

Bruxelles, le 30.9.2020
SWD(2020) 321 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Rapport 2020 sur l'état de droit
Chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Portugal

accompagnant le document:

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Rapport 2020 sur l'état de droit
La situation de l'état de droit dans l'Union européenne

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -
{SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

RÉSUMÉ

Le système de justice portugais demeure en proie à des problèmes d'efficacité, en particulier dans les juridictions administratives et fiscales. Plusieurs initiatives sont actuellement menées afin d'améliorer la qualité et l'efficacité de la justice. En outre, une attention particulière est accordée à la mise en place de solutions numériques dans tous les types de juridictions. D'importantes réformes ont été entreprises afin d'adapter la carte judiciaire et de répondre aux besoins cernés en s'appuyant sur les ressources existantes. En réponse à des allégations de failles spécifiques dans le système électronique de répartition des affaires, le Conseil supérieur de la magistrature a appliqué des sanctions disciplinaires et enquête actuellement sur d'éventuelles irrégularités dans la répartition des affaires.

Le cadre juridique pénal de lutte contre la corruption est largement en place. Une stratégie nationale de lutte contre la corruption est en cours d'élaboration. Jusqu'en décembre 2019, lorsque le gouvernement a annoncé qu'il allait travailler sur la définition d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption, il n'existait aucune approche stratégique coordonnée de lutte contre la corruption. Des réponses, tant sur le plan politique que législatif, ont été dans une large mesure apportées de manière disparate, afin de remédier aux diverses lacunes au fur et à mesure qu'elles étaient révélées. Des avancées dans la lutte contre la corruption ont continué à être réalisées par le ministère public spécialisé dans les affaires de corruption et la police judiciaire. Toutefois, les difficultés dans la poursuite efficace des affaires de corruption résultent d'un manque de ressources et de compétences spécialisées des services répressifs. Un ensemble de mesures législatives sur la transparence dans la fonction publique, les déclarations de patrimoine et les incompatibilités a été adopté en 2019 et est entré en vigueur. Les mesures de prévention restent jusqu'à présent limitées. En outre, le Conseil de prévention de la corruption manque de ressources et de compétences spécialisées et accomplit principalement un travail de sensibilisation. L'Autorité pour la transparence nouvellement créée, chargée du suivi et de la supervision des déclarations de patrimoine et des conflits d'intérêts, n'est pas encore fonctionnelle.

La Constitution reconnaît la liberté d'expression et d'information ainsi que la liberté et le pluralisme des médias. Il règne en outre une culture de respect de la liberté éditoriale des journalistes. L'autorité de régulation des médias [*Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)*] est considérée comme indépendante et efficace. En ce qui concerne les autres points de préoccupation, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que les condamnations pénales pour diffamation constituaient une violation de la liberté d'expression. Le système juridique prévoit des dispositions relatives à la divulgation de la propriété et du financement des médias, ainsi qu'à la transparence des campagnes publicitaires de l'État. Ces deux questions sont contrôlées par l'autorité de régulation des médias. Une législation spécifique garantit l'accès aux informations et aux documents détenus par les autorités publiques.

En ce qui concerne l'équilibre des pouvoirs, la justice constitutionnelle prévoit la possibilité d'un contrôle ex ante et ex post et couvre l'omission de légiférer. Le médiateur jouit d'un mandat étendu pour protéger les droits fondamentaux, et tout manque injustifié de coopération avec celui-ci est sanctionné pénalement. La transparence du processus législatif est garantie et la participation des parties prenantes est assurée. Le Conseil supérieur de la magistrature est habilité à proposer des initiatives législatives concernant l'amélioration des

institutions judiciaires. La société civile bénéficie d'un cadre législatif favorable et joue un rôle actif.

I. SYSTÈME DE JUSTICE

Le système de justice portugais se caractérise par un système juridictionnel comprenant la Cour constitutionnelle, la Cour suprême de justice et les tribunaux judiciaires de première et de deuxième instance, la Cour suprême administrative et les juridictions administratives et fiscales de première et de deuxième instance, et la Cour des comptes¹. Le Conseil supérieur de la magistrature, le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales et le Conseil supérieur du ministère public exercent une action disciplinaire sur les magistrats respectifs et sont chargés des fonctions de gestion correspondantes. En outre, ils sont compétents pour nommer, transférer et promouvoir les juges et les procureurs. Les juges et les procureurs sont nommés par le Conseil compétent, à la suite d'un concours général et en fonction des notes obtenues au terme des cours de formation obligatoires organisés par le Centre d'études judiciaires. Le ministère public est indépendant du pouvoir judiciaire et fonctionne de manière autonome par rapport au pouvoir exécutif. Il possède son propre système de gouvernance, dans lequel le bureau du procureur général est l'organe le plus élevé. Le barreau est une entité juridique indépendante de droit public et, dans l'exercice de ses pouvoirs publics, il accomplit des fonctions réglementaires.

