



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 1^{er} décembre 2023

Publication : 15 janvier 2024

Public

GrecoRC4(2023)17

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

TROISIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ *INTÉRIMAIRE* PORTUGAL

Adopté par le GRECO à sa 95^e réunion plénière
(Strasbourg, 27 novembre – 1^{er} décembre 2023)

I. INTRODUCTION

1. Ce troisième Rapport de conformité *intérimaire* évalue les mesures prises par les autorités portugaises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle sur ce pays (voir paragraphe 2), qui traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le [Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle](#) sur le Portugal a été adopté lors de la 70^e réunion plénière du GRECO, le 4 décembre 2015, et rendu public le 10 février 2016 avec l'autorisation du Portugal.
3. Le [Rapport de conformité](#) sur le Portugal a été adopté lors de la 78^e réunion plénière du GRECO, le 8 décembre 2017, et rendu public le 6 mars 2018 avec l'autorisation du Portugal. Le rapport concluait qu'une seule des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle avait été mise en œuvre de façon satisfaisante ou traitée de manière satisfaisante et que trois recommandations avaient été partiellement mises en œuvre. Eu égard à ces résultats, le GRECO avait conclu que le niveau de conformité très faible avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. Il avait donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 i) et demandé des informations complémentaires à la délégation du Portugal.
4. Le [Rapport de conformité intérimaire](#) sur le Portugal a été adopté lors de la 83^e réunion plénière du GRECO, le 21 juin 2019, et rendu public le 28 juin 2019 avec l'autorisation du Portugal. Le GRECO avait conclu que le niveau de conformité restait « globalement insuffisant » et avait invité les autorités portugaises à lui fournir des informations complémentaires.
5. Le [Deuxième rapport de conformité intérimaire](#) sur le Portugal a été adopté lors de la 87^e réunion plénière du GRECO, le 25 mars 2021, et rendu public le 12 avril 2021 avec l'autorisation du Portugal. Le rapport concluait que le niveau de conformité avec les recommandations n'était plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur. Le GRECO avait décidé par conséquent de ne pas poursuivre l'application de l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations, mais invité néanmoins les autorités portugaises à fournir des informations complémentaires.
6. Le [Deuxième rapport de conformité](#) a été adopté lors de la 91^e réunion plénière du GRECO, le 17 juin 2022, et rendu public le 6 septembre 2022 avec l'autorisation du Portugal. Dans ce rapport, le GRECO concluait que seules trois des quinze recommandations avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Sur les recommandations restantes, dix avaient été partiellement mises en œuvre et deux ne l'étaient toujours pas. Étant donné que la grande majorité des recommandations (douze sur quinze) restait partiellement mise en œuvre, le GRECO n'avait d'autre choix que de conclure que le niveau de conformité aux recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Il a décidé par conséquent d'appliquer l'article 32, concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation, et demandé à la délégation du Portugal de lui fournir des informations complémentaires pour le 30 juin 2023.
7. Le Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens a été remis le 30 juin 2023. Le GRECO avait chargé la Serbie et Malte de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs désignés étaient Mme Bojana SMARTEK pour la Serbie et M. Mario

SPITERI pour Malte. Ils ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO pour rédiger le présent Troisième Rapport de conformité *intérimaire*.

8. Le Troisième Rapport de conformité intérimaire évalue les mesures supplémentaires prises depuis l'adoption du Deuxième Rapport de conformité pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir les recommandations i, ii, iii, iv, v, vi, vii, viii, x, xi, xiii et xv) et donne une appréciation globale du niveau de conformité du Portugal avec ces recommandations.

II. ANALYSE

9. Dans son Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle, le GRECO adressait quinze recommandations au Portugal. Dans son Deuxième Rapport de conformité, il concluait que les recommandations ix et xiv avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et que la recommandation xii avait été traitée de manière satisfaisante, que les recommandations i, ii, iii, iv, v, vii, viii, x, xiii et xv avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations vi et xi n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-dessous.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i

