à plein temps) de 6 000 euros. Tous les juges reçoivent chaque mois un complément de rémunération de l'ordre de 600 euros. Le bénéfice d'autres avantages est interdit. La rémunération est administrée par la Direction générale de l'administration de la justice, rattachée au ministère de la Justice. Le salaire des juges rattachés à la Cour administrative suprême est géré par cette même Cour.

110. Le droit à des indemnités de résidence et de déplacement est réglementé par le Statut des magistrats du siège. Chaque fois que nécessaire, le ministère de la Justice, par l'intermédiaire de l'Institut de gestion financière de la justice, verse à l'intéressé une subvention mensuelle au logement (domicile/résidence) ; le montant de l'allocation, déterminé par le ministre, ne peut être supérieur au dixième de la rémunération totale. Les juges non propriétaires de leur logement ou ne résidant pas dans leur propre domicile ont droit à une indemnité dont le montant (actuellement, 600 euros) est fixé compte tenu des prix de l'immobilier par le ministère de la Justice ; elle est versée sur décision du Conseil supérieur de la magistrature et des associations professionnelles de magistrats. Les juges ont droit au remboursement (à moins qu'ils ne préfèrent un paiement anticipé), pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille et dans les limites fixées par les arrêtés pertinents des ministères des Finances et de la Justice, de leurs frais de déplacement (y compris le transport de leurs affaires personnelles, quel que soit le moyen utilisé) en cas de promotion, mutation ou changement d'affectation pour des raisons autres que disciplinaires. Une indemnité au titre des frais de déplacement est également versée lorsqu'un juge exerce ses fonctions en dehors de son tribunal ou du ressort de sa juridiction. Le président et le vice-président des cours suprêmes, le vice-président du Conseil supérieur de la magistrature et les présidents des cours d'appel reçoivent en outre une indemnité de représentation correspondant respectivement à 20%, 10%, 10% et 10% de leur salaire mensuel.

#### Gestion des affaires et procédure judiciaire

111. En 2008, le logiciel CITIUS a été déployé dans les juridictions ordinaires afin de remplacer le système papier de gestion des affaires. Cet outil vise à simplifier et accélérer les procédures judiciaires, contribuant ainsi à une meilleure gestion des tribunaux et de l'organisation du travail. Les applications informatiques couvrent plusieurs professionnels de la justice : les juges (hormis ceux de la Cour constitutionnelle et des cours d'appel), les procureurs, les agents de greffe, les avocats et autres agents juridiques. Il est procédé deux fois par jour à la répartition des affaires, automatiquement, en fonction de la typologie des affaires et de l'unité responsable. Le système effectue la répartition aléatoire des affaires entre les juges<sup>69</sup>. Un logiciel équivalent (SITAF) a été installé dans les juridictions administratives et fiscales.

112. L'obligation d'attribuer les affaires dans un délai raisonnable est inscrite dans la Constitution et dans le Code de l'organisation judiciaire. Sont ainsi garanties à chaque

---

<sup>69</sup> Articles 203 à 218 du Code de procédure civile et article 4 du Code de procédure pénale.

citoyen des procédures judiciaires rapides, menées conformément aux priorités établies, dans le but de garantir qu'ils bénéficieront en temps utile d'une protection juridictionnelle efficace contre toute menace ou violation des droits de la personne et des libertés et garanties fondamentales. Bien qu'aucun délai ne soit fixé au niveau national concernant la durée des procédures judiciaires, des règles juridiques ont été établies dans chaque juridiction afin de définir le délai dans lequel le tribunal doit se prononcer (décision finale) ; pour les affaires urgentes, ce délai est normalement de 30 jours pour une procédure civile et de 10 jours pour une procédure pénale (pour les affaires urgentes, la date-limite est normalement de 5 à 10 jours). Dans des situations limitées (affaires pénales ou en matière familiale), des dispositions législatives fixent la durée des procédures internes<sup>70</sup>. Avant la réforme judiciaire de 2014, l'arriéré des affaires en souffrance ne faisait l'objet d'un suivi que dans les juridictions supérieures et ce, à l'initiative des parties après la procédure judiciaire appropriée. L'introduction du nouveau modèle de gestion publique a eu des conséquences pour tous les tribunaux de circonscription (tribunaux de première instance) dans le sens où qu'ils ont fait l'objet d'une surveillance selon les termes similaires à ceux applicables aux tribunaux supérieurs, et leur président de tribunaux doivent maintenant présenter des rapports réguliers, y compris les détails de l'arriéré judiciaire à l'attention du CSM, le Bureau du Procureur général et le ministère de la Justice. Un non-respect systématique des délais de procédure engage la responsabilité disciplinaire ou la responsabilité pénale d'un juge. L'organe qui contrôle la progression des affaires traitées par les tribunaux est le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales (par le biais des inspecteurs judiciaires et des présidents des tribunaux).

113. Les audiences sont publiques, sauf si le tribunal en décide autrement (et rend une ordonnance écrite et dûment motivée prononçant le huis clos) en vue de préserver la dignité humaine ou la moralité publique, ou afin de garantir le bon fonctionnement de la justice<sup>71</sup>. Pour les procédures portant sur la traite des êtres humains ou des infractions à caractère sexuel, l'accès du public est exclu en règle générale. Toutes les décisions de justice qui ne sont pas de nature purement administrative sont rendues – dûment motivées – dans la forme prévue par la loi. Les décisions des cours d'appel et les arrêts rendus par la Cour suprême sont publiés en ligne ([www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)), dans la base de données des documents juridiques du ministère de la Justice.

114. L'EEG a été informée de l'arriéré chronique, depuis des années, d'affaires en instance devant les tribunaux. Ceci obère le fonctionnement des juridictions, tout particulièrement dans les tribunaux administratifs où les procédures accusent des retards excessifs. La réforme de la justice lancée en 2014 visait, entre autres, à résorber l'arriéré d'affaires en souffrance. Ce processus ne fait que commencer. Plusieurs milliers d'affaires ont déjà été closes, mais il faudra vraisemblablement des années pour mener à bien une réforme structurelle d'une telle ampleur et pour qu'elle porte ses fruits. Entretemps, certaines faiblesses sont devenues apparentes. A la suite d'un plantage généralisé des logiciels de gestion CITIUS en septembre 2014, les tribunaux ordinaires ont dû être totalement fermés pendant six semaines. La désactivation temporaire du système aurait encore allongé les délais et entravé la répartition des affaires, le prononcé des décisions et l'archivage des documents, autant de formalités qui ne peuvent se faire que sous forme électronique en vertu de modifications récemment apportées aux codes de procédure pertinents. Au moment de la mission sur place, les logiciels étaient de nouveau opérationnels, mais les interlocuteurs de l'EEG se sont longuement étendus sur le caractère précipité de la réforme, en faisant remarquer qu'elle était mise en œuvre sans bénéficier du soutien financier et administratif approprié.

---

<sup>70</sup> Article 105 du Code de procédure pénale et article 156.4 du Code de procédure civile.

<sup>71</sup> Des exceptions sont également prévues par l'article 87 du Code de procédure pénale, en vertu duquel un juge peut, à son initiative ou à la demande du procureur, du défendeur ou du plaignant, décider par ordonnance de restreindre ou d'exclure l'accès du public au tribunal.

115. La réglementation divergente de la réattribution des affaires et de la mutation des juges dans les tribunaux cantonaux était un autre point litigieux. En vue d'accélérer les procédures, la loi nouvellement modifiée relative à l'organisation du système judiciaire a donné aux présidents des tribunaux cantonaux le pouvoir de proposer au Conseil supérieur de la magistrature la réaffectation des juges et la réattribution des affaires à un juge autre que celui saisi du litige à des fins procédurales et de jugement<sup>72</sup>. Par comparaison, aux termes du Statut des magistrats du siège, qui n'a pas été révisé, un juge ne peut être muté que s'il en fait la demande ou à titre disciplinaire<sup>73</sup>. Les juges avec qui l'EEG s'est entretenue lors de sa mission sur place ont exprimé des réserves en soulignant que l'incohérence du cadre juridique risque de porter atteinte à l'indépendance des juges et au principe de l'attribution des affaires à leur juge naturel, notamment en raison de l'implication du Conseil supérieur de la magistrature, qui dans sa composition actuelle ne remplit pas les conditions préalables requises pour être considéré comme un organe judiciaire indépendant (voir *supra*, paragraphes 95 et 96). De l'avis de l'EEG, l'existence de règles contradictoires engendre une incertitude juridique qui doit être éliminée. En outre, s'il est en général souhaitable, dans les pays où l'ordre constitutionnel l'autorise, de donner au système une certaine souplesse permettant de transférer assez facilement les juges et/ou les affaires d'un tribunal à un autre afin de faire face aux fluctuations de la charge de travail, des garanties légales suffisantes doivent être en place pour veiller à ce que cela soit fait à titre temporaire et avec le consentement des juges.<sup>74</sup> En l'absence de garanties clairement articulées, la procédure en place reste subjective, non transparente et vulnérable aux risques d'utilisation abusive. Par conséquent, **le GRECO recommande 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.**

116. La procédure de jugement des affaires avait aussi été récemment modifiée, avant la réforme de 2014. Alors que précédemment la procédure par une formation collégiale de trois juges était applicable dans certains cas, depuis les modifications apportées en 2010 aux codes de procédure, la règle est désormais le jugement d'affaires pénales de la cour d'appel par une formation composée de deux juges. La participation d'un troisième juge (le président du tribunal) n'est envisagée que si les deux juges concernés sont en désaccord ; dans les faits, dans un grand nombre de cas la présence d'un troisième juge est superflue. La situation est rendue encore plus complexe par le fait que des critères *divergents* ont été fixés pour la sélection des membres de la formation n'ayant pas la qualité de président d'un tribunal. Le principe de l'attribution aléatoire à un juge naturel n'est suivi que pour l'un des deux juges (le juge rapporteur), tandis que le juge dit « assesseur », sélectionné dans la liste préétablie des juges qui est conservée dans chaque tribunal, est le juge classé immédiatement après le juge rapporteur en termes d'ancienneté (voir *supra*, paragraphe 103 pour une description des listes d'ancienneté). Par voie de conséquence, c'est donc toujours les mêmes formations de deux juges qui sont appelées à statuer. Ceci est considéré par la magistrature comme un facteur favorisant une plus grande stabilité et prévisibilité de la jurisprudence. Ce postulat a été contesté par des interlocuteurs extérieurs à l'appareil judiciaire, qui affirment que les critères retenus pour la composition des formations de jugement dérogent au principe de l'attribution des affaires à un juge naturel et impartial. En outre, la collégialité dans la prise de décision serait affaiblie par la règle selon laquelle le juge rapporteur est seul à rédiger le projet de décision ; l'autre juge ne fait qu'apposer sa signature, d'où une vulnérabilité de l'ensemble du processus aux risques d'abus. Alors qu'au niveau d'un tribunal cantonal, selon ce qui a été dit à l'EEG, les risques de corruption judiciaire peuvent être atténués dans une certaine mesure par la surveillance publique et médiatique, dans les cours d'appel où les audiences publiques sont rares, les

<sup>72</sup> Article 94, paragraphe 4, alinéa f) du Code de l'organisation judiciaire.

<sup>73</sup> Articles 6, 43, 85, 88, 93, 103, 104 du Statut des magistrats du siège, par exemple.

<sup>74</sup> Après la visite, l'EEG a été informée des règles adoptées par le CSM en 2014 qui exigent notamment le consentement d'un juge dans les exemples de cas de réaffectation.

conséquences de la procédure d'appariement des juges pourraient être plus graves étant donné qu'une décision d'un juge rapporteur pourrait annuler le verdict rendu dans une affaire soumise à un jury dans une procédure pénale. L'EEG est convaincue que les critères régissant la composition des formations de jugement des cours d'appel doivent garantir le droit à un procès impartial, être objectifs et transparents et s'appliquer à chaque membre de la formation. Compte tenu des implications pour l'établissement de la doctrine juridique, il convient de maintenir une véritable collégialité, y compris pour les décisions rendues par les juridictions supérieures. Les autorités sont donc encouragées à remédier aux vulnérabilités mises en exergue ci-dessus, qui tiennent aux règles en vigueur régissant la composition des formations de jugement. Ceci étant, vu le champ de l'actuel Cycle d'Évaluation et en l'absence de normes internationalement reconnues dans ce domaine, le GRECO omet d'aborder cette question dans une recommandation spécifique.

