



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 8 décembre 2017
Publication: 6 mars 2018

Public
GrecoRC4(2017)23

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ PORTUGAL

Adopté par le GRECO lors de sa 78^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 4-8 décembre 2017)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités du Portugal pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle du GRECO sur ce pays qui ont été adoptées lors de la 70^{ème} réunion plénière (4 décembre 2015) en rendues publiques le 10 février 2016, suite à l'autorisation du Portugal ([Greco Eval IV Rep \(2015\) 5F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités du Portugal ont remis un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 30 juin 2017, a servi, avec les informations communiquées ultérieurement, de base au Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a demandé à la Serbie et à Malte de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les apporteurs désignés étaient M. Dražen JELENIC au titre de la Croatie et M. Kevin VALLETTA au titre de Malte. Ils ont reçu l'aide du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et procède à une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation en suspens (partiellement ou non mise en œuvre) sera jugée sur la base d'un autre Rapport de situation à rendre par les autorités après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé 15 recommandations au Portugal dans son Rapport d'Évaluation. La conformité aux recommandations est traitée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé de i) prendre des mesures pour veiller à ce que les délais fixés dans le Règlement de l'Assemblée pour les différentes étapes du processus législatif soient respectés ; ii) garantir l'égalité d'accès à toutes les parties intéressées, y compris la société civile, aux différentes étapes du processus législatif.*
7. Les autorités évoquent les garanties générales qui entourent la participation des citoyens au processus législatif parlementaire inscrites dans la Constitution (en lien avec le travail, l'éducation et les questions liées à la carrière professionnelle), l'article 140 du Règlement intérieur de l'Assemblées (en relation avec le travail, les communes et les questions en rapport avec les personnes handicapées) et le Code du travail. Les autorités maintiennent qu'un égal accès à toutes les étapes du processus législatif est garanti à toutes les parties intéressées, y compris par le biais de consultations obligatoires et autres modalités ainsi que le respect des délais fixés.
8. L'audition des entités représentatives des secteurs couverts par le processus législatif et des entités et citoyens, à la demande de ces derniers, passe pour être le principal instrument de consultation publique de l'Assemblée. Ces consultations *peuvent* comprendre : 1) l'audition de citoyens et d'entités intéressés par le sujet ; 2) une consultation directe par écrit ; 3) des procédures formelles demandant la

réaction du public aux initiatives législatives diffusées par d'autres moyens que la publication au Journal officiel du Parlement et 4) de nouvelles procédures de consultation à savoir forums en ligne, auditions publiques, conférences, séminaires et colloques tenus au sein de l'Assemblée ou à l'extérieur *avant* le lancement d'une nouvelle législation ou après la présentation de projets de lois à l'Assemblée.

9. En application de l'article 131 h) de son Règlement intérieur, les services de l'Assemblée doivent préparer une note technique pour chaque projet de loi/amendement, qui mentionnera les contributions reçues des entités intéressées par le sujet et toutes opinions soumises. La liste des entités consultées par chaque commission parlementaire et les textes des opinions émises doivent être publiés sur le site internet de l'Assemblée. La plupart des consultations, y compris les enregistrements audio et vidéo, sont directement accessibles sur le site internet de l'Assemblée ainsi que par les hyperliens insérés dans les procès-verbaux des réunions de la commission compétente.
10. Pour ce qui est des délais impartis, il est fait référence à la Décision 670/992 de la Cour constitutionnelle, qui estime qu'une période de 15 jours est raisonnable et suffisante pour assurer l'exercice efficace des droits constitutionnels dont il faut être à l'écoute, y compris dans le cadre de consultations publiques à l'Assemblée. Les autorités soulignent que les délais fixés dans le Règlement intérieur de l'Assemblée pour les différentes étapes du processus législatif sont respectés, sauf en cas d'affaires urgentes, et qu'il est garanti aux parties intéressées et à la société civile l'égalité d'accès aux différentes étapes de ce processus.
11. Le GRECO note les informations fournies, qui ne sont pas récentes. En ce qui concerne la partie i) de la recommandation, il n'a pas été démontré que les délais établis pour l'adoption de projets de lois via des procédures ordinaires non accélérées sont respectés dans la pratique ou, à l'inverse, que ces délais ont été reconsidérés pour permettre un examen approfondi de qualité de tous les actes juridiques, en particulier lorsqu'il y a lieu de les soumettre à débat public. En ce qui concerne la partie ii) de la recommandation, la situation telle que décrite dans les paragraphes 31 et 36 du Rapport d'Évaluation reste valable dans le sens que les consultations publiques continuent d'être tenues au gré des commissions parlementaires, à quelques exceptions près (à savoir les consultations obligatoires sur des projets de lois en relation avec le travail ou ayant trait aux autorités locales). Le GRECO appelle à nouveau les autorités à s'orienter vers un processus législatif qui permette une véritable égalité et diversité d'accès et accepte les contributions de toutes les parties intéressées au processus législatif.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

