



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 17 juin 2022  
Publication : 6 Septembre 2022

Public  
GrecoRC4(2022)20

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

## DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ PORTUGAL

Adopté par le GRECO lors de sa 91e Réunion plénière  
(Strasbourg, 13-17 juin 2022)

## **I. INTRODUCTION**

1. Ce Deuxième Rapport de Conformité 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<sup>e</sup> Réunion Plénière du GRECO, le 4 décembre 2015, et rendu public le 10 février 2016 avec l'autorisation du Portugal ([Greco Eval IVRep \(2015\) 5F](#)).
3. Le Rapport de Conformité sur le Portugal ([GrecoRC4\(2017\)23](#)) a été adopté lors de la 78<sup>e</sup> 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 manière 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 a été adopté lors de la 83<sup>e</sup> 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 insatisfaisant » et avait invité les autorités portugaises à fournir des informations complémentaires.
5. Le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire a été adopté par le GRECO lors de sa 87<sup>e</sup> Réunion Plénière (25 mars 2021) et rendu public le 12 avril 2021, avec l'autorisation du Portugal. Dans ce rapport, le GRECO concluait que trois des 15 recommandations avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Parmi les recommandations restantes, sept avaient été partiellement mises en œuvre et cinq n'avaient toujours pas été mises en œuvre. Ce niveau légèrement amélioré de conformité des recommandations n'était plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur. Le GRECO avait donc décidé de ne pas continuer à appliquer l'article 32 relatif aux membres qui n'ont pas respecté les recommandations énoncées dans le Rapport d'Évaluation. Conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 8.2 du Règlement intérieur, les autorités du Portugal ont été invitées à fournir des informations complémentaires avant le 31 mars 2022.
6. Le Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens a été remis le 24 mars 2022. Le GRECO avait chargé la Serbie et Malte de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés Mme Ivana CVETKOVIĆ, au titre de la Serbie, et M. Kevin VALLETTA, au titre de Malte. Ils étaient assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du présent Deuxième Rapport de Conformité.
7. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures supplémentaires prises depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité intérimaire pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir les recommandations i à viii, x-xi, xiii et xv) et donne une appréciation globale du niveau de conformité du Portugal avec ces recommandations.

## **II. ANALYSE**

8. Dans son Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, le GRECO adressait 15 recommandations au Portugal. Dans son Deuxième Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO a conclu 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 ii, iii, iv, vii, viii, x et xv avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations i, v, vi, xi et xiii 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.**

9. *Le GRECO avait recommandé de i) prendre des mesures pour veiller à ce que les délais fixés dans le Règlement de l'Assemblée pour les différentes étapes du processus législatif soient respectés ; ii) garantir l'égalité d'accès à toutes les parties intéressées, y compris la société civile, aux différentes étapes du processus législatif.*
10. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'avait pas été jugée mise en œuvre dans les précédents rapports de conformité. En août 2020, l'Assemblée avait adopté un nouveau Règlement intérieur qui aurait renforcé le respect des délais fixés pour les diverses initiatives législatives débattues à l'Assemblée, assuré une plus grande prévisibilité de ses travaux/son ordre du jour et élargi les possibilités de participation des citoyens au processus législatif. Les dispositions pertinentes ou les statistiques y afférentes n'avaient toutefois pas été fournies.
11. Les autorités mentionnent à présent les articles 60 (5), 63, 65, 66, 96, 143, 150 et 151 du Règlement intérieur révisé en août 2020 (mis à la disposition du GRECO). L'article 63, par exemple, a fixé un nouveau délai d'au moins 30 jours entre le dépôt d'un projet de loi à l'Assemblée et la date de la séance plénière qui lui est consacrée. Conformément à l'article 150, l'examen et le vote en détail des projets de loi au sein d'une commission doivent être prévus dans un délai de 60 jours à compter du renvoi du projet de loi à la commission concernée ; en cas de complexité, un autre délai peut être fixé. Les autorités ajoutent que ces dispositions étaient entrées en vigueur le 1er septembre 2020, mais que l'Assemblée a été dissoute le 5 décembre 2021 ce que signifie que, entre septembre 2020 et décembre 2021, le traitement de toutes les procédures législatives en suspens a été accéléré.
12. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent que les dispositions et pratiques parlementaires en vigueur permettent déjà l'égalité d'accès au processus législatif de toutes les parties intéressées. En plus de leurs explications précédentes, les autorités évoquent un document public mis à jour en 2020, qui fixe les mécanismes de consultation publique de l'Assemblée<sup>1</sup>.
13. Le GRECO note, à propos de la première partie de la recommandation, que le Règlement intérieur de l'Assemblée a été révisé afin de garantir un processus législatif plus prévisible, qui permette un débat de qualité et évite autant que possible l'inscription à l'ordre du jour de points de dernière minute. Le GRECO compris cependant qu'au cours de la première année de fonctionnement des nouvelles dispositions, il n'a pas été possible de garantir le respect des nouveaux délais prescrits en raison de l'accélération des travaux du Parlement bientôt dissous. Pour cette raison, les statistiques prouvant la conformité n'ont pas pu être présentées.