117. S'agissant de l'accessibilité, de la transparence et de la responsabilité des magistrats, l'EEG note que, pour l'heure, seules les décisions rendues par les cours d'appel et par les deux cours suprêmes sont mises en ligne sur un site internet dédié du ministère de la Justice. Ceci est en soi une avancée majeure, tout comme l'informatisation complète des tribunaux portugais et la conversion de la plupart des actes de procédure au format électronique. Dans ses déclarations précédentes, cependant, le GRECO a souvent noté que, même dans un système non fondé sur le précédent, la publication et la diffusion des décisions de justice joue un rôle essentiel en assurant la sécurité juridique et l'uniformité et la prévisibilité de l'application de la loi. L'EEG estime que la publication de décisions bien motivées, cohérentes et compréhensibles peut non seulement aider le juge mais encore améliorer la qualité des décisions. C'est pourquoi mettre en ligne toutes les décisions définitives rendues par les juridictions de première instance sur un site internet ouvert à tous, en veillant à ménager un équilibre avec les impératifs de protection des données et de confidentialité, est susceptible d'apporter une véritable valeur ajoutée en favorisant une responsabilité accrue des magistrats, un meilleur accès à la justice et une plus grande transparence. En conséquence, **le GRECO recommande que les décisions définitives des juridictions de première instance soient rendues facilement accessibles et consultables par le justiciable.**

#### Principes éthiques et règles déontologiques

118. Les juges sont tenus de faire une déclaration sur l'honneur lorsqu'ils prennent leurs fonctions. Les principes éthiques et les valeurs fondamentales sur lesquels reposent les travaux du pouvoir judiciaire sont consacrés par la Constitution et par le Statut des magistrats du siège. En outre, les devoirs généraux des fonctionnaires, tels que prescrits par la loi générale sur la fonction publique – impartialité, neutralité, poursuite de l'intérêt général, zèle, obéissance, loyauté, assiduité, sont également applicables à titre subsidiaire<sup>75</sup>.

119. Il n'existe pas de code de déontologie s'imposant à tous les juges. En 2009, l'Association syndicale des juges portugais, qui regroupe près de 2 200 juges (environ 90 % des magistrats du siège) des juridictions ordinaires, a adopté la Charte de déontologie des juges portugais, approuvée ultérieurement par le 8<sup>e</sup> Congrès des juges portugais. La Charte s'appuie sur l'expérience des juges, les textes doctrinaux et les instruments internationaux pertinents et s'articule autour des six attributs essentiels d'un juge : l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, l'humanisme, la diligence et la réserve. Chacun de ces attributs est défini en termes généraux, décomposé en principes et fait l'objet de commentaires qui contribuent à expliquer sa signification concrète. Le dernier chapitre est consacré aux principes qui doivent guider l'association des juges du point de

---

<sup>75</sup> Article 32 du Statut des magistrats du siège.

vue de l'éthique collective des magistrats. La Charte n'a aucune finalité disciplinaire et ne prévoit pas de sanctions.

120. D'une manière générale, les juges rencontrés par l'EEG ne reconnaissaient pas l'existence de préoccupations légitimes concernant l'éthique du corps judiciaire. Les membres des deux conseils du pouvoir judiciaire ont exprimé leur satisfaction quant à l'intégrité des juges et souligné qu'ils ne toléraient aucune irrégularité. Ce qui semble problématique est le manque de règles régissant la conduite des juges assorties de sanctions disciplinaires. La loi prévoit que les juges peuvent faire l'objet d'une procédure disciplinaire pour des manquements, même mineurs, à leurs obligations professionnelles, et pour des agissements ou omissions commis dans le cadre de leur vie publique ou incompatibles avec la dignité indispensable à l'exercice de la fonction juridictionnelle. Elle ne donne cependant aucune définition d'une conduite susceptible d'entraîner par exemple une « perte du prestige attendu d'un juge » (sanctionnée par un déplacement d'office) ou d'une conduite « immorale ou déshonorante » (passible d'une révocation et mise à la retraite d'office). Beaucoup de procédures seraient donc engagées pour des manquements aux règles fixées pour les fonctionnaires, qui sont aussi applicables. De l'avis de l'EEG, une situation caractérisée par le manque de normes statutaires et où les règles déontologiques à respecter impérativement par tout magistrat ne se déduisent que de l'analyse des affaires disciplinaires – qui constitue un volet important de la formation à l'éthique des candidats au poste de juge (voir *infra*, paragraphe 135) – ne peut contribuer à forger les valeurs sur lesquelles doit reposer l'exercice de la fonction de juge ni favoriser leur bonne appropriation. Quant à la Charte de déontologie évoquée plus haut, cette initiative mérite d'être saluée mais ne saurait remplacer des normes pour la magistrature dans son ensemble, dans la mesure où la charte ne s'applique qu'à un certain nombre (certes important) des juges du pays. A cet égard, élaborer des normes de conduite contraignantes pour tous les magistrats et couvrant des questions telles que l'acceptation de cadeaux (à ce sujet, voir *infra*), les conflits d'intérêt ou la prévention de la corruption représenterait un important pas en avant non seulement en termes de renforcement de l'intégrité, mais aussi pour poser clairement les bases qui sous-tendent l'évaluation périodique, l'avancement et le déclenchement de la procédure disciplinaire. Pour encourager un respect accru de ces règles déontologiques, il serait important que les juges reçoivent des orientations et des conseils à titre confidentiel et qu'ils bénéficient d'une formation initiale et continue sur la dimension éthique de leur fonction. Par ailleurs, le fait de rendre les normes accessibles au public contribuerait assurément à renforcer la confiance de la société en l'impartialité et l'indépendance de la justice. Par conséquent, **le GRECO recommande i) d'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) de 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.**

#### Conflits d'intérêts

121. Aux termes de l'article 7 du Statut des magistrats du siège, un juge ne peut : a) exercer des fonctions dans un même tribunal ou une même cour qu'un juge, un procureur ou un agent de justice avec qui il a un lien d'alliance (par mariage ou hors mariage), de parenté ou d'affinité à tous les degrés en ligne directe ou jusqu'au deuxième degré en ligne collatérale ; b) exercer dans un tribunal appartenant à la circonscription judiciaire dans laquelle il a assumé les fonctions de procureur au cours des cinq dernières années, ou dans un tribunal du ressort de la cour d'appel où il a exercé comme avocat durant la même période. Les conflits d'intérêts dans le cadre des procédures judiciaires sont encadrés par le Code de procédure pénale et le Code de procédure civile, qui font obligation aux juges de se déporter dans une procédure dès lors qu'il existe un « empêchement » ou une « suspicion » de nature à jeter un doute sur leur

impartialité (voir *infra*). Une décision de justice rendue au mépris de cette exigence est nulle et non avenue. Tout manquement à ce principe engage la responsabilité disciplinaire du juge concerné.

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

122. Il est interdit aux juges de participer à des activités politiques partisans à caractère public ou d'occuper un poste politique, hormis celui de Président de la République ou de membre du Gouvernement ou du Conseil d'Etat<sup>76</sup>. De plus, mis à part les magistrats retraités ou bénéficiant d'un congé de longue durée non rémunéré, ils ne peuvent exercer aucune fonction publique ou privée, sauf des activités non rémunérées d'enseignement ou de recherche scientifique de nature juridique ou des tâches administratives au sein d'une association de magistrats<sup>77</sup>. La réalisation des activités permises ne doit pas nuire à l'exercice des fonctions de l'intéressé et doit être autorisée par le Conseil supérieur de la magistrature. De la même façon, la nomination, pour une durée déterminée, d'un juge en fonction à un poste sans rapport avec l'activité des tribunaux n'est possible qu'avec l'accord du Conseil supérieur de la magistrature.

123. Les juges peuvent détenir des actions et obligations en leur qualité de citoyens et doivent les déclarer aux autorités fiscales. Aucune règle particulière ne régit la détention d'intérêts financiers en dehors des règles générales relatives aux exigences d'indépendance, impartialité et autres devoirs pertinents prévues par le Statut des magistrats du siège. De même, les juges ne sont soumis à aucune règle restreignant l'occupation de certains postes ou fonctions une fois qu'ils n'exercent plus de fonction juridictionnelle. L'EEG a été informée de ce que seuls un ou deux juges passent dans le secteur privé chaque année.

##### *Récusation et abstention*

124. Un juge peut être dessaisi d'une affaire pour des raisons familiales ou liées aux devoirs de sa fonction, ou s'il existe des doutes quant à son impartialité. Dans le cadre de la procédure pénale, les règles relatives à l'abstention (ou déport) et à l'empêchement sont établies au chapitre VI du Code de procédure pénale, qui traite des « Empêchements, refus et exemptions » (articles 39 à 47). Elles prévoient notamment qu'un juge ne peut exercer la présidence dans une affaire : a) s'il est ou a été conjoint ou représentant légal du défendeur, de la partie lésée ou de la personne ayant la capacité de se constituer accusateur privé ou partie civile ou s'il vit ou a vécu avec l'une quelconque des personnes susmentionnées dans des conditions analogues à celles des conjoints ; b) si l'intéressé, son conjoint ou la personne qui vit avec lui dans des conditions analogues à celles des conjoints est ascendant, descendant, parent jusqu'au troisième degré, tuteur ou curateur ou parent adoptif du défendeur, de la partie lésée ou de la personne ayant la capacité de se constituer accusateur privé ou partie civile, ou parent par alliance de ces personnes au degré indiqué ; c) s'il est intervenu dans la procédure en qualité de représentant du ministère public, officier de police judiciaire, avocat de la défense, avocat de l'accusateur privé ou de la partie civile ou expert ; ou d) si, durant la procédure, il a été ou doit être entendu comme témoin. Il est interdit aux juges ayant la qualité de conjoint, parent ou allié jusqu'au troisième degré ou vivant dans des conditions analogues à celles des conjoints d'exercer une activité à un titre

---

<sup>76</sup> Article 11 du Statut des magistrats du siège.

<sup>77</sup> Article 216.3 de la Constitution, article 5.2 du Code de l'organisation judiciaire et article 13 du Statut des magistrats du siège. En outre, en vertu de l'article 32 du Statut des magistrats du siège, le régime des incompatibilités des juges coïncide avec celui applicable aux fonctionnaires dans la mesure où ils doivent satisfaire aux exigences d'impartialité et de neutralité.

quelconque dans la même procédure. En outre, un juge ne peut intervenir dans un procès ou en cause d'appel ni demander la révision de procédures dans lesquelles il aurait appliqué une mesure de contrainte, dirigé une enquête, participé à un procès antérieur, prononcé ou été associé à une décision antérieure rendue en appel ou à une demande de révision, refusé de clore la procédure en cas de décharge non assortie de sanction, de suspension provisoire ou de procédure simplifiée, en raison d'un désaccord quant à la sanction suggérée. En cas d'empêchement d'un juge pour l'une quelconque des causes susmentionnées, l'intéressé est tenu de le déclarer immédiatement par voie d'ordonnance, laquelle est déposée au greffe. Une déclaration d'empêchement est également susceptible d'être demandée par le ministère public, un défendeur, l'accusation privée ou une partie civile ; dans ce dernier cas, l'ordonnance doit être publiée sous cinq jours par le juge concerné. Des règles analogues s'appliquent en matière civile<sup>78</sup>. L'affaire est ensuite attribuée au juge suppléant, conformément à la loi.