Recommandations ii, iii, iv et v.
13. *Le GRECO a 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 ; 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 (recommandation ii) ;*

- 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 (recommandation iii) ;*
- 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 (recommandation iv) ;*
- 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 (recommandation v).*

14. Les autorités signalent que l'Assemblée a adopté, le 8 avril 2016, la Résolution 62/2016 établissant une commission *ad hoc* pour le renforcement de la transparence dans l'exercice de fonctions publiques¹. La commission a pour objectif de consolider la démocratie en réexaminant la législation applicable aux titulaires d'une charge publique, y compris les détenteurs de mandats politiques, chefs d'administrations publiques et d'entités administratives indépendantes, en se concentrant sur : l'exécution des tâches et l'exercice du mandat ; le contrôle des patrimoines ; les incompatibilités et empêchements ; les déclarations d'intérêts et la prévention des conflits d'intérêts ainsi que les sanctions. La Commission doit évaluer entre autres les mesures à prendre en lien avec les recommandations du GRECO. Jusqu'en mai 2017, elle s'est réunie 19 fois et a élaboré les projets de loi suivants actuellement examinés par le Parlement :

- Projet de loi 142/XIII modifiant le cadre juridique qui régit les incompatibilités et empêchements applicables aux détenteurs de mandats politiques et hauts fonctionnaires (8^{ème} amendement à la Loi n° 64/93 du 26 août)² ;
- Projet de loi 150/XIII renforçant les règles de transparence de l'exercice de fonctions politiques et de charges publiques de haut niveau, et contrôlant l'enrichissement non justifié³ ;
- Projet de loi 152/XIII amendant le statut des parlementaires et les règles en matière d'incompatibilités et d'empêchements applicables aux détenteurs de mandats politiques et hauts fonctionnaires⁴ ;
- Projet de loi 157/XIII sur la transparence des titulaires de mandats politiques et hauts fonctionnaires⁵ ;
- Projet de loi 160/XIII concernant la lutte contre l'enrichissement non justifié⁶ ;

¹ <http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIII/LEG/CERTEFP/Apresentacao/Paginas/Competencias.aspx>

² <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40136>

³ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40171>

⁴ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40178>

⁵ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40202>

⁶ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40213>

- Projet de loi 219/XIII concernant le 9ème amendement aux règles en matière d'incompatibilités et d'empêchements applicables aux titulaires de mandats politiques et hauts fonctionnaires, approuvé par la Loi 64/93 du 26 août⁷ ;
 - Projet de loi 220/XIII concernant le 6ème amendement à la Loi n° 4/83, du 2 avril sur le contrôle public du patrimoine des titulaires d'un mandat politique⁸ ;
 - Projet de loi 221/XIII sur l'enrichissement non justifié, 35^{ème} amendement au Code pénal⁹ ;
 - Projet de loi 225/XIII, réglementant l'activité professionnelle de représentation d'intérêts privés ("Lobbying")¹⁰ ;
 - Projet de loi 226/XIII, renforçant la transparence de l'exercice de fonctions politiques et de hauts fonctionnaires¹¹.
15. Quant aux recommandations prises individuellement, les autorités indiquent que l'examen de la législation existante ou l'élaboration d'une législation ou de dispositions complémentaires en rapport avec la recommandation ii est en cours.
16. Quant à la recommandation iii, les autorités soulignent que l'évaluation de l'efficacité du dispositif de prévention, divulgation, constatation et sanction des conflits d'intérêts des parlementaires est au cœur du mandat de la Commission. Par conséquent, plusieurs projets de lois visent à réformer la législation qui réglemente les conflits d'intérêts et les incompatibilités avec l'exercice d'un mandat de parlementaire.
17. Concernant la recommandation iv, le projet de lois prévoit : 1) l'incrimination de la non soumission et divulgation inexacte d'*intérêts* ; 2) la création d'une peine accessoire d'interdiction d'exercer une charge publique et/ou de révocation pour manquement aux règles de divulgation d'*intérêts* ; et 3) l'introduction de sanctions pour fausse déclaration de *patrimoine*. L'accessibilité des déclarations de patrimoine des parlementaires, qui ne peuvent actuellement être consultées que dans les locaux de la Cour constitutionnelle, sera améliorée.
18. Pour la recommandation v, il est proposé de mettre en place une instance pour la transparence des titulaires de mandats politiques et des hauts fonctionnaires rattachés à la Cour constitutionnelle.
19. Le GRECO prend note du lancement, par le Portugal, d'une réforme qui a vocation à soutenir l'intégrité et renforcer la responsabilisation et transparence d'un large éventail de titulaires de charges publiques, dont les parlementaires. L'ensemble de projets de lois actuellement devant le Parlement semble aller dans la direction suggérée dans le Rapport d'Évaluation et recueille donc le soutien du GRECO en tant qu'initiative prometteuse. Cela étant dit, certains volets de la réforme en sont encore à un stade relativement peu avancé.
20. En ce qui concerne la recommandation ii, le GRECO rappelle que la recommandation est motivée par le fait que les obligations des parlementaires sont dispersées dans plusieurs textes juridiques et l'absence fréquente de règles de conduite spécifiques. Les informations relativement générales communiquées sont insuffisantes pour justifier la conclusion de conformité même partielle. Les autorités sont invitées instamment à produire un texte complet unique (pas nécessairement par voie législative) contenant les principes et normes de conduite applicables aux parlementaires et à raccorder cet instrument à un système d'intégrité robuste qui