Indépendance

Des modifications de la composition des Conseils supérieurs font actuellement l'objet de discussions. Le Conseil supérieur de la magistrature est composé du président de la Cour suprême de justice (qui le préside), de deux membres nommés par le président de la République, de sept membres élus par le Parlement et de sept juges élus par leurs pairs conformément au principe de la représentation proportionnelle². Les Conseils supérieurs étant dotés d'importants pouvoirs en matière de nomination et de carrière des juges, l'importance de préserver leur indépendance vis-à-vis de l'influence politique a été soulignée³. Une proposition législative modifiant la composition du Conseil supérieur du ministère public⁴ en vue d'augmenter le nombre de membres non professionnels a été rejetée par le Parlement en 2018, et la majorité des membres du Conseil supérieur du ministère public restent des procureurs. Une proposition similaire concernant la modification de la composition du Conseil supérieur de la magistrature a été communiquée de manière informelle en 2019⁵, mais elle n'a pas été retenue. Bien que la proposition n'ait pas encore été officiellement présentée au Parlement pour discussion, il est important que toute modification tienne compte des recommandations du Conseil de l'Europe⁶.

¹ Des juridictions d'application des peines, des juridictions maritimes, des juridictions de la propriété intellectuelle, des juridictions de la concurrence, de la réglementation et du contrôle, des juridictions d'instruction centrales, des juridictions d'arbitrage et des juges de paix peuvent également être institués.

² Article 218 de la Constitution de la République portugaise. De façon similaire, le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales est composé du président de la Cour administrative suprême (qui le préside), de deux membres nommés par le président de la République, de quatre membres élus par le Parlement et de quatre juges élus par leurs pairs. Conformément au principe de la représentation proportionnelle.

³ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation, points 92 et suivants.

⁴ En vertu de l'article 22 du statut du ministère public, le Conseil supérieur est composé du procureur général (qui le préside), de quatre procureurs généraux régionaux, de sept procureurs élus par leurs pairs et de sept membres non professionnels (cinq élus par le Parlement et deux nommés par le gouvernement).

⁵ Communiqué de presse du Parti populaire portugais, 30 août 2019. La proposition envisageait une réduction du nombre de juges élus par leurs pairs parmi les membres.

⁶ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport de conformité intérimaire – Portugal, points 38 et suivants. Voir également recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres du Conseil de

Le système électronique de répartition des affaires dans les juridictions est en cours d'examen. La répartition des affaires, tant dans les tribunaux judiciaires que dans les juridictions administratives et fiscales, se fait par voie électronique, grâce à un système qui prévoit une répartition aléatoire selon un algorithme prédéfini, permettant la consultation en ligne de la répartition des affaires. Cependant, des allégations de failles du système et d'ingérence dans la répartition aléatoire des affaires ont fait surface au début de 2020, lorsque des juges de haut rang ont été mis en accusation dans une affaire de corruption de haut niveau, de trafic d'influence et de blanchiment d'argent. Le Conseil supérieur de la magistrature a infligé des sanctions disciplinaires à deux des juges concernés⁷ et mène actuellement une enquête sur d'éventuelles irrégularités dans la répartition des affaires⁸. Le Conseil supérieur a traité l'affaire publiquement, en soulignant la gravité de ces allégations et les dommages que cette affaire pourrait entraîner sur la manière dont la justice est perçue par les citoyens et les entreprises⁹.

La perception de l'indépendance du système judiciaire par le grand public est en baisse. Le niveau de perception de l'indépendance des tribunaux et des juges par le grand public est moyen (40 % la qualifient de «plutôt satisfaisante» ou de «très satisfaisante»), mais est en baisse depuis 2017¹⁰. Les entreprises en ont une perception plus positive (45 % la qualifient de «plutôt satisfaisante» ou de «très satisfaisante»), ce qui constitue une amélioration par rapport aux années précédentes¹¹.

Le statut du ministère public et le statut des magistrats du siège ont été modifiés¹². L'une des caractéristiques des deux nouveaux statuts est la suppression du plafond précédemment applicable à la rémunération du président de la Cour suprême et du procureur général, qui la liait à la rémunération du Premier ministre. Ces modifications garantissent que les juges et les procureurs mènent des carrières parallèles. Le nouveau statut du ministère public adapte également la structure du ministère public à la nouvelle organisation territoriale établie par les réformes de la carte judiciaire de 2013 et de 2019¹³. Il prévoit également des dispositions visant à clarifier les limites du pouvoir hiérarchique dans les procédures pénales¹⁴. Le Conseil supérieur de la magistrature, le Conseil supérieur du ministère public et les associations professionnelles concernées ont été consultés au cours du processus législatif.