### *Cadeaux*

125. Il n'est pas expressément interdit aux juges d'accepter des cadeaux, mais la participation à des conférences et à d'autres manifestations est subordonnée à l'autorisation du Conseil supérieur de la magistrature. Néanmoins, comme prévu par l'article 297, paragraphe 3, alinéa j) de la loi générale sur la fonction publique, qui s'applique aux juges à titre subsidiaire, est à interpréter comme une faute disciplinaire le comportement d'un fonctionnaire (y compris un juge) qui, en conséquence du poste qu'il occupe, demande ou accepte, directement ou indirectement, tout cadeau, prime, intéressement ou autre avantage patrimonial quel qu'il soit, même dans un but autre que celui d'accélérer ou retarder un service ou une procédure. En outre, aux termes de l'article 127 du Code de procédure civile, si un juge a reçu un cadeau ou un don avant ou après avoir engagé la procédure ou pour l'avoir fait, ou s'il a fourni les moyens de payer les dépens, une partie peut avoir un doute sur son impartialité et est en droit de demander son dessaisissement de l'affaire. Enfin, en vertu de l'article 386, paragraphe 3, alinéa a) du Code pénal, les juges encourent la même responsabilité pénale que les agents publics (y compris les parlementaires<sup>79</sup>) pour des infractions de corruption active et passive et le bénéfice d'un avantage indu (articles 372 à 374 du Code pénal).

126. L'absence d'une interdiction générale des cadeaux *spécifiquement* au sein de l'appareil judiciaire est regrettable, d'autant plus qu'il existe d'autres règles incongrues. Bien que la loi générale sur la fonction publique prohibe l'acceptation de cadeaux par les fonctionnaires, y compris les juges, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, les dispositions précitées du Code de procédure civile pourraient être interprétées comme tolérant de telles pratiques, dans la mesure où il est laissé à la discrétion de la partie concernée de demander qu'un juge soit dessaisi du procès en raison de l'acceptation d'un cadeau en lien avec ledit procès. L'EEG tient aussi à souligner que les juges avec qui elle s'est entretenue durant sa mission sur place ont pour la plupart invoqué leur devoir d'impartialité, plutôt que les règles fixées pour les fonctionnaires, comme étant le fondement juridique sur lequel ils s'appuyaient pour considérer qu'il n'est pas admissible d'accepter des cadeaux. Par ailleurs, bien qu'ils aient déclaré, de façon catégorique, que les juges n'ont pas coutume d'accepter des cadeaux, l'EEG a été informée que les juges des tribunaux cantonaux ont tendance à rester attachés au même tribunal pendant de longues périodes – 15 ans en moyenne – et sont dès lors susceptibles de tisser des liens avec la collectivité locale. Ceci pourrait notamment les amener à accepter des invitations à des manifestations locales ou d'autres faveurs susceptibles de les rendre plus enclins à trancher selon leurs sympathies personnelles. Le GRECO estime que le cadre juridique régissant l'acceptation de cadeaux devrait être plus cohérent. La recommandation formulée au paragraphe 120, qui appelle à élaborer des règles déontologiques s'imposant

---

<sup>78</sup> Article 127 du Code de procédure civile.

<sup>79</sup> Voir *supra*, sous « Prévention de la corruption des parlementaires ».

à l'ensemble des juges, est directement applicable. Une recommandation distincte dans le cadre de l'exercice de la fonction juridictionnelle n'apparaît donc pas justifiée.

#### *Contacts avec des tierces parties et informations confidentielles*

127. Conformément aux dispositions de l'article 12 du Statut des magistrats du siège sur le « devoir de réserve », les juges ne doivent pas faire de déclarations ou de commentaires sur les affaires dont ils ont connaissance, sauf s'ils y sont autorisés par le Conseil supérieur de la magistrature afin de défendre leur honneur ou tout autre intérêt légitime. Le devoir de réserve ne s'applique pas aux éléments non couverts par le secret de l'instruction ou le secret professionnel, lorsque l'information vise la réalisation ou la protection de droits et intérêts légitimes, notamment en matière d'accès à l'information.

#### Déclarations de patrimoine, de revenus, de passifs et d'intérêts

128. Pour l'heure, l'obligation de déclaration du patrimoine, des revenus, des passifs et des intérêts ne s'applique qu'aux juges de la Cour constitutionnelle, conformément à la loi de 1983 relative au contrôle public de la richesse des titulaires de charges politiques. L'opportunité d'étendre ces règles à l'ensemble des membres du pouvoir judiciaire fait aujourd'hui l'objet d'un débat ; il ressort de nombreux entretiens que cette idée est généralement appuyée et bien accueillie par les juges.

#### Contrôle et application

##### *Conflits d'intérêts*

129. Dans le cadre de la procédure judiciaire, la gestion au cas par cas des conflits d'intérêts est une responsabilité qui incombe à chaque juge. Si un juge se déporte, sa décision ne peut être frappée d'appel. Si l'une des parties demande la récusation d'un juge et que le juge concerné ne se déporte pas dans les délais fixés (cinq jours), il est possible de saisir d'un recours la juridiction immédiatement supérieure ou, s'il s'agit d'un juge de la Cour suprême, de saisir cette Cour. Dans le dernier cas, la chambre pénale de la Cour décide en l'absence de l'intéressé. Des procédures en grande partie similaires sont en place au sein des juridictions administratives et fiscales.

##### *Activités professionnelles accessoires et autres obligations*

130. Le Conseil supérieur de la magistrature veille au respect des règles statutaires par les juges des juridictions ordinaires. Plus concrètement, tout manquement, même mineur, à leurs obligations professionnelles, de même que tout agissement ou omission commis dans le cadre de leur vie publique ou incompatible avec la dignité indispensable à l'exercice de la fonction juridictionnelle engage leur responsabilité disciplinaire. Les sanctions disciplinaires sont la révocation, une mise à la retraite d'office<sup>80</sup>, une mise à pied (entre un et deux ans), une suspension (de 20 à 240 jours), un déplacement d'office<sup>81</sup>, une amende (de 5 à 90 jours de rémunération) et une réprimande. Hormis cette dernière sanction, qui peut être appliquée indépendamment – pourvu que l'accusé ait la possibilité d'être entendu et soit autorisé à présenter sa défense – et n'est pas inscrite au dossier, la procédure disciplinaire (à l'exception de l'audition) est conduite par écrit et doit garantir le droit à la défense. Les motifs d'abstention/déport dans la procédure pénale sont applicables avec les adaptations nécessaires.

131. La procédure est engagée à l'initiative du Conseil supérieur de la magistrature. Le délai de prescription est régi par l'article 178 de la loi générale portant code du travail dans la fonction publique. Le droit d'engager une procédure s'éteint dans les 60 jours à

<sup>80</sup> La mise à la retraite d'office et la révocation sont applicables, entre autres, en cas de malhonnêteté, de conduite immorale ou déshonorante, et d'incapacité professionnelle.

<sup>81</sup> Pour sanctionner une conduite susceptible d'entraîner la « perte du prestige attendu d'un juge ».

compter du moment où un supérieur hiérarchique d'un agent public (y compris un juge) a connaissance d'une infraction : l'ouverture d'une procédure, d'une enquête ou d'une investigation doit se faire dans le délai indiqué ci-dessus mais sa durée ne peut excéder six mois. La procédure expire dans les 18 mois suivant son ouverture, si durant cette période le juge concerné n'est pas notifié de la décision disciplinaire. La faute disciplinaire (sauf si elle constitue une infraction pénale) est prescrite dans un délai d'un an à compter du jour où elle a été commise.

132. La procédure est conduite par un inspecteur (un juge) qui doit analyser les faits, se prononcer dans son rapport sur le bien-fondé de la procédure et proposer de poursuivre ou de classer l'affaire sans suite. Lorsque la procédure est engagée à l'égard d'un juge d'une juridiction de première instance, le rapport présentant une sanction de transfert, d'amende ou réprimande doit être soumis à la commission permanente du Conseil supérieur de la magistrature. S'il s'agit d'autres peines à l'égard d'un juge de première instance ou de sanctions à l'égard d'un juge d'une juridiction supérieure, la soumission doit se faire auprès de la formation plénière du CSM. Ces deux instances peuvent classer la plainte ou décider de poursuivre la procédure. Dans les deux cas, les décisions sont susceptibles de recours devant la Cour suprême. La procédure reste confidentielle jusqu'à ce que la décision définitive soit rendue par les organes susmentionnés. Elle est ensuite archivée par le Conseil supérieur de la magistrature<sup>82</sup>. La publication de la décision prononçant la sanction n'est pas requise<sup>83</sup>. Si, durant une procédure disciplinaire, il apparaît qu'une infraction pénale a été commise, le Conseil supérieur de la magistrature doit en être informé et une enquête distincte doit être menée par le ministère public. Quiconque a connaissance d'un acte commis par un juge dans l'exercice de ses fonctions qui pourrait être constitutif d'une faute disciplinaire doit en informer le CSM. La procédure et les mesures disciplinaires sont identiques dans le système des juridictions administratives et fiscales et les responsabilités de supervision sont investies par le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales. Les données statistiques ci-après se rapportent aux deux types de juridictions.

#### Juridictions ordinaires

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>PROCEDURES DISCIPLINAIRES</b>					
Pendantes depuis plusieurs années	21	25	26	26	41
Nouvelles	48	44	40	34	40
Terminées	44	43	40	19	33
En instance	25	26	26	41	48
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Mise à la retraite d'office	—	03	03	01	03
Déplacement d'office	—	01	—	—	01
Suspension des fonctions	02	06	04	01	03
Suspension et déplacement	—	—	01	01	---
Amende	15	15	16	22	16
Avertissement consigné par écrit	06	08	03	01	04
Avertissement	03	02	02	10	07
Révocation	—	—	—	—	----
Mise à pied	—	—	—	—	----
Mention au dossier	18	06	—	—	03

<sup>82</sup> Article 113.1 du Statut des magistrats du siège.

<sup>83</sup> Article 123-A du Statut des magistrats du siège.

## Juridictions administratives et fiscales

Procédés disciplinaires	2010	2012	2015
Amende	02		
Licenciement		01	
Acquittement	01	01	
En cours			02

133. Bien que le délai de prescription pour l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge soit relativement court (délai de 60 jours, prorogeable jusqu'à six mois), cela ne semble poser aucune difficulté particulière à la connaissance de l'EEG. Cette impression est confirmée par les données statistiques présentées ci-dessus. S'agissant du manque de transparence dérivé du fait que ni le Conseil supérieur de la magistrature ni le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales ne publient l'intégralité de leurs décisions disciplinaires, ce point est déjà abordé par la recommandation figurant au paragraphe 96 du présent rapport.

134. Les juges ne peuvent pas être tenus personnellement responsables de leurs décisions, hormis les exceptions prévues par la loi<sup>84</sup>. En outre, sauf à être pris en flagrant délit, un juge ne peut être incarcéré ou détenu en l'absence d'une ordonnance indiquant la date à laquelle il sera jugé pour une infraction punie d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans. Tout juge détenu ou incarcéré doit être traduit immédiatement devant le tribunal compétent. En cas d'infraction pénale, le tribunal compétent est le tribunal immédiatement supérieur à celui auquel il est attaché, sauf si le juge concerné est un magistrat de la Cour suprême. Il est alors soumis à cette même cour. Dans l'hypothèse où une fouille corporelle ou une perquisition à domicile serait nécessaire, elle devra être conduite par le juge compétent, qui notifiera le Conseil supérieur de la magistrature à l'avance de façon à ce qu'un membre désigné par le CSM puisse être présent. Au cours des cinq dernières années, trois juges ont été jugés pour des infractions pénales. L'un d'entre eux a été condamné pour blanchiment d'argent et révoqué conformément au Statut des magistrats du siège. Pour ce qui est des deux autres juges, les procédures pénales et disciplinaires sont toujours en cours.