⁷ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40336>

⁸ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40337>

⁹ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40338>

¹⁰ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40347>

¹¹ <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=40348>

réponde aux préoccupations de la population et insuffle la confiance des citoyens dans les décisions prises par les parlementaires.

21. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.
22. S'agissant de la recommandation iii, le GRECO reconnaît que l'approche holistique qui a été suggérée dans le Rapport d'Évaluation a apparemment été suivie et que l'efficacité du dispositif de prévention, divulgation, constatation et sanction des conflits d'intérêts des parlementaires est également analysé dans le contexte plus large des autres mesures et règles connexes, notamment celles qui encadrent les incompatibilités qui leur sont applicables (régime jugé source de nombreuses controverses lors de la visite sur place), empêchements, déclarations de patrimoine et relations avec des tiers ainsi que les mécanismes de contrôle. Le GRECO est impatient d'examiner les conclusions de l'évaluation, de l'analyse d'impact et les mesures correctives qui suivront compte tenu des insuffisances soulignées dans le Rapport d'Évaluation.
23. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.
24. Concernant la recommandation iv, on ignore s'il faut ou non établir des sanctions (administratives) plus pertinentes en cas de violations mineures des règles de déclaration de *patrimoine*, qui passent pour être largement répandues, par exemple les déclarations incomplètes et inexactes. Ces omissions et inexactitudes sont déjà interdites en vertu de l'article 256 du Code pénal sur les fausses déclarations, mais à ce jour elles n'ont jamais été sanctionnées dans la pratique. Le GRECO se réjouit néanmoins que, en application de l'un des projets de loi, les déclarations de patrimoine des parlementaires pourraient être examinées par le public sur le site internet officiel de l'Assemblée ainsi que sur celui d'un organe de supervision spécialisé, tel que prescrit dans la seconde partie de la recommandation. C'est pourquoi il conclut que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.
26. Pour ce qui est de la recommandation v, l'intention de confier le contrôle du patrimoine des titulaires de charges politiques, y compris les parlementaires, à un organe indépendant rattaché à la Cour constitutionnelle est notée et saluée. Les autorités semblent se diriger vers la bonne direction, ce qui autorise le GRECO à conclure que les objectifs de cette recommandation ont été partiellement atteints.
27. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation vi.

28. *Le GRECO a recommandé de i) renforcer le rôle des conseils du pouvoir judiciaire en tant que garants de l'indépendance des juges et de l'appareil judiciaire, notamment en inscrivant dans la loi qu'au moins la moitié de leurs membres doivent être des juges choisis par leurs pairs ; et ii) publier rapidement des informations concernant le résultat des procédures disciplinaires menées par ces conseils.*
29. Les autorités déclarent, s'agissant de la partie i) de la recommandation, que le statut des magistrats est en cours d'actualisation et que les recommandations du GRECO seront prises en compte dans le cadre du processus de révision. Quant à la partie ii), les informations sur le résultat des procédures disciplinaires menées au sein du Conseil supérieur de la justice et du Conseil supérieur des juridictions

administratives et fiscales sont publiées en temps voulu sur les sites internet respectifs. Les noms des juges concernés n'apparaissent pas afin de préserver leur participation à de futures procédures judiciaires. En outre, le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales publie un résumé des décisions prises à chacune des sessions liées à l'ouverture des enquêtes, des procédures disciplinaires et leurs résultats, y compris l'imposition de mesures disciplinaires. Les données personnelles des juges restent toujours anonymes.

30. Le GRECO ne peut que conclure que la composition du Conseil de la magistrature tel que prévu par la loi, n'a pas été modifiée pour faire en sorte que les juges élus par leurs pairs représentent au moins la moitié des membres du conseil, comme prescrit par la première partie de la recommandation. De plus, la transparence à l'égard du public n'a pas été renforcée par la publication en temps opportun d'informations plus complètes sur le résultat des procédures disciplinaires aux cas d'agissements répréhensibles graves, comme le veut la seconde partie de la recommandation.

31. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vii.