---

<sup>1</sup> [Public consultation Parliamentary Legislative Process.pdf \(parlamento.pt\)](#).

Cette partie de la recommandation n'est donc que partiellement respectée. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, aucune nouvelle information ne permet de penser que des dispositions ont été prises pour assurer l'égalité d'accès de toutes les parties intéressées au processus législatif. Concrètement, aucune disposition n'a été mise en place pour introduire une consultation publique pour toutes les catégories de projets de loi, à l'exception de ceux pour lesquels une décision pertinente doit être prise par la commission concernée. Cette partie de la recommandation n'est donc toujours pas mise en œuvre.

14. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

15. *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 ; 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.*
16. Le GRECO rappelle qu'il avait jugé cette recommandation partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire. Le nouveau Code de conduite des parlementaires avait rassemblé en un seul texte les principes, obligations et normes applicables à l'exercice des fonctions parlementaires. Toutefois, l'étendue des contacts autorisés entre les députés et les tiers n'y était pas abordée. Ni le Code ni le Statut des parlementaires n'avaient prévu de sanctions pour les actes répréhensibles commis par les parlementaires. Aucun service de conseil confidentiel n'avait été mis en place et aucune formation sur les questions d'éthique n'avait été dispensée aux parlementaires.
17. Les autorités indiquent à présent que plusieurs actes juridiques définissent le champ des contacts autorisés entre les députés et les tiers (par exemple, la Constitution, le Statut des députés et le Code de conduite) en consacrant les principes d'indépendance, de respect et de dignité du mandat, de transparence, de conduite appropriée, de recherche de l'intérêt public et de responsabilité politique des actes et décisions. La surveillance dans ce domaine est exercée par la Commission de la transparence et du Statut des parlementaires (CTED), qui a créé en 2021 deux sous-groupes internes : sur la mise en œuvre du code de conduite (GTACC) et sur l'enregistrement des intérêts (GTRI).
18. En ce qui concerne les conseils confidentiels dispensés sur les questions éthiques, les autorités indiquent que cette compétence figure implicitement dans le mandat de la Commission de la transparence et du Statut des parlementaires, comme le prévoit l'article 27-A du Statut. Les autorités rappellent également qu'au début de chaque mandat, les parlementaires reçoivent un manuel qui comporte tous les instruments juridiques susmentionnés, et que la Commission de la transparence et du Statut des parlementaires reste à leur disposition pour leur fournir des éclaircissements supplémentaires. Il est actuellement envisagé de compléter la remise du manuel par une formation spécifique sur l'intégrité, destinée aux parlementaires.
19. Le GRECO prend note des informations fournies. Il rappelle qu'il avait examiné le cadre juridique susmentionné lors des étapes précédentes de la procédure de conformité et qu'aucun changement d'ordre juridique n'est intervenu depuis. En ce qui concerne l'étendue des contacts autorisés entre les parlementaires et les tiers, ce cadre énonce uniquement quelques principes généraux, mais ne prévoit pas de

dispositions concrètes sur les contacts des parlementaires avec les tiers, y compris lorsque ces tiers pourraient souhaiter orienter le processus législatif en faveur de la satisfaction d'intérêts partiaux<sup>2</sup>. De même, bien que l'article 27-A du Statut soit très complet, il ne prévoit pas de dispenser aux députés des conseils confidentiels sur les questions d'intégrité. Pour ce qui est de la formation des parlementaires à l'intégrité, sa mise en place est pour l'instant uniquement envisagée. Pour toutes ces raisons, le GRECO ne peut pour le moment considérer que la recommandation a été pleinement respectée.

20. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

**Recommandation iii.**

21. *Le GRECO avait recommandé de i) procéder à une évaluation indépendante de l'efficacité du système de prévention, déclaration, détermination et sanction des conflits d'intérêts des parlementaires, en examinant plus particulièrement l'adéquation du dispositif des incompatibilités et empêchements et ses effets en matière de prévention et détection de la corruption, et de prendre les mesures correctives appropriées (renforcer et affiner le cadre réglementaire, renforcer le contrôle, créer des sanctions dissuasives, etc.) et ; ii) veiller à ce que la déclaration identifiant les intérêts privés des parlementaires – préalable ou périodique – fasse l'objet de contrôles approfondis et réguliers effectués par un organe de contrôle impartial.*
22. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire. Bien que plusieurs commissions parlementaires aient reçu mandat d'évaluer le système de lutte contre les conflits d'intérêts, aucune évaluation *indépendante* ni étude d'impact de l'efficacité de ce système de prévention des conflits d'intérêts pour les parlementaires n'avaient été réalisées. En ce qui concerne le point ii) de la recommandation, l'Autorité pour la transparence chargée d'évaluer les déclarations uniques de revenus, de patrimoine et d'intérêts des parlementaires avait uniquement été créée sur le papier. Le mandat de l'Autorité répondait aux exigences de la recommandation, mais les modalités de sa composition/de ses nominations restaient à préciser.
23. Les autorités déclarent à présent, à propos de la partie (i) de la recommandation, que la réalisation d'une évaluation indépendante de l'efficacité du système de prévention, de déclaration, de détermination et de sanction des conflits d'intérêts des parlementaires ne sera possible que lorsque la nouvelle plateforme électronique de déclaration de patrimoine des parlementaires sera opérationnelle. Un appel d'offres public pour la conception, le développement et l'exploitation d'une telle plateforme a été lancé en août 2021 et un contrat connexe attribué au premier semestre 2022. Le contrat entrera en vigueur en septembre 2022 et sa durée ne doit pas dépasser 36 mois.
24. En ce qui concerne la partie ii) de la recommandation, les autorités indiquent que, bien que l'Autorité pour la transparence n'ait pas encore été créée, les mesures nécessaires ont été prises pour qu'elle le soit le plus rapidement possible. Il appartiendra à la Cour constitutionnelle de déterminer la date exacte de l'entrée en fonction de l'Autorité et les membres de son conseil d'administration seront nommés par le président de cette Cour lorsque les conditions minimales prévues pour l'exercice des fonctions des membres seront réunies, à savoir : a) le fonctionnement

---

<sup>2</sup> Comme l'indique le Rapport d'évaluation, les informations sur les personnes susceptibles d'être en contact avec les parlementaires de manière formelle ou informelle, à l'exception des consultants qui assistent officiellement aux auditions des commissions ou leur fournissent une expertise par écrit, ne sont pas disponibles, ce qui pourrait faire naître des soupçons de conflits d'intérêts, de trafic d'influence et de délit d'initiés.

d'une plateforme électronique de déclaration de patrimoine et b) la désignation de locaux adaptés au fonctionnement de l'Autorité.

25. Les autorités précisent en outre que, depuis l'entrée en vigueur en 2019 d'un « dispositif législatif sur la transparence » (cf. le rapport de conformité sur le Portugal), la Commission de la transparence et du Statut des parlementaires a rédigé des avis et des recommandations pour consolider l'application des nouvelles règles à l'égard des parlementaires. Il a également créé un sous-groupe (GTRI) chargé *notamment* d'examiner les registres d'intérêts des parlementaires au début de leur mandat et en cas de changement de situation ; de surveiller la réception et l'enregistrement des déclarations qui indiquent d'éventuels conflits d'intérêts ; de publier en ligne les déclarations d'intérêts des parlementaires ; d'aider les parlementaires à remplir un registre électronique des intérêts ; et d'établir un rapport d'activité annuel.
26. Le GRECO note qu'une évaluation *indépendante* et une étude d'impact de l'efficacité du système de prévention des conflits d'intérêts pour les parlementaires n'ont toujours pas été réalisées. De même, l'Autorité 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'a pas été créée. En ce qui concerne le conseil d'administration de l'Autorité, le GRECO observe qu'il doit se composer de trois personnes, dont l'une doit être titulaire d'un diplôme en droit, mais les autres exigences en matière de recrutement et les critères de sélection ne sont pas précisés dans la loi<sup>3</sup>, ce qui, selon le GRECO, ne garantit pas un processus de sélection équitable, impartial et objectif. Pour des raisons ci-dessus il est estimé que cette recommandation demeure uniquement partiellement respectée. Les fonctions et les compétences de l'Autorité à l'égard des déclarations uniques des parlementaires sont traitées dans la recommandation v. plus loin. Bien que cela ne soit pas lié au fond de cette recommandation, le GRECO note également que les rapports de la GTRI mis à sa disposition indiquent que la protection de l'exclusivité d'un mandat de député est une question qui reste une priorité de l'ordre du jour de l'Assemblée et que de nouvelles réformes dans ce domaine, initiées par les députés eux-mêmes, ne sont pas exclues.
27. Le GRECO conclut que la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

28. *Le GRECO avait recommandé de i) prévoir des sanctions adéquates en cas de violations mineures de l'obligation de déclaration du patrimoine, y compris de déclaration incomplète ou inexacte et ; ii) rendre publiques et mettre en ligne les déclarations de patrimoine des parlementaires.*
29. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans les précédents rapports de conformité. La partie (i) de la recommandation n'avait toujours pas été mise en œuvre, car des sanctions adéquates n'avaient pas été prévues pour les violations mineures de l'obligation de déclaration, y compris de déclaration incomplète et inexacte qui seraient très répandues. En outre, le nouveau régime de sanctions semblait trop complexe et mal adapté pour tenir les parlementaires responsables de manquements mineurs à leur obligation de déclaration. 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.