Qualité

l'Europe, point 27. Voir également arrêt de la Cour de justice du 19 novembre 2019, A.K. e. a./Sąd Najwyższy, affaires jointes C- 585/18, C- 624/18 et C- 625/18, points 137 et 138.

⁷ La Cour suprême a confirmé la sanction disciplinaire dans le cadre d'un recours introduit par l'un des juges.

⁸ Communiqué de presse du 3 mars 2020.

⁹ Conférence de presse du 3 mars 2020.

¹⁰ Graphique 44, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE. Le niveau de perception de l'indépendance du système judiciaire se répartit comme suit: très faible (moins de 30 % des répondants perçoivent l'indépendance du système judiciaire comme plutôt satisfaisante ou très satisfaisante), faible (entre 30 % et 39 %), moyen (entre 40 % et 59 %), élevé (entre 60 % et 75 %) et très élevé (plus de 75 %).

¹¹ Graphique 46, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

¹² Loi n° 68/2019 du 27 août 2019 et loi n° 67/2019 du 27 août 2019, respectivement.

¹³ Voir section I (Qualité) ci-après.

¹⁴ La question de la sécurité juridique des instructions a fait l'objet d'une recommandation du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), qui a invité le Portugal à veiller à ce que les règles régissant le pouvoir hiérarchique et les compétences au sein du ministère public «protègent les procureurs de toute ingérence induue ou illicite émanant du sein même du système». GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation Portugal, points 163 et 164.

De nouvelles réformes sur la carte judiciaire et sur la spécialisation des juridictions ont été adoptées. Cette réorganisation a été mise en œuvre à la suite d'une évaluation de la vaste réforme de la carte judiciaire de 2013¹⁵ et vise à remédier à certaines des lacunes relevées¹⁶. Il s'agit notamment de la réouverture de 20 juridictions qui avaient été fermées lors de la réforme de 2013, afin de renforcer la proximité avec les citoyens. En outre, la nouvelle réforme prévoit également un renforcement de la spécialisation, avec l'installation de juridictions plus spécialisées, en particulier dans les régions du pays où il n'en existait pas auparavant, et la requalification des juridictions existantes. La réforme vise également à une meilleure allocation des ressources existantes, en tenant compte de la charge de travail des juridictions. Les autorités s'attendent à ce que cette réforme ait une incidence positive sur l'efficacité des juridictions. Parallèlement, des modifications au statut des juridictions administratives et fiscales sont également entrées en vigueur¹⁷. Ces modifications prévoient notamment la création de quatre nouveaux types de chambres spécialisées: les chambres des marchés publics, les chambres administratives pour les affaires sociales, les chambres de recouvrement des impôts et les chambres de contrôle des infractions. Les premières chambres spécialisées seront opérationnelles en septembre 2020, et seront installées dans les juridictions où les arriérés les plus importants ont été constatés¹⁸.

Des mesures visant à améliorer la numérisation du système de justice continuent à être mises en œuvre. En particulier, une modification du code de procédure civile a institué l'application du principe du «numérique par défaut» à toutes les procédures civiles¹⁹. Le même principe s'appliquait déjà aux procédures fiscales et administratives. En particulier, les parties et les conseillers juridiques peuvent désormais accéder aux dossiers et suivre en ligne l'avancement des procédures. La deuxième phase du programme «Justiça + Próxima», qui repose sur quatre piliers (efficacité, innovation, proximité et humanisation), est en cours de mise en œuvre. Ce programme comprend le projet «Tribunal + 360°», qui vise à mettre en œuvre une numérisation complète et un système sans papier dans les juridictions, tout en simplifiant le contact et la communication entre les citoyens et les juridictions. Des modifications sont également apportées au fonctionnement des juridictions, afin de simplifier l'expérience des citoyens lorsqu'ils se trouvent devant une juridiction. Les autorités prévoient de mettre pleinement en œuvre le projet «Tribunal + 360°» d'ici à 2023²⁰. En parallèle, des formations sont organisées afin de familiariser les magistrats et les greffiers avec les nouveaux outils²¹.

Les ressources allouées au système de justice font l'objet de discussions. La réduction des ressources budgétaires allouées au système de justice et le manque de ressources matérielles

¹⁵ Loi n° 62/2013 du 26 août 2013. Cette réforme visait à atteindre trois objectifs essentiels: élargir la base territoriale des circonscriptions judiciaires, mettre en place des tribunaux spécialisés à l'échelle nationale et mettre en œuvre un nouveau modèle de gestion des tribunaux d'arrondissement. En 2013, 27 tribunaux ont été convertis en «sections de proximité». Le nombre de circonscriptions judiciaires («comarcas») a été ramené à 23 (contre 231 auparavant).