32. *Le GRECO a 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.*

33. Les autorités renvoient aux articles 47.4) 52.2) du Statut des magistrats et aux articles 69.3) et 66.3) du Statut des cours administratives et fiscales. Ces dispositions régissent la composition des jurys chargés, respectivement, de la sélection des juges des tribunaux de seconde instance et de la cour suprême dans les juridictions ordinaires, administratives et fiscales. Le jury responsable de la sélection des juges de la cour administrative suprême comprend, par exemple, deux juges, un procureur, un professeur de droit et un avocat. Les autorités informent également du nouveau projet de Statut des magistrats qui est censé réformer les jurys de sélection dans le sens de la recommandation.

Le GRECO note que le jury qui examine la liste des candidats présélectionnés pour un poste de juge à une cour suprême s'en remet encore à une majorité de membres qui ne sont pas juges, ce qui était le cas lorsque le Rapport d'Évaluation a été adopté. Aucun élément nouveau n'a été signalé à cet égard. Néanmoins, le GRECO se félicite de la préparation du nouveau projet de Statut des magistrats qui vise à satisfaire aux exigences de cette recommandation.

34. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation viii.

35. *Le GRECO a recommandé de s'assurer que les évaluations périodiques des juges des juridictions de première instance et les inspections/évaluations des juges des juridictions de seconde instance apprécient, de manière équitable, objective et en temps opportun l'intégrité des juges et leur respect des règles de déontologie judiciaire.*

36. Les autorités déclarent, concernant les juges des cours ordinaires, que la nouvelle réglementation du Conseil supérieur de la magistrature adoptée le 17 novembre 2016 prévoit une répartition égale du nombre d'inspections et le principe d'égalité et d'évaluation des juges. Selon l'article 12 de la réglementation, un inspecteur judiciaire est tenu de prendre en compte les critères suivants qui entrent dans

l'évaluation des juges : indépendance, neutralité, dignité de la conduite, sens du civisme. Quant aux juges des cours administratives et fiscales, les critères pertinents sont établis par l'article 57 du statut desdites cours (qui applique l'article 34 du statut des magistrats) qui englobe notamment la difficulté et la gestion du service dont le juge a la charge, le volume, la capacité à simplifier les actes de procédure, les conditions de travail, les connaissances techniques, la capacité intellectuelle, l'exercice de fonctions de formateur d'auditeurs judiciaires, les travaux juridiques publiés, la disponibilité. Les autorités mentionnent en outre d'autres critères, comme l'assiduité et le dévouement, la productivité et la rapidité en matière de prise de décision, la sérénité et la discrétion dans l'exécution des devoirs.

37. Le GRECO renvoie au paragraphe 107 du Rapport d'Évaluation qui souligne les insuffisances du dispositif d'évaluation périodique des juges des tribunaux de première instance, et des méthodes d'inspection/évaluation des juges des tribunaux de seconde instance. La préoccupation essentielle était l'absence d'évaluation *complète de la dimension éthique du comportement du juge et le manque de pertinence des critères* sous-tendant les évaluations, qui reposent sur des indicateurs quantitatifs plutôt que qualitatifs. L'adoption de règles de conduite à l'intention des juges, recommandée plus loin dans ce rapport et évaluées dans la recommandation xi ci-après, était supposée entre autres fournir des points de repères d'évaluation/appréciation concrets et mesurables. Au regard des informations communiquées ci-dessus, ce n'est pas encore le cas : les normes de conduite pertinentes restent à être développées et prises en compte aux fins des évaluations périodiques ou appréciations *ad hoc*. Par ailleurs, les retards nombreux dans l'exécution des évaluations ne semblent pas avoir traités ni la condition du respect des délais de procédure être remplie.
38. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.
- Recommandation ix.
39. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que le cadre juridique régissant la réattribution des affaires et la réaffectation des juges soit cohérent, étayé par des critères objectifs et transparents, et garantisse l'indépendance des juges.*
40. Les autorités font savoir que la Loi relative à l'organisation du système judiciaire (LOSJ) a été modifiée le 16 décembre 2016 pour donner aux présidents des tribunaux cantonaux le pouvoir de proposer au Conseil supérieur de la magistrature et au Conseil supérieur des cours administratives et fiscales la réaffectation des juges à une autre cour ou à une cour dans le même canton (comarca), en respectant le principe de leur spécialisation ou l'attribution des affaires à un juge autre que celui qui a été saisi, à des fins procédurales et de jugement, pour équilibrer la charge de travail et l'efficacité des services¹². Par conséquent, toutes les affaires sont à présent affectées aux juges de manière aléatoire, à quelques exceptions près. La mutation des juges est aussi exceptionnelle. Elle nécessite le consentement des intéressés et de tenir compte de l'accumulation de leurs tâches¹³.
41. Le GRECO rappelle que cette recommandation trouve son origine dans le manque de cohérence entre la LOSJ et la loi relative au statut des magistrats. La première loi qui a été révisée avant la visite sur place, donne aux présidents des tribunaux cantonaux le pouvoir de proposer au Conseil supérieur de la magistrature la

¹² Article 94(4)(f) LOJS.