## Conseils, formation et sensibilisation

135. Le Centre d'études judiciaires (CEJ), placé sous l'égide du ministère de la Justice, est l'organisme chargé de la formation initiale et continue des juges des juridictions ordinaires et des juridictions administratives et fiscales. La formation initiale, obligatoire, comporte trois phases : deux phases axées sur la théorie et la pratique (11 mois chacune) suivies d'une période probatoire de 18 mois. La phase théorique se déroule dans les locaux du CEJ. L'objectif est d'aider les stagiaires à développer les qualités et à acquérir les compétences techniques fondamentales pour la fonction judiciaire. L'administration de la justice – mission, éthique, déontologie – (16 séances, soit 24 heures au total) figure au nombre des matières enseignées. Le cours s'appuie sur trois livres électroniques disponibles sur le site internet du CEJ<sup>85</sup>. Les résultats des

<sup>84</sup> Article 216.2 de la Constitution et article 4.2 du Code de l'organisation judiciaire.

<sup>85</sup> Le premier volume rassemble les sources juridiques nationales et internationales en matière de déontologie des magistrats, le deuxième est un recueil de textes choisis écrits par des experts bien connus dans ce domaine, et le troisième présente une jurisprudence choisie des décisions rendues en matière disciplinaire (dans le cadre de procédures ouvertes pour manquement aux normes de conduite statutaires) par le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur du ministère public.

évaluations qualitatives (sauf pour le module consacré à l'éthique, non soumis à évaluation) préparées en fin de premier et deuxième trimestres sont traduits en notes chiffrées au moment de la notation finale de ce cycle. La phase pratique comporte la réalisation de tâches judiciaires dans les tribunaux sous la supervision d'un mentor. Pour les candidats ayant réussi l'épreuve d'admission fondée sur la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (voir paragraphe 98), le deuxième cycle est réduit<sup>86</sup>, à moins que le conseil pédagogique n'en décide autrement. La notation finale de la formation initiale est calculée sur la base de la moyenne obtenue durant le premier (40 %) et le deuxième (60 %) cycles. Enfin, la période probatoire implique la nomination comme juge stagiaire par le Conseil supérieur de la magistrature ou le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales. L'intéressé assume l'entière responsabilité de sa fonction dans un tribunal de première instance.

136. La formation continue est facultative et son programme est préparé chaque année conjointement par le CEJ et par les conseils supérieurs de la magistrature et du ministère public. Les magistrats du siège ont le droit et le devoir de participer et doivent suivre au moins deux formations par an<sup>87</sup>. La participation et les résultats obtenus sont pris en compte pour leur évaluation. La plupart des activités de formation organisées par le CEJ sont diffusées sur la chaîne de télévision dédiée à la justice et sont accessibles aux personnes inscrites aux cours ou à toute personne disposant du code d'accès. La formation continue comporte notamment un cours d'une journée sur l'éthique judiciaire. En outre, les présidents des tribunaux cantonaux sont tenus d'organiser une formation pour les juges de leur tribunal à des intervalles appropriés, en partenariat avec le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales<sup>88</sup>. La nomination en qualité de président de tribunal est subordonnée à la participation à une formation spéciale<sup>89</sup>.

137. Les efforts déployés par le CEJ pour élaborer un programme de formation complet sur trois ans afin de donner aux juges stagiaires les connaissances théoriques et pratiques indispensables à l'exercice des fonctions judiciaires sont reconnus et très appréciés. L'EEG relève également que, même en l'absence de normes officielles relatives à la conduite professionnelle des magistrats, le CEJ a intégré une solide composante éthique dans le programme de la formation initiale et continue, fortement inspirée par des cas réels de procédures disciplinaires au sein des conseils du pouvoir judiciaire. Il serait néanmoins souhaitable que les grands axes des futures formations soient le développement d'un sentiment d'appropriation des normes de conduite des magistrats et la promotion du respect total et systématique des règles déontologiques que les autorités sont invitées à adopter au paragraphe 120. Par ailleurs, il apparaît indispensable que la participation au module consacré à l'éthique soit notée et compte pour l'évaluation globale de la performance d'un juge stagiaire ; de la même façon, la participation à d'autres formations sur les questions d'intégrité doit être reflétée dans l'évaluation périodique et prise en compte dans le contexte de l'évolution de carrière, comme recommandé au paragraphe 107.

138. Les juges ont le devoir de connaître les règles statutaires qui leur sont applicables. Ils peuvent demander des avis professionnels auprès du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales, de leurs pairs et d'associations professionnelles.

139. Depuis le début de la crise économique, la demande d'information concernant l'éthique et les règles déontologiques des juges a augmenté. Ces renseignements sont activement recherchés par le grand public, qui trouve normalement des informations pertinentes dans les médias.

---

<sup>86</sup> Il s'étale sur la période allant du 1<sup>er</sup> septembre au 28 février de l'année suivante.

<sup>87</sup> Article 10-B du Statut des magistrats du siège.

<sup>88</sup> Article 94, paragraphe 3, alinéa e) du Code de l'organisation judiciaire.

<sup>89</sup> Article 97 du Code de l'organisation judiciaire.

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

### Aperçu du ministère public

140. Le ministère public est un organe constitutionnel autonome doté de son propre statut (Statut des magistrats du parquet). Il est chargé de représenter l'Etat et de défendre les intérêts déterminés par la loi, de participer à l'application de la politique pénale déterminée par les pouvoirs publics, d'exercer l'action publique selon le principe de l'opportunité des poursuites, et de défendre la légalité démocratique. L'autonomie du ministère public implique qu'il est tenu de respecter les critères de légalité, objectivité, impartialité, égalité et justice et que les magistrats du parquet (les procureurs) sont exclusivement soumis aux directives, ordres et instructions énoncés dans la loi.

141. Les organes du ministère public sont : a) le parquet général, dirigé par le procureur général<sup>90</sup>, qui englobe également le Conseil supérieur du ministère public et le Conseil consultatif du parquet général (voir *infra*) ; b) quatre parquets généraux de district (un près chaque cour d'appel); et c) 23 parquets de district (un près chaque tribunal cantonal). Le ministère public est représenté auprès de chaque juridiction, ainsi qu'auprès de la Cour constitutionnelle et de la Cour des comptes<sup>91</sup>.

142. Les magistrats du parquet constituent un corps parallèle à celui des magistrats du siège et indépendant de celui-ci. Les procureurs sont des fonctionnaires de justice soumis à l'obligation de rendre compte et au principe de subordination hiérarchique. Autrement dit, ils sont tenus, conformément à la loi, d'accomplir les devoirs de leur état et de respecter les directives, ordres et instructions donnés par les supérieurs hiérarchiques habilités à le faire. Selon le Statut des magistrats du parquet, les procureurs de rang inférieur sont subordonnés à leurs supérieurs et ont l'obligation de se conformer aux directives, ordres et instructions reçus (sauf exceptions, voir *infra*). Les procureurs ne peuvent pas être mutés, suspendus ou révoqués, sauf dans les cas prévus par la loi. Pendant toute la durée de leur mandat, toute participation à des activités au sein de partis politiques ou à des activités politiques à caractère public leur est interdite. Au 31 juillet 2015, le parquet comptait 1 662 procureurs, dont 1 007 femmes.

143. Les directives, ordres et instructions s'imposent aux magistrats du parquet. Le procureur général est compétent pour émettre des directives, ordres et instructions à caractère générique en vue de garantir une activité unitaire du parquet, et les substituts généraux de district ont des facultés identiques dans leur ressort. Dans des affaires individuelles, le procureur général et les supérieurs hiérarchiques ne peuvent adresser que des demandes écrites à leurs subordonnés, conformément à la loi et aux pouvoirs dévolus à la hiérarchie (voir *infra*).

144. S'agissant de la faculté du ministère de la Justice d'émettre des instructions spécifiques, il n'est autorisé à le faire que dans les procédures civiles et administratives auxquelles l'Etat est partie et dans lesquelles l'Etat est représenté par le ministère public. Les instructions doivent être transmises par l'intermédiaire du procureur général et ne peuvent concerner que le règlement extrajudiciaire de litiges ou l'autorisation d'accepter, régler ou rejeter des demandes en justice<sup>92</sup>.

145. Globalement, le ministère public bénéficie semble-t-il de l'autonomie nécessaire à l'exercice de son mandat, et la nature et l'étendue de ses pouvoirs sont clairement

---

<sup>90</sup> Assisté ou représenté par le vice-procureur général.

<sup>91</sup> Le ministère public est représenté : a) près les cours suprêmes, la Cour constitutionnelle et la Cour des comptes par le procureur général, lequel peut être assisté ou représenté par un substitut général de district ; b) près les cours d'appel et les tribunaux administratifs centraux par des substituts généraux ; c) près les juridictions de première instance par des substituts généraux, des procureurs de district et des procureurs adjoints de district.

<sup>92</sup> Article 80, paragraphes 1 et 2 du Statut des magistrats du parquet.

délimités par la loi. En ce qui concerne les juridictions, la réforme judiciaire de septembre 2014 introduite par les modifications apportées au Code de l'organisation judiciaire a eu des répercussions profondes sur le fonctionnement du ministère public, le nombre des circonscriptions judiciaires (de première instance) ayant été réduit à 23, contre près de 200 précédemment. Ceci a eu des conséquences pour les parquets jusque-là attachés à ces circonscriptions (tribunaux) ; il a aussi fallu procéder à des ajustements au niveau de la représentation devant les cours d'appel. Le Statut des magistrats du parquet aurait dû être modifié en parallèle. Cependant, bien qu'un nouveau projet de statut eût été élaboré, il n'avait pas été adopté au moment de la visite. La coexistence de la nouvelle carte judiciaire et de l'ancien statut a chamboulé les liens de subordination prescrits et engendré divers problèmes qui sont abordés dans la dernière partie du présent rapport. Par ailleurs, tout comme pour le pouvoir judiciaire, la réforme n'a pas eu pour effet de conférer une plus grande autonomie financière au ministère public. Comme expliqué précédemment<sup>93</sup>, le budget de chaque parquet est intégré au budget d'une circonscription judiciaire (à l'échelle des juridictions de première instance) et de chaque juridiction supérieure ; il est déterminé par le ministère de la Justice avec la participation des présidents des tribunaux concernés, et géré par le ministère. Les entretiens avec les procureurs, à tous les échelons, ont fait ressortir la nécessité pour le ministère public de parvenir à une pleine autonomie financière à la hauteur de son statut juridique, et de faire en sorte que des ressources suffisantes et une expertise soient disponibles afin que la justice ait les moyens de poursuivre avec succès les activités criminelles, notamment la délinquance économique et financière et la corruption. A cet égard, le GRECO rappelle l'avis n° 9 (2014) du Conseil consultatif de procureurs européens à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les normes et principes européens concernant les procureurs, qui souligne que l'indépendance et l'autonomie du ministère public constituent un corollaire indispensable à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Par conséquent, la tendance générale à renforcer l'indépendance et l'autonomie effective du ministère public devrait être encouragée.

#### *Services de poursuite autonomes*

146. Le parquet général assume des fonctions de gestion et un pouvoir disciplinaire à l'égard des procureurs. Ces responsabilités sont exercées par le biais du Conseil supérieur du ministère public, organe chargé des décisions en matière de nomination, affectation, mutation, avancement et évaluation, ainsi que de l'action disciplinaire. Le Conseil se compose de 19 membres : 1) le procureur général (membre de droit) ; b) quatre substituts généraux de district (membres de droit) ; c) un substitut du procureur général élu parmi ses pairs ; d) deux procureurs de district élus parmi leurs pairs ; e) quatre procureurs adjoints de district élus parmi leurs pairs dans chaque circonscription judiciaire ; f) cinq membres élus par l'Assemblée ; g) deux personnes au mérite reconnu désignées par le ministre de la Justice<sup>94</sup>. Les formations de travail du Conseil sont la plénière et les sections : au moment de la visite sur place, deux sections étaient chargées de l'évaluation (voir *infra*) et une (composée de 11 membres) des questions disciplinaires, outre la section permanente. Le quorum est constitué par au moins 13 membres de la plénière et sept membres de chaque section. Les décisions sont prises à la majorité des voix ; le procureur général a voix prépondérante. Des résumés des décisions sont publiés dans le bulletin d'information. L'accès au texte intégral n'est possible que sur demande et pour des motifs légitimes. Toutes les décisions du Conseil sont susceptibles de recours devant les tribunaux administratifs.