10. *Le GRECO avait recommandé i) de 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, et ii) de garantir l'égalité d'accès à toutes les parties intéressées, y compris la société civile, aux différentes étapes du processus législatif.*
11. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Au cours de la première année d'application du nouveau Règlement de l'Assemblée, lequel prévoyait un processus législatif plus prévisible, l'accélération des travaux du Parlement avait empêché de garantir pleinement le respect des nouveaux délais prescrits. Pour cette raison, les statistiques prouvant la conformité n'avaient pu être présentées et la première partie de la recommandation n'avait été que partiellement respectée. La deuxième partie de la recommandation n'était toujours pas mise en œuvre, aucune nouvelle information ne permettant de penser que l'égalité d'accès de toutes les parties intéressées au processus législatif avait été assurée.
12. Les autorités indiquent à présent que le nouveau Parlement a commencé à siéger en mars 2022 et que depuis lors, le nouveau Règlement s'applique normalement. Le président de l'Assemblée surveille de près le respect des délais prévus pour les procédures législatives. La Conférence des présidents de commissions parlementaires, avec le président de l'Assemblée à sa tête, se réunit régulièrement pour superviser les aspects fonctionnels et opérationnels des procédures législatives à l'ordre du jour.
13. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités réitèrent que les dispositions et pratiques parlementaires en vigueur permettent déjà l'égalité d'accès au processus législatif de toutes les parties intéressées. Elles renvoient au site internet du Parlement¹, qui donne des informations sur les initiatives législatives, les ordres du jour et les consultations publiques et offre la possibilité de transmettre

¹ [Iniciativas Legislativas \(parlamento.pt\)](#), [IniciativasDiscussaoPublica \(parlamento.pt\)](#), [Assembleia da República | Bolsa de sugestões \(parlamento.pt\)](#)

des suggestions, des idées ou des plaintes concernant les initiatives faisant l'objet d'une procédure en cours au Parlement. En outre, le Parlement a mis en ligne une vidéo pédagogique² expliquant comment les citoyens peuvent prendre part aux procédures législatives. En outre, le Portugal informe que l'article 134 du règlement intérieur de l'Assemblée de la République, tel qu'amendé par le premier amendement au règlement intérieur de l'Assemblée de la République, qui a été approuvé le 9 août et qui est en vigueur, prévoit une consultation publique pour toutes les initiatives législatives par le biais du site internet de l'Assemblée. La consultation en ligne reste ouverte pendant toute la période de traitement de l'initiative législative (jusqu'au début du vote en plénière) et les contributions reçues doivent être incluses dans le rapport final de la commission parlementaire concernée. Enfin, la commission parlementaire compétente doit également promouvoir la consultation des fédérations et confédérations représentant le secteur chaque fois qu'il s'agit de projets de loi ou de propositions de lois dans les domaines dans lesquels un droit légal ou constitutionnel d'audition existe, à savoir les domaines du handicap, des droits des consommateurs, de la famille ou de la politique de l'éducation.

14. Le GRECO note, concernant la première partie de la recommandation, que la Conférence des présidents de commissions parlementaires, avec à sa tête le président de l'Assemblée, supervise la mise en œuvre du nouveau Règlement intérieur, et notamment le respect des délais prescrits pour les procédures législatives. Bien qu'il s'agisse sans aucun doute d'une évolution positive, le GRECO ne dispose pas de statistiques ni d'autres chiffres concrets montrant que les délais sont respectés dans la pratique lors des discussions en commission et en session plénière, afin d'évaluer l'efficacité des mesures prises, outre le contrôle exercé par le Président de l'Assemblée de la République et la Conférence des présidents des commissions parlementaires. Cette partie de la recommandation reste donc partiellement mise en œuvre. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les nouvelles dispositions du règlement intérieur introduisant la consultation publique en ligne pour toutes les initiatives législatives et encourageant la participation de la société civile aux projets de loi concernant le handicap, les droits des consommateurs, la famille ou la politique de l'éducation constituent une mesure positive. Cette partie de la recommandation est donc mise en œuvre.
15. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii

16. *Le GRECO avait recommandé 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, et 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.*
17. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Concernant les contacts des parlementaires avec des tiers, le GRECO avait noté que le cadre en place n'énonçait que des principes généraux, sans prévoir de dispositions concrètes, y compris sur les tentatives visant à orienter le processus législatif en faveur d'intérêts partiels. En outre, les règles en vigueur n'envisageaient pas expressément l'offre de conseils confidentiels aux députés sur les questions d'intégrité. Quant à la formation des députés à l'intégrité, sa mise en place n'était qu'envisagée.