¹³ Règlementation du Conseil supérieur de la Justice en application des articles 94.4).f) et g) de la LOJS.

réaffectation des juges ou l'attribution des affaires à un juge autre que celui qui a été saisi, à des fins procédurales et de jugement¹⁴. La seconde qui n'a pas été alignée sur la LOSJ révisée, n'autorisait la mutation d'un juge à la seule demande de celui-ci ou à titre de *mesure disciplinaire*. Les informations communiquées par les autorités donnent à penser que les contradictions entre les deux textes de loi n'ont pas été supprimées tout comme les dangers que font peser les incohérences du cadre juridique sur l'indépendance des juges et le principe de l'attribution des affaires au juge naturel.

42. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation x.

43. *Le GRECO a recommandé de que les décisions définitives des juridictions de première instance soient rendues facilement accessibles et consultables par le justiciable.*

44. Les autorités rappellent que les procédures judiciaires sont publiques. Les décisions définitives de la Cour administrative suprême et des cours administratives de seconde instance sont soumises à une obligation de publication dans une banque de données électronique spécialisée. Cependant, pour ce qui est de la publication des jugements de tribunaux de première instance, les autorités déclarent que les conditions techniques et matérielles pertinentes ne sont pas encore remplies et les dispositions qui s'imposent ont été prises pour venir à bout des difficultés existantes.

45. Le GRECO note que, au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation, les jugements des tribunaux de seconde instance et des deux Cours suprêmes seulement étaient disponibles sur un site internet déterminé, tenu par le ministère de la Justice. Cet élément en soi a été salué comme une réalisation majeure, de même que l'informatisation complète des tribunaux portugais. Cela étant dit, le GRECO pense que, même dans un système ne reposant pas sur la jurisprudence, la publication des jugements jouent un rôle déterminant pour garantir la sécurité juridique et l'uniformité et prévisibilité dans l'application de la loi. En outre, la publication des décisions des cours de première instance est réputée avoir une certaine utilité pour renforcer la responsabilisation des juges, améliorer l'accès à la justice et accroître la transparence. Le GRECO note que les jugements des cours de première instance restent difficilement accessibles et consultables et invite à nouveau les autorités à se conformer à cette recommandation.

46. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xi.

47. *Le GRECO a recommandé de i) élaborer des règles déontologiques claires et rendues publiques (couvrant par exemple les cadeaux, les conflits d'intérêts, etc.), s'imposant à l'ensemble des juges, qui serviront notamment de base pour la promotion, l'évaluation périodique et l'action disciplinaire ; et ii) sensibiliser les juges à ces règles déontologiques en leur donnant des orientations personnalisées et des conseils à titre confidentiel, ainsi que par le biais de la formation initiale et continue.*

48. Les autorités indiquent que le Code d'éthique des juges a été intégré au statut des magistrats qui régit les juges des tribunaux ordinaires, et que les mêmes règles

¹⁴ Article 94.4).f) de la LOJS tel que mentionné au paragraphe 115 du Rapport d'Évaluation.

s'appliquent *mutatis mutandis* aux juges de cours administrative et fiscales. En ce qui concerne la partie ii) de la recommandation, des conseils concernant des dilemmes éthiques précis sont donnés aux juges à titre confidentiel par les membres permanents des deux conseils judiciaires. La sensibilisation aux règles de conduite s'acquiert par le biais de la formation initiale et en cours d'emploi organisée à l'intention des juges par le Centre d'études judiciaires.

49. Le GRECO prend note des informations fournies. Il comprend qu'un nouveau projet de statut des magistrats a été élaboré et est en attente d'approbation par le Conseil des ministres. Le projet fait référence à certains principes généraux du statut actuel (par exemple les principes d'indépendance et de non-amovibilité) et couvre également certaines tâches, notamment les devoirs d'impartialité, de réserve, de confidentialité, de diligence raisonnable, de courtoisie et de coopération. Tout en se félicitant de l'intégration de ces principes et devoirs généraux dans le nouveau projet de statut des magistrats, le GRECO n'est pas convaincu qu'ils constituent un code de conduite clair et applicable couvrant des questions telles que les cadeaux et les conflits d'intérêts comme requis par la recommandation. Étant donné que le contenu du projet évoluera tel qu'il sera soumis au Parlement, le GRECO conclut que cette partie de la recommandation n'a pas été mise en œuvre. Les autorités sont priées d'accélérer sa mise en œuvre, car elles sont indispensables à l'accomplissement de la deuxième partie de la recommandation. De plus, en rapport avec le service d'orientation fourni aux juges, le GRECO souhaiterait à nouveau obtenir l'assurance qu'il existe des règles interdisant aux membres des conseils judiciaires qui donnent aux juges des conseils sur les dilemmes éthiques de participer à d'éventuelles procédures disciplinaires à l'encontre de ces mêmes juges.
50. Le GRECO conclut que la recommandation xi n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xii.