147. Les services d'inspection attachés au Conseil mènent des contrôles, des enquêtes, des investigations et des procédures disciplinaires. Dans les deux derniers cas, ces missions ne peuvent être conduites que par des inspecteurs d'un grade ou rang d'ancienneté supérieur à celui des personnes concernées.

---

<sup>93</sup> Voir *supra*, sous « Prévention de la corruption des juges ».

<sup>94</sup> Les membres visés aux alinéas c), d) et e) sont élus pour un mandat de trois ans renouvelable une fois.

148. Le parquet général exerce une fonction consultative par le truchement du Conseil consultatif, composé du procureur général et d'un nombre de substituts du procureur général fixé par le ministre de la Justice sur proposition du Conseil supérieur. Les résolutions du Conseil sont adoptées à la majorité des voix ; en cas de partage, le procureur général a voix prépondérante. Il incombe également au procureur général de signer les avis juridiques rendus par le Conseil et de décider si la doctrine contenue dans ces avis doit être suivie et confirmée par les membres du ministère public. Tous les magistrats du parquet doivent alors en être informés et l'avis est publié au Journal officiel (*Diário da República, Série II*) avec une référence à la décision qui lui donne sa force contraignante. Si les avis présentent un intérêt pour d'autres entités, ils doivent être ratifiés par celles-ci avant publication, de façon à ce que les services concernés puissent s'appuyer sur cette interprétation officielle.

149. La création de conseils de procureurs est une pratique de plus en plus répandue dans les Etats membres du GRECO. Le but est de conférer une légitimité démocratique et d'apporter une expertise précieuse aux processus de prise de décision concernant la carrière des procureurs, notamment en matière de nomination, évaluation, avancement et action disciplinaire. Au moment de la visite sur place, l'un des sujets de préoccupation relatif au fonctionnement du Conseil supérieur tenait au fait que ses membres pouvaient appartenir simultanément à plusieurs sections et pouvaient par conséquent s'investir en parallèle dans différentes procédures ce qui engendrait un risque de conflits d'intérêts de nature à soulever des doutes quant à leur impartialité. L'EEG se félicite qu'après la visite, le 3 novembre 2015, le Conseil a supprimé l'une des deux sections d'évaluation, assurant ainsi que, outre le procureur général et un autre membre, les huit autres membres de la section unique d'évaluation ne peuvent être impliqués dans le processus disciplinaire. L'absence d'examen impartial au sein du Conseil est une autre affaire potentiellement sujette à controverse. Ainsi, les décisions de la section disciplinaire, composée de 11 membres<sup>95</sup>, peuvent être révisées par la formation plénière de 19 membres<sup>96</sup> qui inclut les 11 membres de la section disciplinaire, ce qui selon l'EEG, ne peut être qualifiée d'impartiale. Ceci dit, étant donné que toutes les décisions du Conseil et des sections peuvent être contestées devant un tribunal, une recommandation à part sur cette question ne semble pas justifiée. De plus, et tout comme pour les autres conseils du pouvoir judiciaire, l'absence de communication de certains points relatifs à l'issue des procédures disciplinaires est source de préoccupation. Outre le résumé des faits et du manquement constaté, ne sont publiées que les informations relatives à la sanction infligée. Le nom du procureur ou du service concerné n'apparaissent pas (il en est de même pour les décisions rendues en appel par les tribunaux). L'EEG estime que, comme pour les juges, donner une plus grande publicité aux cas de faute grave améliorerait probablement la confiance de l'opinion et renforcerait la responsabilisation dans le fonctionnement du parquet. En conséquence, **le GRECO recommande que des informations relatives aux résultats des procédures disciplinaires menées par le Conseil supérieur du ministère public soient publiées rapidement.**

#### Recrutement, carrière et conditions de service

150. Les conditions à remplir pour pouvoir exercer les fonctions de magistrat du parquet et la procédure d'admission à la formation initiale d'un candidat au poste de procureur sont identiques à celles fixées pour les candidats qui aspirent à devenir juge, décrites plus haut aux paragraphes 97, 98 et 135. Les décisions en matière de nomination, affectation, mutation, avancement et appréciation du mérite professionnel (sauf lorsque cela concerne le procureur général) sont prises par le Conseil supérieur du ministère public. En règle générale, les nominations, mutations, promotions et affectations se font par mouvement dans le corps des magistrats, sur la base d'un

---

<sup>95</sup> Article 29 du Statut des magistrats du parquet.

<sup>96</sup> Article 15 du Statut des magistrats du parquet.

concours annoncé et publié au Journal officiel (*Diário da República*)<sup>97</sup>. Outre les lois applicables, des règles et critères sont fixés pour chaque mouvement conformément au Règlement du mouvement élaboré par le Conseil, qui est à la disposition du public.

151. La première nomination au sein du ministère public se fait au poste de procureur adjoint de district, en fonction du rang de classement établi sur la base des notes obtenues lors de la formation au Centre d'études judiciaires. Les procureurs adjoints de district affectés aux services d'enquête judiciaire et de poursuites d'un tribunal cantonal sont généralement nommés parmi les procureurs adjoints de district en poste depuis au moins sept ans<sup>98</sup>. Les procureurs adjoints sont nommés à l'occasion d'une mutation, en premier choix, ou à l'occasion d'une promotion par voie de concours ou par ordre d'ancienneté de liste (voir ci-dessous) parmi les procureurs adjoints de district en poste depuis au moins dix ans.

152. L'accès aux rangs supérieurs se fait par promotion au mérite ou, dans certains cas, à l'ancienneté. La promotion au rang de procureur de district est fondée sur le mérite ou l'ancienneté, tandis que la promotion au rang de substitut du procureur général ne se fait qu'au mérite. Les postes de substitut du procureur général près les cours suprêmes sont pourvus par affectation sur poste ou par promotion parmi les procureurs de district ayant reçu l'appréciation *Très bien*, sur proposition du procureur général ; le Conseil supérieur ne peut pas opposer son veto à plus de deux noms pour chaque poste vacant. Le vice-procureur général est nommé sur proposition du procureur général parmi d'autres substituts du procureur général, pour un mandat de trois ans. Il doit cesser ses fonctions lorsqu'un nouveau procureur général entre en fonction. Le procureur général est nommé par le Président de la République sur proposition du Gouvernement, pour un mandat de six ans<sup>99</sup>. Jusqu'à présent, aucun procureur général n'est resté en poste plus d'un mandat. La plupart des nominations au sein du ministère public sont des affectations temporaires d'une durée de trois ans. Leur renouvellement dépend, en règle générale, de l'avis favorable du procureur de grade supérieur.

153. L'EEG relève qu'en cas de vacance au sein du ministère public, certains postes sont pourvus principalement par voie d'affectation et d'autres par voie de promotion (postes de substitut du procureur général près une cour suprême, substitut général de district et substitut du procureur général près un tribunal administratif central). Certains postes spécialisés (substitut du procureur général attaché au service central des enquêtes et des poursuites judiciaires, au service central du contentieux de l'Etat ou à un service d'enquête et de poursuites judiciaires<sup>100</sup>) ne peuvent être pourvus que par voie d'affectation sur proposition du procureur général – le Conseil supérieur ne peut pas opposer son veto à plus de deux candidats proposés pour chaque poste vacant. Par ailleurs, certaines promotions sont fondées sur l'ancienneté plutôt que sur le mérite. Ce n'est pas problématique mais il semblerait que beaucoup de procédures de promotion interne n'attirent pas les candidats, notamment en raison de la compensation financière insuffisante. L'EEG tient à souligner qu'il est souhaitable d'appliquer des règles et des procédures de promotion cohérentes au sein du ministère public dans son ensemble. Ceci implique, entre autres, que tous les postes soient pourvus par concours et que l'avancement repose principalement sur le mérite conformément à la loi.

154. Les procureurs sont nommés à vie. Leur grade est fonction de leur rang – déterminé sur la base d'une évaluation périodique (voir *infra*) – et de leur ancienneté. Les listes d'ancienneté sont établies et publiées chaque année par le ministère de la

<sup>97</sup> Certains postes vacants ne sont pas pourvus lors d'un mouvement ou concours. Il s'agit en l'espèce des postes de substitut du procureur général près les cours suprêmes, de substitut général de district et de procureur adjoint près un tribunal administratif central. Les candidats à ces postes sont sélectionnés dans le cadre d'une procédure distincte.

<sup>98</sup> Parmi les principaux facteurs entrant en ligne de compte, citons l'évaluation du mérite, l'expérience en matière pénale, une formation spécifique ou la réalisation de tâches d'investigation dans le domaine concerné.

<sup>99</sup> Articles 133, alinéa m) et 220.3 de la Constitution.

<sup>100</sup> Article 127 du Statut des magistrats du parquet.

Justice. Les mutations ne sont possibles que sur demande ou en application d'une décision disciplinaire ; toute affectation temporaire requiert l'autorisation du Conseil supérieur. L'affectation à un poste spécialisé par mutation se fait au regard de différents critères, au premier rang desquels figure le fait d'avoir suivi une formation spécialisée.

155. Le Conseil supérieur évalue les procureurs adjoints de district et les procureurs de district au moins tous les quatre ans. Les critères de classement sont définis par l'article 110 du Statut des magistrats du parquet et par le Règlement définissant les modalités d'inspection. Sont notamment pris en compte la façon dont l'intéressé s'acquitte de ses devoirs, la charge de travail, d'éventuelles difficultés inhérentes au service, les conditions de travail, la formation technique, les capacités intellectuelles, les publications juridiques et l'« aptitude civique » (courtoisie et bonnes manières par exemple). Le Conseil prend également en considération le résultat des inspections antérieures et de toute enquête, investigation ou procédure disciplinaire éventuelle, le statut professionnel, les rapports annuels et tout autre élément en sa possession. Le procureur concerné doit être consulté sur le rapport d'évaluation et peut communiquer tout élément d'information qu'il jugera utile. Une performance jugée « insuffisante » implique la suspension des fonctions et l'ouverture d'une enquête visant à apprécier son inaptitude à exercer ses fonctions. Si les conclusions sont négatives, une procédure disciplinaire doit être lancée en vue de prononcer la révocation, la mise à la retraite ou la démission d'office de l'intéressé.

156. L'évaluation périodique des procureurs adjoints de district et des procureurs de district (c'est-à-dire ceux attachés à un tribunal de première instance) est largement perçue comme étant effectué selon une procédure rigoureuse, propre à apprécier de manière équitable la performance professionnelle des intéressés. Pourtant, il ressort clairement des informations recueillies par l'EEG que les critères sous-tendant l'évaluation tendent à reposer sur des indicateurs quantitatifs plutôt que qualitatifs, et que l'absence de normes statutaires régissant la conduite des procureurs (à ce sujet, voir *infra*) et l'insuffisance des critères figurant dans les normes internes régissant les évaluations empêche une appréciation complète de la dimension éthique du comportement d'un procureur, laquelle devrait être une condition préalable essentielle de leur nomination initiale et de leur avancement ultérieur. En outre, le fait que les évaluations soient effectuées en moyenne dans un délai de deux ans leur fait perdre une grande partie de leur pertinence au regard des procédures de promotion. Dans l'ensemble, les problèmes mis en évidence sont dans une grande mesure comparables à ceux des juges, même si le degré de mécontentement exprimé par les procureurs rencontrés sur place était beaucoup moins prononcé. Vu ce qui précède, **le GRECO recommande 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.**

157. Un procureur est suspendu de ses fonctions à compter du jour où il reçoit : a) une ordonnance indiquant la date du procès s'il est accusé d'avoir commis une infraction intentionnelle ; b) la notification d'une suspension préventive liée à une procédure disciplinaire qui entraîne l'application d'une sanction impliquant sa révocation ; c) la notification de sa suspension pour incapacité. Le mandat d'un procureur prend fin : a) lorsqu'il atteint l'âge légal de départ à la retraite d'un agent de l'Etat<sup>101</sup> ; et b) le jour de la publication d'un arrêté le déchargeant de ses fonctions. Les procureurs cessent également leur activité en cas de : 1) départ volontaire à la retraite ; 2) inaptitude – en raison d'une faiblesse physique ou mentale manifestée dans l'exercice des fonctions – à

---

<sup>101</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'âge légal minimum de départ à la retraite était fixé à 62 ans et 6 mois, pour une durée minimale de service de 38 ans et 6 mois. La limite d'âge est de 70 ans.

occuper leur poste sans risquer de graves erreurs judiciaires ou de nuire au bon fonctionnement du service; 3) départ à la retraite avec les honneurs.