---

<sup>3</sup> Les candidats proposés par le Président de la Cour constitutionnelle doivent être élus par la Cour siégeant en séance plénière, à la majorité de huit voix.

30. Les autorités évoquent à présent les modifications apportées à l'article 18 de la loi n° 52/2019<sup>4</sup>, qui prévoit des sanctions pour les irrégularités et le non-respect de l'obligation de déclaration de patrimoine, y compris lorsqu'ils sont le fait de parlementaires. Selon le nouvel article 18-A, l'absence de présentation d'une déclaration/mise à jour après notification est passible d'une peine d'emprisonnement qui peut aller jusqu'à trois ans pour délit pénal de refus d'obtempérer. En outre, le fait de ne pas déclarer les cadeaux d'une valeur supérieure à 150 euros constitue désormais une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement d'un à cinq ans, conformément à l'article 16 révisé de la loi.
31. Le GRECO note, à propos de la partie i) de la recommandation qui n'a pas encore été mise en œuvre, que les sanctions prévues par l'article 18 de la loi n° 52/2019 restent les mêmes qu'au moment de l'évaluation<sup>5</sup> 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'infraction mineure des parlementaires à l'obligation de déclaration de patrimoine, comme le préconisait la recommandation. Cette partie de la recommandation n'est donc toujours pas mise en œuvre.
32. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

33. *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.*
34. Le GRECO rappelle que le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire avait considéré que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les informations pertinentes pour la partie (i) de la recommandation n'avaient pas été communiquées. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, les ressources nécessaires au fonctionnement de l'Autorité pour la transparence auraient été allouées à la Cour Constitutionnelle, mais les locaux adéquats n'avaient pas été fournis.
35. Les autorités indiquent que le cadre normatif régissant le fonctionnement de l'Autorité pour la transparence a été adopté et est entré en vigueur et que le financement nécessaire à l'établissement et au fonctionnement de l'Autorité a été transféré à la Cour constitutionnelle. Les autorités renvoient également aux informations présentées dans le cadre de la recommandation iii.
36. Le GRECO note, en ce qui concerne la partie i) de la recommandation, que la loi 4/2019, que les autorités mentionnent à nouveau, 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

---

<sup>4</sup> Cette loi a approuvé le cadre juridique de l'exercice des fonctions des titulaires de mandats politiques et des hauts fonctionnaires. Elle fait partie du « dispositif législatif sur la transparence ».

<sup>5</sup> Si la déclaration de patrimoine et les mises à jour ne sont pas présentées ou si elles sont incomplètes et inexactes, l'Autorité pour la transparence doit en informer le parlementaire en question et lui demander de présenter, compléter ou corriger la déclaration dans un délai de 30 jours consécutifs. Le parlementaire (à l'exception du Président de l'Assemblée) qui, à la suite de cette notification, ne fait pas de déclaration, s'expose à une déclaration de **perte de siège, de destitution ou de radiation légale**.

la recommandation n'est donc que toujours pas mise en œuvre. Concernant la partie (ii) de la recommandation, le GRECO observe que les conditions juridiques et financières de la mise en place de l'Autorité pour la transparence sont réunies. Cependant, étant donné que l'Autorité n'a pas été établie, cette partie de la recommandation peut être considérée comme ayant uniquement été partiellement respectée.

37. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

*Prévention de la corruption des juges*

**Recommandation vi.**

38. *Le GRECO avait recommandé de i) renforcer le rôle des conseils du pouvoir judiciaire en tant que garants de l'indépendance des juges et de l'appareil judiciaire, notamment en inscrivant dans la loi qu'au moins la moitié de leurs membres doivent être des juges choisis par leurs pairs ; et ii) publier rapidement des informations concernant le résultat des procédures disciplinaires menées par ces conseils.*

39. Le GRECO rappelle que le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire avait considéré que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, en raison de l'absence de mesures prises. Les projets antérieurs d'insertion, dans le nouveau statut des magistrats, d'une disposition permettant de publier davantage d'informations sur les procédures disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature ont apparemment été abandonnés.