51. *Le GRECO a recommandé que des informations relatives aux résultats des procédures disciplinaires menées par le Conseil supérieur du ministère public soient publiées rapidement.*
52. Les autorités déclarent que le statut des magistrats du parquet est en cours de révision pour prendre en compte les changements déjà rendus effectifs par une décision du Conseil supérieur de la magistrature en date du 20 avril 2017¹⁵. Le Conseil a notamment décidé que : 1) toutes les décisions disciplinaires imposant une mesure plus sévère qu'un avertissement doivent être publiées sur le site intranet et le portail accessible au public *du ministère public* ; 2) les informations sur le résultat d'une procédure particulière non couverte par le paragraphe précédent peut être publié, si cela est justifié, conformément à la décision du Conseil ; 3) les décisions disciplinaires prises par la section compétente du Conseil seront publiées à l'expiration du délai fixé pour le dépôt d'une plainte en session plénière du Conseil ou après qu'une décision concernant une plainte a été rendue ; 4) le Conseil (sa section disciplinaire ou plénière) peut décider de ne pas divulguer certaines parties d'une décision, y compris les noms ou faits, pour préserver la vie privée ou des intérêts pertinents ; 5) la contestation en appel d'une décision du Conseil doit être mentionnée dans la publication ; 6) lorsque des mesures disciplinaires de révocation et de mise à la retraite obligatoire sont imposées, les informations y afférentes seront publiées seulement à l'issue du délai fixé pour

¹⁵ http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/deliberacao_publicidade_das_decisooes.pdf

requérir la suspension judiciaire de l'entrée en vigueur de la mesure ou lorsque la requête est rejetée par la cour.

53. Le GRECO se réjouit, qu'en vertu d'une décision du Conseil supérieur du ministère public, une plus grande publicité soit donnée aux cas d'agissements répréhensibles graves de procureurs sanctionnés par une mesure plus sévère qu'un avertissement. Auparavant, seul le résumé des faits et des agissements contraires à la loi, des informations sur la sanction imposée étaient rendus publics, ni le nom du procureur ou celui du parquet auquel il appartenait (il en était de même pour les décisions de la cour en appel). Même si des modifications analogues au Statut du parquet sont en cours, le GRECO se félicite que la décision du Conseil soit entrée en vigueur en avril 2017. Il se saisit de cette occasion pour encourager le Conseil à limiter au strict minimum la latitude dont il dispose pour ne pas publier les détails d'une décision disciplinaire particulière aux fins de préserver la vie privée et autres intérêts connexes.
54. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xiii.

55. *Le GRECO a 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.*
56. Les autorités déclarent que, le 3 novembre 2015, le Conseil supérieur du ministère public a démantelé l'une de ses sections chargée de l'évaluation périodique. Depuis janvier 2016, l'évaluation de tous les procureurs est, par conséquent, menée à bien par une section unique chargée d'apprécier l'exécution, l'intégrité et le respect des règles de conduite professionnelle. En outre, un poste d'inspecteur coordinateur a été créé au sein du département d'Inspection pour s'assurer que les inspecteurs du ministère public (actuellement 14 procureurs) exécutent leurs missions de manière uniforme. L'amélioration de la coordination et la multiplication du nombre des réunions vise à éliminer la subjectivité et l'application de critères divergents. De plus, un groupe de travail a été mis en place pour élaborer une nouvelle réglementation en matière d'inspection et un nouveau rapport d'inspection type pour approbation par le Conseil supérieur. Ce travail a pris fin récemment et les propositions seront prochainement examinés par la plénière du Conseil.
57. Le GRECO rappelle que la présente recommandation a été motivée, comme pour les juges, par l'absence d'évaluation *complète de l'intégrité des procureurs et de leurs conformité avec les règles de comportement* professionnel type intégrés à l'évaluation périodique des procureurs attachés aux cours de première instance et à l'inspection/évaluation des procureurs attachés aux cours de seconde instance. L'absence de normes régissant la conduite des procureurs (voir la recommandation xv ci-après) et l'insuffisance des critères sous-tendant les évaluations/appréciations actuelles, qui reposent sur des indicateurs quantitatifs plutôt que qualitatifs¹⁶, ont été identifiés comme des obstacles majeurs. Les informations communiquées au

¹⁶ La manière dont sont exécutées les obligations, la charge de travail, les difficultés de service, les conditions dans lesquelles le travail est fait, la formation technique, les capacités intellectuelles, les publications juridiques et les aptitudes civiques (à savoir, courtoisie et bonnes manières), ainsi que le résultat des inspections passées, les enquêtes, investigations ou procédures disciplinaires, le statut au regard de l'emploi, les rapports annuels et toute autre information en possession du Conseil supérieur - Article 110 du Statut des magistrats du parquet et Règlement intérieur relatif à l'inspection.