158. Comme pour les juges, la rémunération d'un procureur comprend un salaire et des compléments de rémunération. Le bénéfice de tout autre type d'allocation non prévu par la loi est interdit. Le salaire brut annuel d'un procureur adjoint de district en début de carrière s'élève à 30 598,92 euros. Il a en outre droit, comme les parlementaires et les juges, à deux mois de salaire supplémentaires par an (de 2 549,91 euros chacun). Le salaire brut annuel du procureur général s'élève à 73 559,64 euros ; il a également droit à deux mois de salaire supplémentaires (6 129,76 euros chacun) et à 14 280,36 euros annuels de frais de représentation. Tous les procureurs reçoivent en outre chaque mois un complément de rémunération de 620 euros. Comme dans le cas des juges, le montant de ce complément est fixé par le ministère de la Justice et publié au Journal officiel. Des indemnités d'hébergement, d'installation et pour frais sont également accordées. Les frais de représentation et de réinstallation sont remboursés selon des règles semblables à celles fixées pour les juges<sup>102</sup>.

#### Gestion des affaires et procédure judiciaire

159. Au sein du ministère public, les affaires sont, en règle générale, attribuées automatiquement et de façon aléatoire en fonction de la structure organisationnelle et de la typologie des affaires, en veillant à assurer une répartition équilibrée de la charge de travail. Dans les sections spécialisées composées d'un seul procureur possédant l'expérience, la formation et la spécialisation requises, toutes les affaires lui sont automatiquement attribuées, tandis que dans celles composées de plusieurs procureurs, elles sont réparties automatiquement et aléatoirement entre les procureurs concernés. Au niveau de la Cour suprême, les affaires requérant la délivrance d'un avis ou divers actes de procédure sont attribuées de façon équitable et aléatoire aux substituts du procureur général attachés à chacune des chambres spécialisées. Les enquêtes sont attribuées par le substitut du procureur général en charge de la coordination aux substituts généraux de district attachés à la Cour, indépendamment de la chambre, par ordre d'enregistrement des requêtes et de façon équitable, en tenant dûment compte de la spécialisation et, le cas échéant, de la charge de travail. Au niveau de la Cour constitutionnelle, les affaires sont attribuées sur la base de l'expérience professionnelle et des critères de spécialisation et, le cas échéant, de la charge de travail.

160. Un procureur ne peut être dessaisi d'une affaire que dans les cas clairement prévus par la loi, ou lorsque des impératifs de gestion des tâches exigent la réattribution de l'affaire à un autre procureur. Lorsque cela est justifié par la complexité de la procédure ou par d'éventuelles répercussions sociales, le procureur général peut désigner un autre procureur pour assister ou remplacer le procureur chargé de l'affaire. Pour des motifs procédurales, le substitut général de district peut ordonner qu'un procureur ayant dirigé l'enquête intervienne aux étapes ultérieures de la procédure. Dans les actions civiles auxquelles l'Etat est partie, le procureur général, après consultation du substitut général de district, peut nommer tout procureur pour assister ou remplacer le procureur responsable.

161. Dans une affaire spécifique confiée à un subordonné, un procureur de grade supérieur ne peut lui donner des ordres ou instructions que s'il est son supérieur hiérarchique immédiat et ce, uniquement dans les cas expressément prévus par la loi<sup>103</sup>. Les procureurs peuvent demander que les ordres et instructions soient donnés par écrit. La forme écrite est obligatoire toutes les fois qu'un ordre ou une instruction va produire des effets dans une procédure donnée<sup>104</sup>. Par ailleurs, un subordonné peut refuser de se

<sup>102</sup> Voir *supra*, sous « Prévention de la corruption des juges ».

<sup>103</sup> Les interventions effectuées dans les conditions et les délais fixés par le Code de procédure pénale se font à un seul niveau hiérarchique.

<sup>104</sup> Article 79.1 du Statut des magistrats du parquet.

conformer à une directive, à un ordre ou à une instruction illicite qui lui pose un grave cas de conscience sur le plan juridique. Le refus doit être motivé et formulé par écrit. Dans ce cas, le supérieur ayant donné la directive, l'ordre ou l'instruction doit accomplir la tâche lui-même ou l'attribuer à un autre procureur. Il ne peut être opposé un refus aux décisions hiérarchiques prises en vertu du droit procédural ni aux directives, instructions ou ordres émanant du procureur général, à moins que l'acte commandé ne soit illégal. Tout refus injustifié d'exécuter un ordre venant d'un supérieur engage la responsabilité disciplinaire du subordonné.

162. Dans l'accomplissement de leurs tâches, les procureurs sont tenus de traiter les affaires dans les délais établis et sans retard indu. Des mécanismes sont en place pour identifier les affaires dans lesquelles aucune décision n'a été prononcée dans les délais prescrits (30 jours en règle générale). Premièrement, les greffes des tribunaux doivent établir une liste des affaires non traitées en temps voulu et l'adresser aux magistrats coordonnateurs. Ces derniers sont tenus de transmettre cette information à l'organe responsable des procédures disciplinaires, en indiquant les motifs du retard. Deuxièmement, toute affaire en retard peut être soumise à une « accélération de la procédure » à la demande d'un procureur, d'un accusateur privé ou d'un plaignant. La décision est prise par le procureur général si les procédures sont dirigées par le ministère public (ou par le Conseil supérieur de la magistrature si les procédures se déroulent devant un tribunal / juge). Le cas échéant, le procureur général peut aussi ordonner de recourir à des mesures disciplinaires ou de gestion. Troisièmement, un procureur subordonné doit informer son supérieur immédiat de tout dépassement du délai maximal en indiquant le pourquoi du retard et une estimation du temps nécessaire pour clore l'affaire. Le supérieur immédiat peut se ressaisir du dossier et informer le procureur général et le défendeur du retard pris dans la procédure, sur demande ou d'office. Le procureur général doit alors ordonner « l'accélération de la procédure » susmentionnée. Pour permettre une action plus rapide et efficace (ainsi que la supervision et le contrôle), une plateforme informatique dans laquelle sont archivés tous les dossiers pertinents a été intégrée dans le système d'information du ministère public (SIMP). Quatrièmement, compte tenu des pouvoirs conférés aux supérieurs hiérarchiques, il est possible : a) de lancer une enquête interne sur l'activité opérationnelle des procureurs et faire en sorte qu'ils puissent prendre des mesures eu égard aux décisions procédurales en retard; b) de prendre toute décision visant à optimiser la gestion afin de mettre fin aux retards constatés ; enfin c) de porter le problème à la connaissance des échelons supérieurs et des organes exerçant les pouvoirs disciplinaires pour qu'ils procèdent à des contrôles ou à des enquêtes internes ou engageant une procédure disciplinaire.

163. Comme indiqué précédemment, l'entrée en vigueur en septembre 2014 des modifications apportées au Code de l'organisation judiciaire a réduit à 23 le nombre des circonscriptions judiciaires (tribunaux de première instance) contre près de 200 auparavant et entraîné une réorganisation des parquets attachés à ces circonscriptions et aux cours d'appel. La réforme en profondeur de la structure interne du ministère public qui s'est ensuivie ne s'est toutefois pas accompagnée de la modification en parallèle du Statut des magistrats du parquet. Cela a conduit à une érosion de la stricte subordination hiérarchique qui prévalait jusqu'alors et la frontière déterminant leurs compétences respectives en matière de poursuites est devenue floue. A titre d'exemple, des instructions dans une affaire déterminée, y compris celles formulées par écrit conformément à la loi, ne peuvent être données au procureur saisi du dossier que par son supérieur hiérarchique immédiat. Dans le nouveau cadre, cependant, les liens de subordination correspondants n'ont pas encore été établis et sont interprétés au cas par cas. Par ailleurs, il n'a pas été précisé dans quelle mesure les instances habilitées à donner des instructions contraignantes aux procureurs en vertu du Statut des magistrats du parquet (le procureur général et le parquet général, les substituts généraux de district et leurs parquets, et les procureurs de district<sup>105</sup>) ont conservé cette compétence dans le

---

<sup>105</sup> Articles 10, 12, 56, 58 et 63 du Statut des magistrats du parquet.

nouvel ordre judiciaire. Toutes les informations recueillies par l'EEG tendent à indiquer que l'incertitude juridique qui en résulte porte atteinte à l'indépendance des procureurs et les rend vulnérables, au sens où ils peuvent potentiellement recevoir des instructions illicites émanant du sein même du système. De toute évidence, il est fondamental de disposer d'un Statut des magistrats du parquet qui soit en phase avec le système judiciaire en place.<sup>106</sup> Les autorités sont par conséquent invitées instamment à établir des règles juridiques exemptes de toute ambiguïté dans ce domaine en veillant à ce qu'elles soient assorties de garanties propres à protéger les procureurs de toute ingérence ou pression induue ou illicite émanant du sein même du système. **Le GRECO recommande 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 induue ou illicite émanant du sein même du système.**

164. L'EEG tient en outre à attirer l'attention sur le rapport de la Commission de Venise sur « Les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II – Le ministère public »<sup>107</sup> qui traite notamment du cas où un procureur juge une instruction illégale ou contraire à sa conscience. Le rapport insiste sur le fait qu'« alléguer qu'une instruction est illégale est très grave et ne devrait pas simplement entraîner le retrait de l'affaire au procureur qui s'est plaint ». Non seulement toute instruction visant à infirmer le point de vue d'un procureur de rang inférieur devrait être motivée, comme c'est le cas dans le système portugais, mais aussi « en cas d'allégation d'instruction illégale, un tribunal ou un organe indépendant, un conseil de procureurs par exemple, devrait se prononcer sur la légalité de l'instruction ». Les autorités sont par conséquent encouragées à envisager des mesures qui tiendraient compte de cet avis de la Commission de Venise.

#### Principes éthiques et règles déontologiques

165. En vertu du Statut des magistrats du parquet, tous les procureurs doivent adhérer aux principes suivants : légalité, objectivité, sauvegarde de l'intérêt général, autonomie, responsabilité, respect de la loi et des directives, ordres et instructions, limitation des pouvoirs hiérarchiques. Le Statut, de plus, interdit tout comportement qui est incompatible avec le décorum et la dignité de la profession. D'autres normes déontologiques spécifiques n'ont cependant pas été prescrites. Comme dans le cas des juges, les devoirs généraux des fonctionnaires sont également applicables à titre subsidiaire<sup>108</sup>. La responsabilité disciplinaire est engagée en cas de manquement à ces deux types de devoirs.

166. En mars 2015, la Charte de conduite des procureurs portugais a été adoptée par le syndicat des procureurs portugais, qui rassemble quelque 1 300 procureurs (soit 80 % des magistrats du parquet). Fondée sur les normes nationales et internationales, la Charte a vocation à servir de référence sur les questions liées à l'intégrité et à l'éthique. Outre l'introduction, la Charte comporte trois chapitres : les dispositions liminaires, les principes généraux et les droits et devoirs des procureurs (initiative, indépendance, impartialité, objectivité, intégrité, etc.). Tout non-respect de la Charte par les membres du syndicat peut déclencher une action disciplinaire.

167. Lors des entretiens sur place avec les représentants du ministère public, leur sensibilisation aux valeurs éthiques qui sous-tendent leur fonction et leur tolérance zéro des pratiques jugées inappropriées étaient manifestes. Néanmoins, l'EEG a eu le sentiment que le cadre juridique pourrait avantageusement être complété par des

---

<sup>106</sup> Le Haut Conseil du ministère public serait en train de préparer un manuel de bonnes pratiques en abordant les questions les plus récurrentes et empêchant toute ingérence induue dans le travail de certains procureurs au sein du ministère public.