40. Les autorités indiquent à présent que, s'agissant de la première partie de la recommandation, le Président de la République a nommé le 9 mars 2021 deux membres du Conseil supérieur de la magistrature : un professeur de droit et un juge de la Cour suprême. Cela signifie que dans les cinq prochaines années, neuf des 17 membres du Conseil seront des juges professionnels : sept sont choisis par leurs pairs, un est nommé de plein droit (le président de la Cour suprême de justice, élu par les juges de cette Cour) et un juge est nommé par le Président de la République.

41. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, les autorités réitèrent leur position, dont a précédemment fait part le Conseil supérieur de la magistrature : les procédures disciplinaires sont confidentielles jusqu'à la décision finale et la publicité de l'issue de ces procédures est garantie par la publication en temps utile de résumés des délibérations pertinentes en ligne. En outre, elles mentionnent le nouveau projet de communication du Conseil, qui prévoit de fournir aux médias des informations publiques sur les procédures disciplinaires en cours et closes dans les affaires d'intérêt général.

42. Le GRECO note l'absence d'évolution tangible des deux éléments de la recommandation. La composition du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil supérieur de la magistrature pour les juridictions administratives et fiscales reste la même qu'au moment de l'évaluation (c'est-à-dire que la moitié de leurs membres ne sont toujours pas élus par leurs pairs). De même, comme c'était le cas auparavant, seules sont disponibles des informations succinctes sur l'issue des procédures disciplinaires au sein des deux conseils.

43. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'est toujours pas mise en œuvre.



### **Recommandation vii.**

44. *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.*
45. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire. Les exigences de la recommandation qui concernaient les juges des cours d'appel avaient été satisfaites, puisque ceux-ci étaient sélectionnés par un jury dont les membres étaient pour moitié des juges choisis par leurs pairs. En revanche, les juges de la Cour suprême étaient toujours en minorité dans le jury qui prenait les décisions relatives à leur sélection.
46. Les autorités réitèrent les mêmes informations que celles qu'elles ont fournies lors des étapes précédentes de la procédure de conformité : 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.
47. Le GRECO note l'absence de mesures prises pour satisfaire à l'exigence de cette recommandation qui n'a toujours pas été respectée, c'est-à-dire celle qui concerne les deux Cours suprêmes (la Cour suprême de justice et la Cour suprême administrative).
48. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation viii.**

49. *Le GRECO avait recommandé de s'assurer que les évaluations périodiques des juges des juridictions de première instance et les inspections/évaluations des juges des juridictions de seconde instance apprécient, de manière équitable, objective et en temps opportun l'intégrité des juges et leur respect des règles de déontologie judiciaire.*
50. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire. Le Statut révisé des magistrats énumérait les critères suivants à prendre en compte pour l'évaluation d'un juge : aptitude et prestige personnels et professionnels (article 33 b)), respect de ses devoirs (article 33 c)) et sanctions disciplinaires appliquées pendant la période couverte par l'évaluation (article 33 m)). Le GRECO a reconnu que ces critères pouvaient être utiles pour évaluer la performance des juges, mais qu'ils devaient être complétés afin de constituer une base appropriée pour apprécier l'intégrité des juges. Le GRECO a également rappelé que les normes de conduite pertinentes devaient encore être élaborées (cf. recommandation xi ci-dessous) et prises en compte pour évaluer la performance des juges.
51. Les autorités évoquent à présent le cadre juridique qui régit l'évaluation/l'inspection des juges des juridictions de seconde instance à laquelle procède le Conseil supérieur de la magistrature (loi sur le Conseil supérieur de la magistrature). Les autorités affirment que ni cette loi ni le règlement sur les inspections des juges ne prévoient expressément que les critères à prendre en compte pour évaluer la performance d'un juge et vérifier son intégrité doivent être complétés par des normes (par exemple de conduite) autres que celles que prévoient les dispositions susmentionnées. Selon les autorités, le système d'évaluation actuel repose sur des critères suffisamment objectifs et l'évaluation du mérite est objective et rigoureuse. Le Conseil supérieur de la magistrature pour les juridictions administratives et fiscales applique une méthode similaire aux juges des juridictions administratives et fiscales.