² app.parlamento.pt/programas/videos/p-conhecer.mp4

18. Les autorités réitèrent les explications déjà données dans les rapports de conformité précédents, concernant les réformes législatives prévues par le « dispositif législatif sur la transparence ». Plusieurs actes juridiques définissent la portée des contacts autorisés entre les députés et les tiers (par exemple, la Constitution, le Statut des membres du Parlement et le Code de conduite) en consacrant les principes d'indépendance, de respect et de dignité du mandat, de transparence, de conduite appropriée, de poursuite de l'intérêt public et de responsabilité politique pour les actes et les décisions. En ce qui concerne les conseils confidentiels sur les questions éthiques, les autorités rappellent que cette compétence est implicitement incluse dans le mandat de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, comme le stipule l'article 27-A du Statut. Elles ajoutent que le Parlement actuel a relancé plusieurs initiatives législatives sur les contacts des députés avec des tiers dans un contexte de lobbying³.
19. Le GRECO note que certaines initiatives législatives relatives aux dispositions applicables aux contacts entre les députés et des tiers ont été relancées. Toutefois, comme indiqué dans le précédent rapport de conformité, en ce qui concerne l'étendue des contacts autorisés entre les députés et les tiers, ce cadre ne stipule que certains principes généraux, mais pas de règles concrètes sur les contacts des députés avec des tiers, y compris ceux qui pourraient souhaiter orienter le processus législatif vers la réalisation d'intérêts partiels. De même, bien que l'article 27-A du statut soit très complet, il n'envisage pas la fourniture de conseils confidentiels sur les questions d'intégrité pour les députés. C'est pourquoi, eu égard à l'absence de progrès supplémentaires, notamment sur la formation aux questions d'intégrité, cette recommandation reste partiellement mise en œuvre.
20. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

21. *Le GRECO avait recommandé i) de 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) de 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.*
22. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre, car l'efficacité du système de prévention des conflits d'intérêts pour les parlementaires n'avait toujours pas fait l'objet d'une évaluation indépendante et d'une étude d'impact. De même, l'Entité pour la transparence, rattachée à la Cour constitutionnelle et chargée d'évaluer les déclarations uniques de revenus, de patrimoine et d'intérêts des parlementaires, n'avait pas été créée.

³ Proposition n° 189/XV/1st (CH) - [Approuve les règles de transparence applicables aux entités privées qui exercent une représentation légitime des intérêts \("Lobbying"\) auprès des entités publiques, créant un registre de la transparence des intérêts devant l'Assemblée de la République](#); Proposition n° 252/XIV/1st (PAN) - [Réglemente l'activité de lobbying et crée un registre de transparence et un mécanisme d'empreinte législative. Il s'agit de la première modification de la loi organique n° 4 /2019, du 13 septembre, et de la seizième modification de la loi n° 7/93, du 1^{er} mars.](#)

23. Les autorités indiquent à présent que les membres de l'Entité pour la transparence (Entidade da Transparência) ont été nommés lors de la session du 17 janvier 2023 et ont pris leurs fonctions le 15 février 2023. Il s'agit du président de l'Assemblée, d'un professeur associé à la faculté de droit de Coimbra et de deux autres personnes qualifiées. Concernant les procédures techniques et de recrutement de ressources humaines pour appuyer les travaux de l'Entité, il semble que huit membres ont commencé à exercer leurs fonctions, tandis que d'autres procédures de recrutement sont encore en cours. Les autorités ont également indiqué que les nouveaux locaux de Coimbra sont opérationnels, que le système informatique a été installé et qu'une session de formation sur la plateforme électronique pour le personnel de l'Entité a eu lieu du 9 au 13 octobre.
24. Le GRECO note que si l'efficacité du système de prévention des conflits d'intérêts pour les parlementaires n'a toujours pas fait l'objet d'une évaluation indépendante et d'une étude d'impact, la mise en place, quoi que lente, de l'Entité pour la transparence marque un certain progrès. Le conseil d'administration de l'Entité a été nommé et les ressources humaines et techniques nécessaires à son fonctionnement ont été prévues, ainsi que l'établissement de son siège à Coimbra. Mais comme cette Entité n'est pas encore pleinement opérationnelle, le GRECO peut uniquement considérer cette recommandation comme partiellement mise en œuvre.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv

26. *Le GRECO avait recommandé i) de 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) de rendre publiques et mettre en ligne les déclarations de patrimoine des parlementaires.*
27. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. La partie (i) de la recommandation n'avait pas été mise en œuvre car le régime de sanctions était resté le même et ne prévoyait toujours pas de sanctions adéquates, c'est-à-dire plus légères que la destitution ou la perte de mandat, en cas de manquement mineur des parlementaires à l'obligation de déclaration de patrimoine. Quant à la partie (ii) de la recommandation, elle avait été mise en œuvre de manière satisfaisante, puisque les déclarations de patrimoine et d'intérêts des députés avaient été rendues publiques en ligne.
28. Les autorités réaffirment que l'article 18 de la loi n° 52/2019 prévoit des sanctions adéquates en cas de manquements mineurs à l'obligation de déclaration de patrimoine. Comme elles l'avaient indiqué dans le rapport de conformité précédent, la loi dispose que les députés ayant déposé des déclarations incomplètes ou inexactes en sont avertis ; l'absence d'action corrective peut entraîner la perte de siège et, éventuellement, des poursuites pénales. En outre, la loi en question ayant déjà été modifiée en 2020, 2021 et 2022, les autorités ne jugent pas nécessaire de la modifier à nouveau.
29. Le GRECO note à propos de la partie (i) de la recommandation, qui n'a pas encore été mise en œuvre, que le régime de sanctions reste le même et que des sanctions adéquates, c'est-à-dire plus légères que la destitution ou la perte de mandat, n'ont toujours pas été mises en place en cas d'infractions mineures à l'obligation de déclaration de patrimoine, dont le dépôt de déclarations inexactes ou incomplètes. Cette partie de la recommandation n'est donc toujours pas mise en œuvre.
30. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v