<sup>107</sup> [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)040-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)040-f)

<sup>108</sup> Article 108 du Statut des magistrats du parquet ; voir *supra*, paragraphe 118.

normes déontologiques mieux articulées, en accord avec le Statut des magistrats du parquet, qui préciseraient les types de comportement susceptibles de donner lieu à une action disciplinaire. La notion plutôt large de faute disciplinaire telle qu'exposée à l'article 163 du Statut des magistrats du parquet (voir *infra*) est difficile à interpréter. Le syndicat des procureurs portugais a résolu la question pour ses membres en adoptant une Charte de conduite. Cette démarche est largement considérée comme une initiative positive et bienvenue, mais le fait que ce document ne concerne pas tous les procureurs constitue un obstacle à son utilisation dans l'ensemble du ministère public. En l'absence de règles clairement énoncées, la seule façon de régir la conduite professionnelle des procureurs – pour les non syndiqués – est de les familiariser avec les décisions du Conseil supérieur en matière disciplinaire. Cette analyse des affaires disciplinaires est une composante de la formation initiale de trois ans organisée par le Centre d'études judiciaires (à ce sujet, voir *infra*). L'EEG a déjà conclu dans son appréciation de la situation des juges que ce n'était pas là une façon appropriée de forger les principes, valeurs et normes de conduite sur lesquels doit reposer l'exercice de leurs fonctions ni de favoriser leur appropriation<sup>109</sup>. Ceci vaut également pour les procureurs. En conséquence, l'EEG soutient pleinement l'élaboration d'un code d'éthique couvrant l'ensemble des procureurs, en tant que moyen pour le ministère public de transmettre ses valeurs à ses agents et de maintenir et améliorer l'intégrité nécessaire pour la bonne exécution, en toute indépendance, des fonctions de procureur.<sup>110</sup> De plus, un Code d'éthique servirait de fondement juridique essentiel aux fins de l'évaluation, de l'avancement et de l'action disciplinaire. Un contrôle régulier et une formation initiale et continue obligatoire, des orientations et des conseils à titre confidentiel sur les questions d'intégrité, de conflits d'intérêts et de prévention de la corruption contribuerait en outre au respect des règles. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande i) d'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) de 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.**

#### Conflits d'intérêts

168. Les conflits d'intérêts dans le cadre des procédures judiciaires sont encadrés par le Code de procédure pénale et le Code de procédure civile, qui font obligation aux procureurs (ainsi qu'aux juges) de s'abstenir de toute intervention dans une procédure dès lors qu'il existe un « empêchement » ou une « suspicion » de nature à jeter un doute sur leur impartialité (voir *infra*). Toute action ou toute décision d'un procureur adoptée au mépris de cette exigence est nulle et non avenue. Tout manquement à ce principe engage la responsabilité disciplinaire du procureur concerné.

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

169. Tout comme les juges, les procureurs ne peuvent exercer aucune fonction publique ou privée, hormis des activités non rémunérées d'enseignement ou de recherche scientifique de nature juridique ou des tâches de gestion au sein d'une association professionnelle<sup>111</sup>. Lorsqu'elles sont permises, ces activités sont subordonnées à l'autorisation du Conseil supérieur du ministère public et ne doivent pas

<sup>109</sup> Voir *supra*, sous « Prévention de la corruption des juges ».

<sup>110</sup> Après la visite, l'EEG a été informée que, le 3 novembre 2015, le Haut Conseil du ministère public a mis en place un groupe de travail chargé d'élaborer un code de déontologie couvrant tous les procureurs.

<sup>111</sup> Article 81.1 du Statut des magistrats du parquet. En vertu de l'article 108 du Statut, le régime des incompatibilités des procureurs coïncide avec celui applicable aux fonctionnaires dans la mesure où ils doivent satisfaire aux exigences d'impartialité et de neutralité.

être préjudiciables à l'exercice des fonctions de l'intéressé. Par ailleurs, pendant toute la durée de leur mandat, les procureurs ne peuvent être titulaires d'aucune charge politique, hormis en tant que Président de la République ou membre du Gouvernement ou du Conseil d'Etat (dans les deux premiers cas, ils sont suspendus de leur fonctions de procureur). La nomination du vice-procureur général en qualité de juge de la Cour suprême n'implique pas la cessation de son mandat temporaire de trois ans ni n'empêche son renouvellement. Un procureur ne peut pas exercer des fonctions dans un même tribunal ou une même cour qu'un magistrat du siège ou du parquet ou un agent de justice avec qui il a un lien d'alliance (par mariage ou cohabitation), de parenté par le sang ou d'affinité en ligne directe à tous les degrés en ligne directe ou jusqu'au deuxième degré en ligne collatérale. De la même façon, il est prohibé à un procureur d'occuper des fonctions dans un tribunal ou un service appartenant à la circonscription judiciaire dans laquelle il a exercé comme avocat au cours des cinq années précédentes.

170. Les procureurs peuvent détenir des actions et obligations en leur qualité de citoyens et doivent les déclarer aux autorités fiscales. Aucune règle particulière ne régit la détention d'intérêts financiers et aucune restriction n'est applicable après la cessation de fonctions publiques ; les procureurs à la retraite admis à bénéficier de l'honorariat demeurent toutefois liés par les règles statutaires.

#### *Récusation et abstention*

171. Dans les procédures pénales, les motifs et les modalités de dessaisissement d'un procureur sont énoncés à l'article 54 du Code de procédure pénale. Les motifs de décharge et de récusation (empêchements, refus ou suspicions jetant des doutes quant à l'impartialité d'un procureur, par exemple) sont largement identiques à ceux établis pour les juges<sup>112</sup>. Un procureur peut s'abstenir ou être dessaisi d'une affaire à la suite d'une requête formée par l'une des parties prenantes. Dans les procédures civiles (et administratives), les alinéas a), b), g) et i) de l'article 115 du Code de procédure civile sont applicables ; les motifs d'abstention sont similaires à ceux valables pour les juges.

#### *Cadeaux*

172. L'acceptation de cadeaux par les procureurs n'est pas réglementée mais ils sont astreints à des obligations de neutralité, d'objectivité, de poursuite de l'intérêt général et tenus de respecter les devoirs de leur état. En outre, l'article 297 (paragraphe 3, alinéa j)) précité de la loi générale sur la fonction publique, qui qualifie de faute disciplinaire l'acceptation de cadeaux par des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, s'applique aux procureurs (ainsi qu'aux juges) à titre subsidiaire<sup>113</sup>. Par ailleurs, les procureurs, tout comme les juges, sont assimilés aux agents publics<sup>114</sup> et encourent une responsabilité pénale pour des infractions de corruption active et passive et le bénéfice d'un avantage indu (articles 372 à 374 du Code pénal). Le cadre juridique régissant l'acceptation de cadeaux par les procureurs en leur qualité de fonctionnaires est plus cohérent que celui en place pour les juges<sup>115</sup>. Ceci étant, prévoir une interdiction explicite des cadeaux dans les normes déontologiques destinées au ministère public dont l'élaboration est recommandée au paragraphe 167 contribuerait à renforcer les dispositifs applicables et donc à rendre plus transparents les devoirs et obligations des procureurs.

#### *Contacts avec des tierces parties et informations confidentielles*

173. Les procureurs (et les juges) ne doivent pas faire de déclarations ou de commentaires concernant une procédure, sauf s'ils y sont dûment autorisés par un supérieur afin de défendre leur honneur ou tout autre intérêt légitime. La communication

<sup>112</sup> Voir *supra*, sous « Prévention de la corruption des juges ».

<sup>113</sup> Voir *supra*, sous « Prévention de la corruption des juges ».

<sup>114</sup> Article 386, paragraphe 3, alinéa a) du Code pénal.

<sup>115</sup> Voir *supra*, sous « Prévention de la corruption des juges ».

d'informations visant la réalisation ou la protection de droits et intérêts légitimes, comme l'accès à l'information, pour autant que ces informations ne soient pas couvertes par le secret de l'instruction dans la phase d'enquête ou par le secret professionnel, n'entre pas dans les limites du devoir de réserve. Tout manquement au devoir de non-divulgation peut engager la responsabilité disciplinaire. Toute violation du secret professionnel, de l'enquête ou de l'instruction est passible d'une sanction pénale<sup>116</sup> et peut aussi donner lieu à une action disciplinaire.

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

174. Actuellement, il n'existe aucune règle faisant obligation aux procureurs et aux membres de leur famille d'établir une déclaration de situation financière et d'intérêts, hormis les déclarations à soumettre aux autorités fiscales. Comme dans le cas des juges, les procureurs avec qui l'EEG s'est entretenue ont déclaré n'avoir aucune objection à ce que les dispositions de la loi relative au contrôle public de la richesse des titulaires de charges politiques soient étendues aux magistrats du parquet.

#### Contrôle et application

##### *Conflits d'intérêts*

175. Dans le cadre d'une procédure judiciaire, le supérieur immédiat du procureur saisi de l'affaire doit veiller au respect des règles en matière de récusation, empêchement et abstention ; s'il s'agit du procureur général, cette responsabilité incombe à la chambre pénale de la Cour suprême. Les décisions sont définitives et non susceptibles d'appel<sup>117</sup>. Du fait de l'absence d'obligation de signalement de telles situations au parquet général, sauf lorsque la responsabilité disciplinaire de l'intéressé est engagée, il n'existe pas de statistiques recensant les cas de récusation, empêchements et abstention. En 2013, néanmoins, deux requêtes ont été soumises au parquet général dont une demande de récusation adressée au procureur général en sa qualité de supérieur immédiat (rejetée comme insuffisamment motivée). Aucune décision n'a été prise sur l'autre requête, celle-ci n'ayant pas été adressée au supérieur immédiat du procureur concerné (elle a été réadressée par la suite). En 2014, trois demandes de récusation ont été soumises au parquet général : deux n'ont fait l'objet d'aucune décision car elles n'avaient pas été adressées au supérieur immédiat des procureurs concernés ; l'autre a été jugée illégitime. Un empêchement de nature matrimoniale eu égard à l'attribution d'une affaire a été déclaré en 2014.

##### *Règles déontologiques, activités professionnelles accessoires et autres obligations*

176. Les procureurs sont disciplinairement (et parfois pénalement) responsables en cas de manquement aux devoirs de leur état ou d'agissements ou omissions commis dans le cadre de leur vie publique – ou ayant des conséquences dans la sphère publique – incompatibles avec le décorum et la dignité nécessaires à l'exercice de leurs fonctions (par exemple, non-respect des obligations dérivées du régime des empêchements et incompatibilités ou du devoir de confidentialité). Les faits susceptibles de constituer une infraction peuvent être dénoncés par le biais d'une plainte déposée par tout citoyen ou personne morale ou par un supérieur hiérarchique, constatés dans le rapport d'un autre procureur ou révélés à l'occasion d'un contrôle périodique ou extraordinaire.

177. La procédure disciplinaire est entamée sur décision du Conseil supérieur du ministère public ou à la demande du procureur général et menée par les services d'inspection attachés au Conseil. Une faute disciplinaire est prescrite passé un délai d'un an à compter de la date de sa commission, à moins qu'elle ne soit aussi constitutive

---

<sup>116</sup> Articles 195, 383 et 371 du Code pénal.