52. En ce qui concerne l'établissement de codes de conduite pour les deux catégories de juges, les autorités renvoient aux informations fournies dans la recommandation xi ci-dessous.
53. Le GRECO note l'absence de mesure concrète prise pour se conformer à cette recommandation.
54. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation x.**

55. *Le GRECO avait recommandé que les décisions définitives des juridictions de première instance soient rendues facilement accessibles et consultables par le justiciable.*
56. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire. Les projets visant notamment à intégrer les décisions des juridictions de première instance dans la base de données de l'ECLI, un portail facilement accessible et consultable, avaient été achevés. Toutefois, les critères de sélection, de traitement et de dépôt des décisions judiciaires devaient encore être approuvés par le Conseil supérieur de la magistrature. En outre, rien ne permettait de déterminer clairement si des ressources suffisantes avaient été allouées à la maintenance de l'ECLI, ce qui représentait une condition préalable à son bon fonctionnement et à l'intégration en temps utile des jugements définitifs des juridictions de première instance.
57. Les autorités indiquent à présent que les critères susmentionnés ont été approuvés par le Conseil supérieur de la magistrature le 23 mars 2021. Le même jour, un plan d'action pour la maintenance de la base de données ECLI a également été approuvé, qui prévoit notamment : 1) le transfert de cette base de données du service informatique du ministère de la Justice vers les serveurs du Conseil supérieur de la magistrature ; 2) la signature de protocoles avec les juridictions d'appel pour la publication de leurs décisions sur la plateforme ECLI (comme cela a déjà été fait avec la Cour suprême de justice) ; 3) l'élaboration d'un projet technique d'anonymisation des décisions de justice à l'aide d'outils d'IA, qui permettrait d'étendre et d'accélérer la mise à disposition des jugements de première instance. La mise en œuvre des solutions techniques et du processus d'anonymisation est en cours.
58. S'agissant de la disponibilité des ressources pour la maintenance de la base de données ECLI, les autorités précisent qu'à la suite de l'approbation du plan portugais de relance et de résilience (PRR) le 23 septembre 2021 par la Commission Européenne, le Conseil supérieur de la magistrature et la Mission responsable pour la mise en œuvre de du PRR, ont signé un contrat de financement d'investissements intitulé « Justice économique et Environnement économique/JHC », qui prévoit, entre autres initiatives, l'allocation de ressources financières pour restructurer la base de données ECLI et pour élaborer un outil d'anonymisation des décisions judiciaires à publier.
59. Le GRECO note que le cadre juridique a été mis en place et que les ressources nécessaires semblent avoir été affectées pour assurer la restructuration et la maintenance de la base de données ECLI, qui doit servir aussi comme le répertoire de tous les jugements définitifs de première instance. Mais la partie de la base de données ECLI couvrant tous les jugements définitifs de première instance n'est pas encore opérationnelle, ce qui signifie que ces décisions n'ont pas encore été rendues publiques.
60. Le GRECO conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

## **Recommandation xi.**

61. *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 serviront notamment de base pour la promotion, l'évaluation périodique et l'action disciplinaire ; et ii) de sensibiliser les juges à ces règles déontologiques en leur donnant des orientations personnalisées et des conseils à titre confidentiel, ainsi que par le biais de la formation initiale et continue.*
62. Le GRECO rappelle que le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire avait considéré que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le Statut révisé des magistrats ne constituait pas un code de conduite parfaitement clair et contraignant applicable notamment aux cadeaux et aux conflits d'intérêts. Par ailleurs, divers autres textes en matière de déontologie avaient été maintenus au sein du système judiciaire, sans que leur pertinence et leur conformité ne soient clairement établies. En outre, s'agissant des conseils dispensés aux juges, les autorités n'avaient donné d'aucune assurance que les dispositions en vigueur empêchaient les membres des conseils de la magistrature qui dispensent aux juges des conseils sur les dilemmes éthiques de participer à d'éventuelles procédures disciplinaires engagées à l'encontre de ces mêmes juges.
63. Les autorités indiquent à présent que, le 12 janvier 2021, la plénière du Conseil supérieur de la magistrature a examiné la version finale du Code de conduite qui lui a été présentée par une commission de rédaction interne spécialement conçue à cet effet. Le document a alors été scindé en deux parties : le Code de conduite et le Code d'éthique. Le Conseil a approuvé à l'unanimité la première partie et lui a donné un nouvel intitulé : « Règlement des obligations déclaratives » (publié le 15 mars 2021 sous l'intitulé de règlement 226/2021). L'évaluation de la deuxième partie, qui, selon les autorités, prévoyait également la création d'un organe consultatif pour les juges, a été reportée à l'unanimité à un stade ultérieur.
64. Par la suite, le syndicat des juges portugais a déposé un recours administratif devant la Cour suprême de justice pour obtenir la suspension du règlement 226/2021. Le 14 juillet 2021, la Cour a partiellement fait droit à cette demande et a ordonné au Conseil de remédier aux illégalités constatées. À cette fin, un nouveau projet de règlement a été élaboré, a fait l'objet d'une consultation publique et a été adopté par le Conseil le 8 février 2022 et entré en vigueur.
65. S'agissant des juges des juridictions administratives et fiscales, le 2 février 2021, à la suite d'une procédure de consultation publique, un « Règlement sur les obligations déclaratives des magistrats en matière de revenus, de patrimoine, d'intérêts, d'incompatibilités et d'empêchements, ainsi que sur les procédures connexes, y compris de surveillance » a été adopté par le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales (mis à la disposition du GRECO). Le Code de conduite des juges des juridictions administratives et fiscales est également en cours d'élaboration ; il devrait définir le cadre des normes, principes et obligations éthiques applicables à l'exercice de la fonction judiciaire et au respect des obligations en matière de déclaration de revenus, de conflits d'intérêts, de cadeaux et de marques d'hospitalité. En outre, la révision du règlement des inspections des juges par le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales est en cours.
66. En matière de formation, les autorités font état d'un cours consacré à « l'éthique et la déontologie – droit disciplinaire », qui figure dans le plan annuel 2021-2022 de formation continue pour toutes les catégories de juges élaboré par le Centre d'études judiciaires (CEJ). L'éthique et la déontologie font également partie du programme de