31. *Le GRECO avait recommandé i) que les déclarations de tous les députés fassent l'objet de vérifications fréquentes et poussées dans un délai raisonnable conformément à la loi ; et ii) que des moyens suffisants (notamment en termes de ressources humaines) soient alloués à l'organe de contrôle indépendant, de même qu'à toutes ses structures auxiliaires, et que tout soit mis en œuvre pour faciliter une coopération efficace entre cet organe et d'autres établissements publics, notamment ceux exerçant une mission de contrôle en matière de conflits d'intérêts des parlementaires.*
32. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. S'agissant de la partie (i) de la recommandation, la loi n° 4/2019 n'abordait pas le point des *vérifications fréquentes et poussées dans un délai raisonnable* des déclarations uniques de revenus, de patrimoine et d'intérêts des députés. Cette partie de la recommandation n'était donc toujours pas mise en œuvre. Concernant la partie (ii), le GRECO observait que les conditions juridiques et financières de la mise en place de l'Entité pour la transparence étaient réunies. Cependant, étant donné que l'Entité n'avait pas été établie, le GRECO avait considéré que cette partie de la recommandation n'était que partiellement respectée.
33. Les autorités renvoient de nouveau aux articles 5.3 et 18 de la loi 4/2019, et affirment que la question des vérifications fréquentes et poussées des déclarations de patrimoine relève de l'Entité pour la transparence, laquelle adoptera des règles à ce sujet une fois qu'elle sera mise en place. Concernant l'Entité elle-même, bien que des ressources humaines et techniques lui aient été assurées, elle n'est pas encore pleinement opérationnelle.
34. Le GRECO note à nouveau, en ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, que la loi 4/2019 ne traite pas de la question des *vérifications fréquentes et poussées dans un délai raisonnable* des déclarations uniques de revenus, de patrimoine et d'intérêts des parlementaires. Cette partie de la recommandation n'est donc toujours pas mise en œuvre. Concernant la partie (ii), tant que l'Entité pour la transparence ne sera pas pleinement opérationnelle, le GRECO pourra uniquement la considérer comme partiellement mise en œuvre.
35. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation vi

36. *Le GRECO avait recommandé i) de 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) de publier rapidement des informations concernant le résultat des procédures disciplinaires menées par ces conseils.*
37. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. La composition du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil supérieur de la magistrature pour les juridictions administratives et fiscales (CSTAF) restait la même qu'au moment de l'évaluation (la moitié de leurs membres n'étaient toujours pas des juges élus par leurs pairs). De même, seules étaient disponibles des informations succinctes sur l'issue des procédures disciplinaires au sein des deux conseils.