<sup>117</sup> Article 54.2 du Code de procédure pénale.

d'une infraction pénale. Le droit d'engager des poursuites disciplinaires s'éteint 60 jours après le moment où un supérieur hiérarchique a connaissance des faits ; ce délai de prescription peut être prolongé de six mois au plus dans les hypothèses et conditions prévues par la loi. La procédure doit être conduite par écrit et accorder à la défense toutes les garanties requises. Le régime des empêchements et abstentions établi pour les procédures pénales est également applicable, avec les adaptations nécessaires. La procédure se décompose comme suit : 1) l'examen des faits (90 jours en règle générale); 2) la préparation de l'accusation (10 jours) ; 3) la préparation de la défense (10 à 30 jours) ; 4) la préparation d'un rapport final indiquant la sanction proposée (15 jours). Ce rapport est ensuite transmis à la section disciplinaire<sup>118</sup> du Conseil supérieur du ministère public, puis l'affaire est attribuée à l'un de ses membres par tirage au sort<sup>119</sup>. Le rapporteur établit un rapport contenant un projet de décision finale, qui doit être adopté à la majorité des voix ; en cas de partage, le procureur général a voix prépondérante. La procédure reste confidentielle jusqu'au prononcé de la décision finale. Un résumé des faits et des manquements constatés, ainsi que des sanctions infligées – mais ne mentionnant pas le nom du procureur reconnu coupable –, est publié dans le bulletin d'information du Conseil supérieur. Toutes les décisions de la section disciplinaire sont susceptibles de recours devant la formation plénière du Conseil et, en dernier ressort, devant la Cour administrative suprême.

178. Les mesures disciplinaires consistent en des sanctions qui peuvent prendre les formes suivantes : avertissement, amende (réduction de salaire pendant une période allant de 5 à 30 jours), déplacement d'office, suspension (pendant 20 à 240 jours), radiation des listes (*idem* que la suspension mais pour une période de un à trois ans), mise à la retraite d'office et révocation. Exception faite de l'avertissement, l'application des autres sanctions doit être consignée. Lorsque de solides éléments de preuve tendent à indiquer que les faits reprochés devraient être sanctionnés au moins par un déplacement et que maintenir le procureur concerné dans ses fonctions pourrait perturber la préparation de l'affaire et le bon fonctionnement du service ou porter atteinte au prestige et à la dignité de la fonction, l'intéressé peut être suspendu à titre conservatoire (en règle générale, pas plus de 180 jours). La procédure disciplinaire est indépendante de la procédure pénale. Toutes les fois que l'existence d'une infraction pénale est mise en évidence dans le cadre d'une procédure disciplinaire, le parquet général doit en être immédiatement informé.

179. En 2014, 19 procédures disciplinaires ont été lancées (pour manquement aux obligations de la fonction, usage excessif de la détention provisoire dans l'attente du procès et retards aboutissant à la prescription de l'action publique) et 47 enquêtes ont été ouvertes. La même année, la section disciplinaire du Conseil supérieur a pris des décisions concernant 10 de ces procédures disciplinaires et 25 enquêtes, tandis que neuf procédures et 22 enquêtes étaient reportées sur 2015. Les mesures prises s'analysent comme suit : deux amendes, une mise à la retraite d'office, un classement sans suite d'une procédure disciplinaire ; six avertissements (dans le cadre d'enquêtes), transformation de huit enquêtes en procédure disciplinaire, classement de 15 enquêtes. Les 47 enquêtes ouvertes ont donné lieu aux décisions suivantes : six avertissements dans le cadre d'une enquête, transformation de neuf enquêtes en procédure disciplinaire, six avertissements sans nécessité de procédure disciplinaire, classement de 11 enquêtes, report de 22 enquêtes sur 2015. Les 10 procédures disciplinaires ayant fait l'objet d'une décision en 2014 se sont soldées par six amendes, une suspension (pendant 180 jours), trois avertissements et le classement de 11 enquêtes ; une procédure remontant à 2010 a été classée. Au total, 25 sanctions ont été infligées dans le cadre d'enquêtes et de procédures disciplinaires, dont huit amendes, une mise à la retraite d'office, une suspension et 15 avertissements.

---

<sup>118</sup> Sa composition est déterminée par l'article 29.3 du Statut des magistrats du parquet.

<sup>119</sup> Les affaires ne peuvent être attribuées à un procureur ayant une ancienneté moindre et un rang de classement inférieur à celui de l'intéressé.

180. L'EEG tient à souligner que, comme dans le cas des juges, le délai de prescription pour engager une procédure disciplinaire contre un procureur est relativement court, à savoir 60 jours prorogables jusqu'à six mois. Néanmoins, il ressort des données statistiques ci-dessus qu'une action disciplinaire est systématiquement engagée dès qu'une faute est constatée. Quant à l'absence de communication de certains points relatifs à l'issue des procédures disciplinaires, cette question est déjà couverte par la recommandation figurant au paragraphe 149 du présent rapport.

181. Un procureur ne peut être arrêté ou placé en détention provisoire sans une ordonnance indiquant la date du procès pour l'infraction dont il est accusé, sauf s'il est pris en flagrant délit pour une infraction passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à trois ans. Tout procureur arrêté ou détenu doit être traduit immédiatement devant l'autorité judiciaire compétente. La juridiction compétente pour juger un procureur en cas d'infraction pénale ou pour connaître d'un recours concernant une infraction administrative est le tribunal immédiatement supérieur à celui auquel l'intéressé est attaché. La Cour suprême est compétente lorsque la procédure vise le procureur général, le vice-procureur général et les substituts du procureur général. L'investigation des faits dans le cadre d'une enquête pénale est menée par le parquet près la Cour suprême lorsque le procureur mis en examen est substitué du procureur général, et par le parquet près la cour d'appel lorsqu'il s'agit d'un procureur de district ou d'un procureur adjoint de district. Dans l'hypothèse où une perquisition des locaux professionnels ou du domicile de l'intéressé serait nécessaire, elle devra être conduite par un juge compétent, qui notifiera le Conseil supérieur à l'avance de façon à ce que l'un de ses membres puisse être présent. Autrement, la perquisition sera invalidée. Ces cinq dernières années, une procédure pénale a été ouverte contre deux procureurs adjoints de district pour des faits en rapport avec leur fonction (violation du secret professionnel, fraude documentaire, accès indu, abus de pouvoir et favoritisme). Ils ont été reconnus coupables et suspendus par la cour d'appel de Lisbonne. Une sanction de révocation a également été prononcée à leur encontre dans le cadre de la procédure disciplinaire.

182. Hormis les cas où les faits reprochés sont constitutifs d'une infraction pénale, la responsabilité civile ne peut être engagée que par le biais d'une action en recouvrement de l'Etat en cas de faute intentionnelle caractérisée par un haut degré de culpabilité.

#### Conseils, formation et sensibilisation

183. La formation initiale des procureurs est obligatoire ; organisée par le Centre d'études judiciaires (CEJ), elle est largement identique à celle des juges décrite plus haut au paragraphe 135. L'administration de la justice – mission, éthique, déontologie – (16 séances, soit 24 heures au total) figure au nombre des matières enseignées. Comme pour les juges, le fait d'avoir suivi le module consacré à l'éthique ne compte pas pour l'évaluation globale de la performance du candidat procureur à l'issue de sa formation.

184. Les procureurs ont le droit et le devoir de suivre des actions de formation continue. La participation à au moins deux formations par an est obligatoire. Toutes les dépenses liées à la formation sont prises en charge par le ministère de la Justice. La participation et les résultats obtenus sont pris en compte pour le classement périodique. Sur la période 2013-2015, des formations ont eu lieu sur les thèmes suivants : « Fonction et statut du ministère public, inspections et évaluation des procureurs » ; « Déontologie des juges et des procureurs ainsi que d'autres professions juridiques » ; « Ethique professionnelle et déontologie ».

185. Tous les procureurs sont tenus de se familiariser avec les règles régissant leur profession. Ils doivent notamment connaître le Statut des magistrats du parquet et les codes de procédure civile et pénale. Ils peuvent solliciter l'avis des diverses structures hiérarchiques existant au sein du ministère public, du parquet général et des membres du Conseil supérieur.

186. Dans la partie relative aux juges, il a déjà été fait l'éloge du CEJ qui pris l'initiative d'intégrer une solide base éthique, largement fondée sur une analyse de cas disciplinaires traités par les conseils du pouvoir judiciaire, dans le programme de formation initiale de trois ans des juges stagiaires. Un module comparable portant sur les décisions disciplinaires rendues par le Conseil supérieur a été conçu à l'intention des procureurs. Néanmoins, à la lumière des recommandations figurant aux paragraphes 167 et 156, il est impératif que toutes les futures formations soient réorientées de façon à permettre l'acquisition d'un socle de connaissances articulé autour des nouvelles normes déontologiques des procureurs qui vont être élaborées et garantir leur application cohérente. Le respect des normes devrait être un critère à prendre en compte dans les procédures d'avancement et d'évaluation et pour l'action disciplinaire.

187. En vertu de l'article 54 du Statut des magistrats du parquet, l'accès du public et des médias aux informations relatives à l'activité du ministère public est assuré conformément à la loi. Le parquet général a mis en place un site internet (<http://www.pgr.pt>) présentant les lois et règlements applicables au parquet général et au ministère public, la structure du ministère public, les incompatibilités, empêchements et devoirs des procureurs, ainsi que les conséquences de tout manquement aux obligations de la fonction. Le rapport annuel d'activité du parquet général couvre le fonctionnement du Conseil supérieur et contient des données relatives aux procédures disciplinaires engagées et ayant fait l'objet d'une décision dans l'année concernée. Ce rapport est disponible sur le site internet précité. Le Conseil supérieur publie en outre un bulletin d'information sur les sessions plénières qui est également disponible en ligne (<http://csmp.pgr.pt>). La loi prévoit que des magistrats de presse peuvent être attachés au parquet général et aux parquets généraux de district, sous la supervision de leur chef respectif.

188. Durant la visite sur place, des représentants des médias et de la société civile ont qualifié de plutôt médiocre la communication avec le ministère public. Les informations partagées seraient insuffisantes car les procureurs ne sont pas formés à communiquer des informations pertinentes et succinctes sans risquer de compromettre une enquête, manquer au devoir de confidentialité ou porter atteinte au droit au respect de la vie privée. Qui plus est, un seul magistrat de presse serait attaché au parquet général, et la possibilité de créer un tel poste dans chacun des quatre parquets généraux de district n'a pas été exploitée, bien que cela soit expressément prévu par la loi. L'opacité qui en résulte donne l'impression que le ministère public serait réticent à communiquer avec le justiciable. Le GRECO reconnaît que le respect du principe de confidentialité à propos des affaires en cours est l'une des clés de voûte de la procédure pénale et est décisif pour garantir les droits des parties. Néanmoins, cela ne devrait pas prendre le pas sur les exigences de transparence de toute activité ou acte public ayant des retombées positives en termes de confiance de l'opinion dans la fonction publique et la responsabilité des procureurs. Par conséquent, les autorités sont encouragées à mettre en œuvre une politique de communication efficace, tenant compte des préoccupations susmentionnées, et à fournir aux procureurs une formation à la communication avec les médias et la société civile.

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES À DONNER**

189. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Portugal :

### *Concernant les parlementaires*

- i. **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 (paragraphe 37) ;**
- ii. **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 (paragraphe 47) ;**
- iii. **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 (paragraphe 52) ;**
- iv. **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 (paragraphe 66) ;**
- v. **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 (paragraphe 76) ;**

### *Concernant les juges*

- vi. **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 (paragraphe 96) ;**

- vii. **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** (paragraphe 104) ;
- viii. **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** (paragraphe 107) ;
- ix. **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** (paragraphe 115) ;
- x. **que les décisions définitives des juridictions de première instance soient rendues facilement accessibles et consultables par le justiciable** (paragraphe 117) ;
- xi. **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** (paragraphe 120) ;

*Concernant les procureurs*

- xii. **que des informations relatives aux résultats des procédures disciplinaires menées par le Conseil supérieur du ministère public soient publiées rapidement** (paragraphe 149) ;
- xiii. **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** (paragraphe 156) ;
- xiv. **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** (paragraphe 163) ;
- xv. **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** (paragraphe 167).

190. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités du Portugal à soumettre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2017. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

191. Le GRECO invite les autorités du Portugal à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.

---

## Le GRECO

Le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 Etats membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des Etats qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des Etats à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux Etats membres du Conseil de l'Europe et aux Etats tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

---