la formation *initiale* dispensée par le CEJ aux juges des juridictions administratives et fiscales.

67. Le GRECO prend note des mesures prises dans le cadre de cette recommandation, mais qui ne satisfont pas, même partiellement, aux exigences préalables. Le texte du projet de code de déontologie élaboré par le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas été communiqué. Le nouveau règlement, qui doit remplacer le règlement 226/221, semble comporter uniquement des instructions relatives à la mise en œuvre de la loi 52/2019 sur la déclaration de revenus et de patrimoine des juges. Le Code de conduite des juges des juridictions fiscales et administratives est toujours en cours d'élaboration, et la mise en œuvre de la deuxième partie de la recommandation reste subordonnée au respect de sa première partie.
68. Le GRECO conclut que la recommandation xi n'est toujours pas mise en œuvre.

#### *Prévention de la corruption des procureurs*

##### **Recommandation xiii.**

69. *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.*
70. Le GRECO rappelle que le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire avait considéré que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, en raison de l'absence de normes qui régissent la conduite des procureurs (cf. recommandation xv ci-dessous) et de l'insuffisance des critères d'évaluation/d'appréciation actuels. En outre, les retards importants pris dans la réalisation des évaluations n'avaient pas été comblés.
71. Les autorités réitèrent les mêmes informations à propos de l'élément de fond de la recommandation. S'agissant des retards pris dans les inspections/évaluations périodiques, elles indiquent que, le 30 novembre 2021, le Conseil supérieur du ministère public a nommé trois procureurs supplémentaires inspecteurs du ministère public, et ce dans le but précis de combler les retards existants. En outre, tous les procureurs qui n'ont pas fait l'objet d'une inspection au cours des huit dernières années, voire depuis plus longtemps encore, ont été intégrés dans le plan d'inspection/d'évaluation 2021/2022. Un processus de rattrapage des inspections/évaluations les plus en retard est donc en cours. Entre septembre 2021 et mai 2022, 161 inspections / évaluations de procureurs ont été effectuées.
72. Le GRECO note l'adoption, la publication et l'entrée en vigueur d'un Code de conduite pour les procureurs (cf. recommandation xv ci-dessous). Cependant, la question de savoir si ce Code et les normes d'intégrité qu'il contient peuvent également être utilisés comme base/critères de promotion et d'évaluation des procureurs reste à clarifier. Cela dit, des mesures sont prises pour combler et surmonter les retards considérables pris dans la réalisation des évaluations ; à la lumière de ces éléments, le GRECO peut admettre que la recommandation est désormais partiellement respectée.
73. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