38. Les autorités réaffirment leur position, à savoir que le rôle de garants de l'indépendance des juges et de la justice assuré par les conseils de la magistrature ne dépend pas seulement de leur composition, et que certains facteurs, dont les suivants, traitent en substance la recommandation : (i) le président et le vice-président du Conseil supérieur de la magistrature sont des juges ; (ii) la direction et la gestion des services du Conseil supérieur de la magistrature sont assurées par un juge secrétaire ; (iii) les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont assistés par un cabinet composé d'un chef de cabinet et de quatre conseillers, tous juges, et (iv) l'inspection des services d'inspection du Conseil supérieur de la magistrature est composée exclusivement de juges. Elles ne signalent pas de nouvelle disposition légale imposant qu'au moins la moitié des membres de ces conseils soient des juges élus par leurs pairs. Elles apportent une information complémentaire : l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2023, du décret-loi n° 31/2023 du 5 mai, qui affirme l'autonomie administrative et financière du CSTAF et précise l'organisation de ses services.
39. Concernant la partie (ii) de la recommandation, les autorités expliquent que des informations sur l'issue des procédures disciplinaires menées au sein du Conseil supérieur de la justice et du Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales sont publiées, sous forme de résumés, sur leurs sites internet respectifs. Des liens vers les résumés les plus récents des séances plénières du Conseil supérieur de la magistrature ont été fournis (avril 2023). Ceux-ci contiennent des informations concernant les actions disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature, le nom du juge sanctionné étant anonymisé. Dans certains cas, une mention des articles de loi qui ont été violés et de la sanction a été incluse. Comme dans les rapports précédents, elles mentionnent le nouveau plan de communication du Conseil, qui prévoit de fournir aux médias des informations sur les procédures disciplinaires en cours et closes. De même, les autorités réaffirment que l'issue des procédures disciplinaires est également indiquée dans le rapport annuel remis par le Conseil de la magistrature au Parlement, qui est publié en ligne, et que la Cour suprême met en ligne un résumé de tous les recours déposés contre des décisions du Conseil en matière disciplinaire.
40. Le GRECO note l'absence de progrès tangibles sur la partie (i) de la recommandation. Les règles relatives à la composition du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil supérieur de la magistrature pour les juridictions administratives et fiscales restent les mêmes, c'est-à-dire que la loi n'impose pas que la moitié de leurs membres soient des juges élus par leurs pairs. Concernant la partie (ii), le GRECO se félicite que des informations sur l'issue des procédures disciplinaires soient publiées par le biais du résumé des délibérations du Conseil supérieur de la magistrature, et que certains d'entre eux comprennent un bref résumé des faits de l'affaire, les articles de loi qui ont été violés et la sanction. Il serait utile que cette pratique soit généralisée, à des fins d'information et d'éducation.
41. Le GRECO conclut que la recommandation vi est partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii

42. *Le GRECO avait recommandé qu'au moins la moitié des membres des autorités appelées à décider de la sélection des juges des cours d'appel et de la Cour suprême soient des magistrats élus (ou choisis) par leurs pairs.*
43. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. S'agissant des juges de cours d'appel, les attentes exprimées dans la recommandation avaient été satisfaites ; mais aucune nouveauté n'était signalée au sujet de l'exigence de cette

recommandation qui n'était toujours pas respectée, c'est-à-dire celle qui concernait les deux cours suprêmes (la Cour suprême de justice et la Cour suprême administrative).

44. Les autorités indiquent, comme dans les rapports de conformité précédents, que la dérogation au principe énoncé par la recommandation se justifie par le souci d'assurer une origine plus variée des candidats à la Cour suprême.
45. Le GRECO regrette l'absence de progrès en vue de satisfaire à l'exigence non encore respectée, c'est-à-dire celle qui concerne les deux cours suprêmes (Cour suprême de justice et Cour suprême administrative).
46. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii

47. *Le GRECO avait recommandé de s'assurer que les évaluations périodiques des juges des juridictions de première instance et les inspections/évaluations des juges des juridictions de deuxième instance apprécient de manière équitable, objective et en temps opportun l'intégrité des juges et leur respect des règles de déontologie judiciaire.*
48. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre, aucune nouvelle mesure concrète n'ayant été prise pour se conformer à cette recommandation. Les autorités avaient réaffirmé que le système d'évaluation reposait sur des critères suffisamment objectifs et que l'évaluation du mérite était objective et rigoureuse. Le Conseil supérieur de la magistrature pour les juridictions administratives et fiscales appliquait une méthode similaire aux juges des juridictions administratives et fiscales.
49. Les autorités évoquent à nouveau le cadre juridique régissant l'évaluation/inspection des juges des tribunaux de première et deuxième instance, déjà évalué dans les rapports de conformité précédents. Par ailleurs, et en lien avec la recommandation xi ci-dessous, elles indiquent qu'un code de conduite des juges des juridictions administratives et fiscales est en cours d'approbation et que ce code est conçu pour poser un cadre, avec des normes, principes et obligations déontologiques. Des travaux sont également en cours au sein du Conseil supérieur de la magistrature en ce qui concerne son projet de code de déontologie.
50. Le GRECO prend note des récentes évolutions en matière d'adoption de nouvelles règles de déontologie judiciaire. Cependant, en l'absence d'actions concrètes concernant la formalisation d'évaluations périodiques qui incluraient une "évaluation plus élaborée de la dimension éthique du comportement d'un juge sur la base de normes de conduite", comme le souligne le rapport d'évaluation, il peut uniquement considérer cette recommandation comme partiellement mise en œuvre.
51. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation x

52. *Le GRECO avait recommandé que les décisions définitives des juridictions de première instance soient rendues facilement accessibles et consultables par le justiciable.*
53. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le cadre juridique

avait été mis en place et les ressources nécessaires semblaient avoir été affectées pour assurer la restructuration et la maintenance de la base de données ECLI (European Case Law Identifier). Cependant, la partie de cette base de données couvrant tous les jugements définitifs de première instance n'était pas encore opérationnelle.