GRECO ne lui permettent pas de conclure que ces obstacles ont été surmontés. De même on ignore si les délais de deux ans nécessaires à la réalisation des évaluations, qui leur font perdre leur pertinence au regard des procédures de promotion des procureurs ont été réduits ou si l'élément « d'opportunité » de la recommandation a été satisfait.

58. Le GRECO conclut que la recommandation xiii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xiv.

59. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que les règles régissant le pouvoir hiérarchique et les compétences au sein du ministère public correspondent à la nouvelle carte judiciaire et protègent les procureurs de toute ingérence indue ou illicite émanant du sein même du système.*

60. Les autorités déclarent que les modifications apportées à la Loi relative à l'organisation du système judiciaire (LOSJ) adoptée en décembre 2016 ont adapté les règles régissant la hiérarchie et les compétences du parquet à la nouvelle carte judiciaire. En outre, l'article 11 révisé de la LOSJ (relative à la nomination, affectation, mutation, promotion et autres procédures concernant les procureurs) stipulent à présent que les procureurs ne peuvent pas être mutés, suspendus, promus, mis à la retraite ou révoqués sauf dans les cas prévus dans le Statut. Selon le paragraphe 2 du même article, la nomination, affectation, mutation, promotion, exonération, évaluation des mérites professionnels des procureurs et l'ouverture de procédures disciplinaires à leur encontre relèvent de la compétence du Procureur général et supposent l'intervention du Conseil supérieur du parquet, à quelques exceptions près.

61. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il rappelle que la recommandation a été suscitée par la réforme en profondeur de l'organisation interne du ministère public, qui a dû s'adapter à la réduction spectaculaire, en septembre 2014, du nombre des circonscriptions judiciaires (cours de première instance) – passées de 200 à seulement 23 – réorganiser les parquets attachés à ces circonscriptions (cours) ainsi qu'aux cours d'appel. La création de la nouvelle carte judiciaire ne s'est pas accompagnée de la modification en parallèle du *Statut des magistrats du parquet*. Par conséquent, la stricte subordination hiérarchique réglementée par le Statut s'est érodée, effaçant les frontières entre les compétences respectives en matière de poursuites qui ont été interprétées au cas par cas. Par ailleurs, il n'a pas été précisé dans quelle mesure les instances habilitées à donner des instructions contraignantes aux procureurs¹⁷ ont conservé cette compétence dans le nouvel ordre judiciaire. Le Statut des magistrats du parquet n'a apparemment pas été révisé et l'incertitude juridique pas traitée de manière à protéger les procureurs subordonnés contre toute ingérence ou pression indue ou illicite émanant de membres non autorisés de leur propre hiérarchie.

62. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xv.

63. *Le GRECO a recommandé de i) élaborer des normes déontologiques claires, rendues publiques et s'imposant à l'ensemble des procureurs, qui serviront notamment de base pour la promotion, l'évaluation et l'action disciplinaire ; ii) sensibiliser les procureurs à ces normes de conduite en leur donnant des*

¹⁷ C'est à dire le Procureur général et le parquet général, le Procureur général adjoint du canton et leurs parquets, et les procureurs de canton - Articles 10, 12, 56, 58, 63 du Statut des magistrats du parquet.

orientations personnalisées et des conseils à titre confidentiel, ainsi que dans le cadre de la formation initiale et continue.

64. Les autorités font savoir qu'un groupe de travail auquel participent des membres du Conseil supérieur des magistrats du parquet a été créé pour mettre en œuvre cette recommandation et que les travaux sont encore peu avancés. De plus, il a été accordé une place plus importante au sujet de l'éthique et de la conduite professionnelle dans la formation initiale et continue organisée par le Centre d'études judiciaires à l'intention des procureurs et des juges. Par exemple, en intégrant ce sujet aux programmes de formation permanente annuelle pour les procureurs (et les juges).
65. A part la création d'un groupe de travail au sein du Conseil supérieur des magistrats du parquet, le GRECO regrette qu'aucune disposition concrète n'ait été prise aux fins de cette recommandation. Il rappelle que le Statut des magistrats du parquet énumère seulement les principes essentiels auxquels doivent adhérer tous les procureurs et interdit les comportements incompatibles avec le décorum et la dignité de la profession. D'autres normes de conduite spécifiques n'ont pas été prescrites, y compris celles qui pourraient donner lieu à une procédure disciplinaire¹⁸. En l'absence de règles clairement énoncées, comme avant, la seule façon d'encadrer la conduite professionnelle des procureurs est de les familiariser avec les décisions du Conseil supérieur en matière disciplinaire qui constitue un volet de la formation initiale de trois ans organisée par le Centre d'études judiciaires. Le GRECO affirme à nouveau que cela n'est pas une façon appropriée de forger les valeurs, principes et normes de conduite sur lesquels doit reposer l'exercice des fonctions de procureur, ni de favoriser leur appropriation. Il invite les autorités à accélérer l'exécution de la partie i) de la recommandation, qui est par ailleurs une condition préalable à la conformité avec sa partie ii).
66. Le GRECO conclut que la recommandation xv n'a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

67. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Portugal n'a mis en œuvre de façon ou traité de manière satisfaisante qu'une seule des quinze recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle. Parmi les recommandations restantes, trois ont été partiellement mises en œuvre et onze n'ont pas été mises en œuvre.
68. Plus précisément, la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations iii, iv et v ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, ii, vi, vii, viii, ix, x, xi, xiii, xiv et xv n'ont pas été mises en œuvre.
69. En ce qui concerne les parlementaires, le GRECO note avec intérêt que le Portugal a lancé une réforme ambitieuse qui a vocation à encourager l'intégrité, renforcer la responsabilisation et accroître la transparence d'un large éventail de titulaires de charges publiques, dont les parlementaires. L'ensemble de projets de lois auxquels réfléchit le Parlement semble s'orienter vers la direction suggérée par le GRECO qui lui apporte donc son soutien en tant qu'initiative prometteuse. Cela étant dit, certains aspects de la réforme en sont encore à un stade relativement peu avancé et doivent être précisés et concrétisés. Par exemple, il reste à voir si, et comment, l'élaboration des principes et normes de conduite applicables aux parlementaires a été mise en œuvre, le cadre réglementaire en matière de conflits d'intérêts et de

¹⁸ Voir les paragraphes 165-167 du Rapport d'Évaluation.

déclarations de patrimoine précisé, les mécanismes de contrôle connexes renforcés et des sanctions appropriées introduites et appliquées dans les faits. Qui plus est, les autorités doivent encore s'orienter vers un processus normatif qui autorise une réelle égalité et diversité d'accès et la participation de toutes les parties intéressées, y compris la société civile.

70. S'agissant des juges, le GRECO est déçu du non-respect des recommandations qu'il juge cruciales pour favoriser l'indépendance de la justice et des juges et renforcer la confiance de la population dans ce secteur d'activité. Le rôle des conseils judiciaires comme garants de l'indépendance judiciaire n'a pas été restauré. Comme avant, leurs mandats restent limités, confinés à l'exercice de tâches managériales et disciplinaires à l'égard des juges et à certaines tâches administratives au regard des tribunaux cantonaux. La composition des Conseils et des jurys qui examinent les candidats présélectionnés pour un poste de juge à la cour d'appel et à la cour suprême est constitué d'une majorité de membres non magistrats, bien que des amendements au Statut des magistrats sont en cours de préparation. Les évaluations périodiques des juges ne déterminent pas, de manière équitable, objective et en temps opportun, l'intégrité et le respect des normes de conduite, et les informations sur le résultat des procédures disciplinaires sont anonymisées. Même si le GRECO se félicite de la révision continue du Code d'éthique des juges dans le Statut des magistrats, le processus de rédaction doit avancer afin de justifier la conclusion de manière définitive à la conformité pleine et entière avec les prescriptions du GRECO.
71. En revanche, le GRECO félicite le ministère public d'avoir rendu publiques les informations sur les résultats de ses procédures disciplinaires internes, à de rares exceptions près. Il encourage le parquet à s'orienter rapidement vers l'adoption de règles déontologiques claires, rendues publiques qui s'imposeront aux procureurs, qui serviront, notamment, comme pour les juges, de base pour la promotion, l'évaluation en temps opportun et l'action disciplinaire. Qui plus est, l'élaboration de la nouvelle carte judiciaire doit encore s'accompagner d'une révision en parallèle du Statut des magistrats du parquet pour protéger les procureurs subordonnés d'ingérence ou de pression indue ou illégale émanant de membres non-autorisés de leur propre hiérarchie.
72. Par conséquent, au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuellement très faible de conformité avec les recommandations est globalement insatisfaisant au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Le GRECO décide donc d'appliquer l'article 32, paragraphe 2.i) concernant les membres défaillants au regard des recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation mutuelle, et demande au Chef de la délégation du Portugal de produire un rapport sur ses progrès quant à la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir les recommandations i à xi et xiii à xv) dans les meilleurs délais, cependant – au plus tard – d'ici le 31 décembre 2018.
73. Enfin, le GRECO invite les autorités du Portugal à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du rapport, le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.