## **Recommandation xv.**

74. *Le GRECO avait recommandé i) d'élaborer des normes déontologiques claires, rendues publiques et s'imposant à l'ensemble des procureurs, qui serviront notamment de base pour la promotion, l'évaluation et l'action disciplinaire ; 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.*
75. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire. Le GRECO avait pris note de l'élaboration d'un code de conduite applicable aux procureurs par le Conseil supérieur du ministère public et attendait avec intérêt d'examiner son texte en temps voulu. La partie i) de la recommandation avait donc été partiellement mise en œuvre. La partie (ii) de la recommandation n'avait toujours pas été mise en œuvre, car elle dépendait pour une bonne part des progrès réalisés dans le cadre de la partie (i) de la recommandation.
76. Les autorités indiquent à présent qu'en 2020 et au début de 2021, le code de conduite des procureurs a fait l'objet de plusieurs auditions au sein du Conseil supérieur du ministère public et a également donné lieu à consultation publique. Son texte (mis à la disposition du GRECO) a été officiellement adopté le 8 mars 2022 et publié le 14 mars 2022. Le code est entré en vigueur le jour suivant sa publication.
77. Le GRECO se félicite de l'adoption et la publication du Code de conduite des procureurs, qui constitue un recueil de règles et de lignes directrices sur la conduite éthique qui sied au statut de procureur. Le Code traite des conflits d'intérêts, des cadeaux, des invitations et des marques d'hospitalité, ainsi que de la formation continue obligatoire et du développement professionnel. L'Unité d'éthique et de déontologie du Conseil supérieur du ministère public est chargée de contrôler l'application du code et d'émettre des avis et des recommandations sur son respect par les procureurs. Les autorités n'ont cependant pas précisé si les infractions au code sont passibles de sanctions et si le code peut servir de fondement à la promotion et à l'évaluation, comme le préconise la recommandation. Il ne prévoit pas de dispenser des conseils confidentiels. C'est la raison pour laquelle le GRECO n'est pas encore en mesure d'admettre que tous les éléments de la première partie de la recommandation ont été dûment respectés. Quant à la deuxième partie de la recommandation, elle pourra uniquement être évaluée lorsque le Code entrera en vigueur et servira de base à la formation initiale et continue à l'intégrité de tous les procureurs. Pour le moment, aucune information à cet égard n'a été fournie. En raison de ces éléments, la deuxième partie de la recommandation n'est toujours pas mise en œuvre.
78. Le GRECO conclut que la recommandation xv reste partiellement mise en œuvre.

## **III. CONCLUSIONS**

79. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Portugal a uniquement réalisé des progrès mineurs dans la mise en œuvre des recommandations qui, selon le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire du Quatrième Cycle, n'avaient pas été mises en œuvre ou avaient été partiellement mises en œuvre ; seules trois des quinze recommandations ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante.** Sur les recommandations restantes, dix ont été partiellement mises en œuvre et deux ne le sont toujours pas.

80. 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, vii, viii, x, xiii et xv ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations vi et xi ne sont toujours pas mises en œuvre.
81. S'agissant des parlementaires, le règlement de l'Assemblée a été révisé pour permettre un processus législatif plus prévisible, en évitant autant que possible l'inscription à l'ordre du jour de points inattendus et de dernière minute. Cependant, les nouveaux délais de procédure prévus pour les différentes procédures législatives n'ont pas été respectés et l'accès égal au processus législatif de toutes les parties intéressées n'a pas été assuré dans les règles. De même, le cadre normatif en vigueur pour les parlementaires n'a pas encore abordé de manière appropriée l'étendue des contacts autorisés entre les parlementaires et les tiers, ni prévu de sanctions pour les actes répréhensibles. Bien que les déclarations de revenus, de patrimoine et d'intérêts des parlementaires soient accessibles en ligne, l'Autorité indépendante pour la transparence, responsable de leur évaluation, doit encore être mise en place, tandis que le contrôle régulier et substantiel, dans un délai raisonnable, des déclarations des parlementaires doit être prévu par la loi. Des sanctions adéquates pour les manquements mineurs à l'obligation de déclaration de patrimoine n'ont pas été mises en place et une évaluation indépendante et une étude d'impact de l'efficacité du système de prévention des conflits d'intérêts pour les parlementaires restent à réaliser.
82. En ce qui concerne les juges, des mesures supplémentaires ont uniquement été prises pour l'élaboration et la maintenance future de la nouvelle partie de la base de données ECLI, qui doit permettre un accès facile aux jugements définitifs des tribunaux de première instance en ligne. Pour le reste, la composition des conseils de la magistrature, garants de l'indépendance de la justice, n'a pas été améliorée. La méthode de sélection des juges de la Cour suprême n'a pas été modifiée. Un véritable code de conduite des juges, clair et applicable, qui traite de questions telles que les cadeaux et les conflits d'intérêts, n'a pas été élaboré. Les évaluations périodiques des juges doivent encore faire l'objet d'une attention particulière et être conformes aux normes de conduite.
83. Pour ce qui est du ministère public, l'adoption et la publication du Code de conduite des procureurs représente une étape positive. Ce code traite *notamment* des conflits d'intérêts, des cadeaux, des invitations et des marques d'hospitalité. Toutefois, on ignore si les infractions au code sont passibles de sanctions et si le code peut servir de fondement à la promotion et à l'évaluation. Il ne prévoit pas de dispenser des conseils confidentiels et la formation à l'intégrité des procureurs sur la base de ce code doit encore être élaborée et fournie à tous les procureurs.
84. Le Portugal doit renforcer de manière substantielle sa réponse aux recommandations en suspens du GRECO. Étant donné que la grande majorité des recommandations (douze sur quinze) restent 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 30 juin 2023.
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.