54. Les autorités indiquent à présent que plusieurs nouvelles améliorations ont été apportées à la base de données ECLI, notamment aux systèmes et outils informatiques, en veillant particulièrement à s'aligner sur les normes internationales en matière d'anonymisation et de protection des données. Le 4 octobre, un protocole de coopération a été signé entre le Conseil supérieur de la magistrature et la Cour suprême de justice afin de permettre l'anonymisation des décisions de justice dans tous les tribunaux de première instance. D'après les autorités, la publication des jugements définitifs de première instance devrait intervenir au premier trimestre 2024.
55. Le GRECO relève des progrès substantiels dans la mise en œuvre de cette recommandation s'agissant du processus de restructuration de la base de données ECLI. Toutefois, la base de données ne permettant pas encore d'accéder facilement aux décisions définitives des juridictions de première instance, cette recommandation ne peut être considérée que comme partiellement mise en œuvre.
56. Le GRECO conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi

57. *Le GRECO avait recommandé 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 serviraient 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.*
58. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Des mesures avaient été prises dans le cadre de cette recommandation, mais elles ne satisfaisaient pas, même partiellement, aux exigences préalables. Le texte du projet de code de déontologie élaboré par le Conseil supérieur de la magistrature n'avait pas été communiqué. Le code de conduite des juges des juridictions fiscales et administratives était toujours en cours d'élaboration, et la mise en œuvre de la deuxième partie de la recommandation restait subordonnée au respect de sa première partie.
59. Les autorités fournissent à présent le texte du projet de code de déontologie élaboré par le Conseil supérieur de la magistrature, après qu'un avis concernant sa pertinence ait été finalisé. Ce texte contient des dispositions relatives aux activités accessoires, aux avantages indus, à la confidentialité, aux cadeaux et invitations. Il prévoit en outre la mise en place d'un conseil de déontologie, chargé d'émettre des avis sur la compatibilité de certains comportements avec le code et de formuler des avis ou des recommandations sur les questions liées à sa mise en œuvre. Ce conseil est de nature uniquement consultative : elle n'interviendra pas dans les procédures disciplinaires. Le projet de code doit être présenté au Conseil plénier et discuté le 7 novembre 2023.
60. En matière administrative et fiscale, un « Règlement sur les obligations déclaratives des magistrats en matière de revenus, de patrimoine, d'intérêts, d'incompatibilité et d'empêchements » a été adopté. Cependant, ce règlement ne sera effectif et opérationnel qu'une fois réunies les ressources techniques, financières et humaines

nécessaires pour que le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales s'acquitte des obligations qu'il prévoit – processus qui est toujours en cours. De même, l'adoption du projet de code de conduite des juges des juridictions administratives et fiscales dépend de la mise à disposition de ressources adéquates. Une fois le projet de code achevé, ce qui est prévu pour bientôt, il sera discuté lors d'une session du CSTAF. En matière de formation et de conseils confidentiels, les informations fournies ne font état d'aucune nouveauté depuis le rapport de conformité précédent.

61. Les autorités ajoutent également qu'en janvier 2022, un Code de conduite des juges de la Cour constitutionnelle a été adopté et est entré en vigueur. Il a été publié sur le site internet de la Cour.
62. Le GRECO se félicite d'avoir reçu le projet de code de déontologie élaboré par le Conseil supérieur de la magistrature. Le texte aborde la question des cadeaux et invitations acceptables et autorisés, ainsi que celle des activités extra-judiciaires. Il prévoit la création d'un conseil de déontologie chargée de surveiller la conformité avec ce code. Cependant, il manque toujours une définition et des éléments d'orientation clairs sur le type de conflits d'intérêts que les juges peuvent rencontrer et sur la manière de traiter ces cas de manière appropriée. Le GRECO relève également que le projet de code va être soumis à des discussions en plénière et des consultations à venir.
63. S'agissant du Règlement sur les obligations déclaratives des magistrats en matière de revenus, de patrimoine, d'intérêts, d'incompatibilité et d'empêchements, le GRECO prend note du processus visant à le rendre effectif dans la pratique. Ce règlement ne concerne toutefois qu'un domaine précis, et le code de conduite afférent est toujours en cours de consultation. Il fera l'objet d'une analyse ultérieurement.
64. Le GRECO prend également note de l'adoption du Code de conduite des juges de la Cour constitutionnelle, qui énonce entre autres des règles en matière de gestion des cadeaux. Toutefois, le Code n'aborde qu'en termes très généraux les questions d'impartialité et d'intégrité.
65. Dans l'ensemble, le GRECO reconnaît que des mesures supplémentaires ont été prises dans le sens de la partie i) de la recommandation, qui peut désormais être considérée comme partiellement mise en œuvre. S'agissant de la partie ii), dont la mise en œuvre est subordonnée au respect de la partie i), c'est-à-dire à l'adoption définitive de règles claires et applicables, elle n'est toujours pas mise en œuvre.
66. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiii

67. *Le GRECO avait recommandé de s'assurer que les évaluations périodiques des procureurs attachés aux tribunaux de première instance et les inspections/évaluations des procureurs attachés aux tribunaux de deuxième instance apprécient, de manière équitable, objective et en temps opportun l'intégrité des procureurs et leur respect des règles de déontologie professionnelle.*
68. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le Code de conduite des procureurs était entré en vigueur, mais un certain flou subsistait sur la possibilité d'utiliser ce texte, ainsi que les règles d'intégrité qu'il énonçait, comme fondement/critère de la promotion et de l'évaluation des procureurs. Il avait constaté

des progrès sur le problème des retards importants dans la réalisation des évaluations.

69. Les autorités rappellent qu'en 2021, trois procureurs supplémentaires ont été nommés inspecteurs pour résorber les retards existants. Elles indiquent que le processus de rattrapage des inspections/évaluations les plus en retard est en cours et que le nombre total d'inspections a augmenté de 20 % par rapport à 2021/2022. En ce qui concerne la recommandation (xv) ci-dessous, les autorités ont également fourni des informations pertinentes pour la présente recommandation. En particulier, elles déclarent que le respect ou la violation des normes de conduite professionnelle adoptées influencent l'évaluation des procureurs de manière globale, car il s'agit de l'un des paramètres pris en considération.
70. Le GRECO note que, selon les autorités, le respect des normes de conduite professionnelle est un facteur pris en compte dans les évaluations globales des procureurs, et que le respect ou la violation des règles du code peut avoir un impact sur ces évaluations. Cependant, en l'absence de dispositions claires et de critères explicites dans les règles internes sur les évaluations qui permettent une évaluation complète des dimensions éthiques des procureurs conformément au code de conduite, cette recommandation reste partiellement respectée.
71. Le GRECO conclut que la recommandation xiii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv

72. *Le GRECO avait recommandé i) d'élaborer des normes déontologiques claires, rendues publiques et s'imposant à l'ensemble des procureurs, qui serviraient notamment de base pour la promotion, l'évaluation et l'action disciplinaire ; et 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.*
73. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait salué l'adoption d'un Code de conduite des procureurs, qui traitait des conflits d'intérêts, des cadeaux, de la formation et du développement professionnel. L'Unité d'éthique et de déontologie du Conseil supérieur du ministère public était chargée de contrôler l'application du Code. Toutefois, il n'était pas précisé si les infractions au Code étaient passibles de sanctions ou avaient une incidence sur les promotions et les évaluations. Par conséquent, le GRECO n'était pas en mesure de confirmer le plein respect de la première partie de la recommandation. Quant à la deuxième partie, elle ne pouvait être évaluée qu'à partir du moment où le Code servirait de base à la formation initiale et continue de tous les procureurs sur les questions d'intégrité. Aucune information à ce sujet n'ayant été fournie, y compris s'agissant de l'offre de conseils confidentiels, la deuxième partie de la recommandation n'était toujours pas mise en œuvre.
74. Les autorités indiquent que le Code de conduite des procureurs est entré en vigueur le 15 avril 2022. L'Unité d'éthique et de déontologie est chargée de son suivi. Bien que le Code ne prévoie pas de sanctions, quelques procédures disciplinaires ont été ouvertes pour des infractions identifiées à ce Code. Les autorités déclarent qu'elles se sont efforcées de diffuser largement ce Code et de le rendre accessible aux procureurs, en veillant à ce qu'ils soient conscients de son existence et de son contenu. Elles mentionnent également que les difficultés d'interprétation du Code peuvent être résolues en consultant l'Unité d'éthique.
75. En outre, elles expliquent que les dispositions du Code de conduite sont reflétées dans le statut du ministère public et dans d'autres normes juridiques, et que le non-

respect de ces dispositions peut avoir des conséquences disciplinaires ou pénales. En outre, elles indiquent que le respect du code est un facteur pris en compte dans les évaluations globales des procureurs, et que le respect ou la violation des règles du Code peut avoir une incidence sur ces évaluations. S'agissant des initiatives d'orientation et de sensibilisation, les autorités indiquent que le Code a servi de base à la formation initiale et continue des procureurs sur les questions d'intégrité, comme l'indique une récente synthèse de la formation initiale sur l'éthique et la déontologie élaborée par le Centre d'études judiciaires.

76. Le GRECO salue l'entrée en vigueur du Code de conduite des procureurs. Bien qu'aucune sanction en cas d'atteinte au Code ne soit encore prévue, quelques procédures disciplinaires ont été ouvertes sur des cas identifiés de manquement au Code, et portés devant le Conseil supérieur du ministère public. Les conseils confidentiels relèvent de la compétence de l'Unité d'éthique et de déontologie, bien que cela ne soit ni officiellement prévu par le Code, ni corroboré par des informations ou des données sur la pratique. De même, les autorités n'ont pas fourni d'informations complètes, notamment de chiffres sur le nombre de participants, sur les orientations spécifiques et les formations initiales et continues fondées sur le Code, à l'exception d'une synthèse des sujets abordés lors de la formation continue sur l'éthique et la déontologie évoquée par le Code. Par conséquent, désormais, la partie (i) de la recommandation est traitée de manière satisfaisante et la partie (ii) est partiellement mise en œuvre.
77. Le GRECO conclut que la recommandation xv reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

78. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Portugal a accompli des progrès limités dans le respect des recommandations jugées non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre dans le Deuxième Rapport de conformité du Quatrième Cycle ; seules trois des quinze recommandations ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante.** Les onze recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre.
79. Plus précisément, les recommandations ix et xiv ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation xii a été traitée de manière satisfaisante. Les recommandations i, ii, iii, iv, v, vi, vii, viii, x, xi, xiii et xv sont partiellement mises en œuvre.
80. S'agissant des parlementaires, il n'a pas été possible de vérifier pleinement le caractère effectif de la réforme du Règlement de l'Assemblée, qui a mis en place une procédure législative plus prévisible et réduit les points de l'ordre du jour non prévus et de dernière minute. D'autre part, la modification du règlement intérieur de l'Assemblée de la République prévoit à l'article 134 une consultation publique en ligne pour toutes les catégories de projets de loi, afin d'assurer l'égalité d'accès de toutes les parties intéressées, dont la société civile, aux différentes étapes de la procédure législative. Les dispositions actuellement applicables aux députés ne traitent toujours pas de manière satisfaisante des relations autorisées entre les députés et les tiers et ne prévoient pas de sanctions appropriées en cas d'acte répréhensible. Il reste encore à réaliser une étude d'impact sur l'efficacité du système de prévention des conflits d'intérêts pour les députés. De même, l'Entité pour la transparence, agence indépendante chargée d'évaluer les déclarations de revenus, de patrimoine et d'intérêts des députés, n'est toujours pas pleinement opérationnelle. Les dispositions en vigueur en cas de manquements ne prévoient pas de sanctions adéquates pour les infractions mineures aux obligations déclaratives des députés.

81. S'agissant des juges, la base de données ECLI ne permet toujours pas d'accéder en ligne aux décisions définitives des tribunaux de première instance. Aucune avancée n'a été réalisée dans l'amélioration de la composition des conseils de la magistrature en vue de préserver l'indépendance de la justice, et le mode de sélection des juges de la Cour suprême n'a pas changé. Le Conseil supérieur de la magistrature a rédigé un projet de code de déontologie des juges a été rédigé mais doit encore être adopté, tout comme un projet de code de déontologie des juges des juridictions administratives et fiscales. La nécessité d'une évaluation périodique des juges, formalisée sur la base des règles déontologiques n'est toujours pas prise en compte.
82. S'agissant des procureurs, l'entrée en vigueur du Code de conduite des procureurs constitue une avancée positive. Les formations et orientations complémentaires fondées sur ce texte doivent encore être observées et appréciées dans la pratique, tout comme la formalisation de conseils confidentiels et de critères explicites pour les évaluations fondées sur le code de déontologie.
83. Le Portugal doit renforcer de manière substantielle sa mise en conformité avec les recommandations en suspens du GRECO. Étant donné que la grande majorité des recommandations (douze sur quinze) reste partiellement mises en œuvre, le GRECO n'a d'autre choix que de conclure que le niveau actuel de conformité aux recommandations est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur. Il décide par conséquent d'appliquer l'article 32 aux membres qui ne se conforment pas aux recommandations énoncées dans le Rapport d'évaluation et demande au chef de la délégation du Portugal de lui remettre un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations i, ii, iii, iv, v, vi, vii, viii, x, xi, xiii et xv d'ici au 31 décembre 2024.
84. De plus, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii.a), le GRECO invite son président à envoyer une lettre – avec copie au président du Comité statutaire – au chef de la délégation du Portugal, pour attirer son attention sur le non-respect des recommandations concernées et sur la nécessité d'agir résolument afin d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
85. Enfin, le GRECO invite les autorités portugaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.