¹⁶ Décret-loi n° 38/2019 du 18 mars 2019.

¹⁷ Loi n° 114/2019 du jeudi 12 septembre 2019.

¹⁸ Arrêté n° 121/2020 du 22 mai 2020.

¹⁹ Décret-loi n° 97/2019 du 26 juillet 2019.

²⁰ «Justiça mais Próxima 20/23», <https://justicamaisproxima.justica.gov.pt/medida/tribunal-360o/>.

²¹ La Commission a apporté son soutien à la conception et à la mise en œuvre de réformes dans le secteur judiciaire. Un modèle de formation a été élaboré pour le personnel judiciaire, tant en ce qui concerne les méthodes actuellement suivies que le contenu de formation disponible et les moyens utilisés. En outre, le Portugal a demandé une aide pour accroître ses capacités à assurer de manière plus efficace et efficiente les poursuites de crimes internationaux (en particulier les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre).

et humaines sont des préoccupations souvent exprimées par les parties prenantes²². Par exemple, le nombre total de juges qui siègent actuellement dans les juridictions fiscales et administratives de première instance est nettement inférieur au nombre établi dans le cadre juridique, une situation que les parties prenantes associent aux problèmes d'efficacité constatés dans les juridictions fiscales et administratives²³. Certaines mesures annoncées pour améliorer l'efficacité des juridictions restent en suspens en raison de contraintes budgétaires. C'est le cas de la création de cabinets de conseil pour aider les juges. Bien que cette mesure soit déjà prévue par la loi, le Conseil supérieur a signalé que la mise en œuvre de cette mesure ne serait pas possible faute de ressources spécialement prévues à cet effet²⁴. Le manque de ressources humaines et techniques du ministère public a également été pointé du doigt comme un obstacle à son efficacité²⁵.

Plusieurs mesures ont été prises pour limiter les effets de la pandémie de COVID-19 sur le fonctionnement du système de justice. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, le Portugal a déclaré l'état d'urgence²⁶, qui a été suivi par un «état de calamité»²⁷. Au cours de cette période, plusieurs mesures concernant le fonctionnement des juridictions ont été adoptées, notamment en ce qui concerne l'application des régimes de télétravail et la possibilité de tenir des audiences et de mener d'autres procédures à distance. Les parties prenantes soulignent l'importance des outils numériques existants pour éviter la paralysie totale du système au cours de cette période²⁸. Si la répartition des affaires urgentes et non urgentes n'a jamais été interrompue dans les juridictions de première instance, les délais dans les affaires non urgentes ont été suspendus et les actes non urgents ont été ajournés. Dans le cadre de la suppression progressive des mesures d'urgence, le Portugal prévoit un ensemble de mesures couvrant la justice. En particulier, pour faire face à d'éventuels arriérés et à une augmentation des litiges, un régime temporaire de réduction des frais de justice a été créé dans le but de faciliter les accords d'élection de for. En outre, le personnel (juges et greffiers) des juridictions du travail et du commerce sera renforcé, une augmentation des affaires dans les services économiques et sociaux étant prévue.

Efficiencia

En dépit de certaines améliorations, le système de justice demeure en proie à des problèmes d'efficacité. Cette question a également fait l'objet d'une recommandation par pays dans le cadre du Semestre européen 2020, concernant la nécessité d'améliorer l'efficacité des juridictions fiscales et administratives²⁹. Le Portugal a fait des efforts pour venir à bout de ces difficultés en mettant en œuvre un certain nombre de mesures visant à améliorer l'efficacité de ses juridictions. En particulier, des équipes d'intervention rapide ont été mises en place pour traiter les affaires pendantes des juridictions fiscales et

²² Voir, par exemple, l'intervention du procureur général lors de la séance d'ouverture de l'année judiciaire, 6 janvier 2020:

http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/anexos/intervencoes/discurso_ano_judicial_2020.pdf.

²³ Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales, Rapport annuel 2018, 2019.

²⁴ Communiqué de presse du 8 avril 2019.

²⁵ Ministère public, district judiciaire de Porto, Rapport annuel 2019, 2020; ministère public, district judiciaire de Lisbonne, Rapport annuel 2018, 2019.

²⁶ Décret du président de la République n° 14/2020 du 18 mars 2020.

²⁷ Résolution du Conseil des ministres n° 33-A/2020 du 30 avril 2020.

²⁸ Informations reçues dans le cadre de la visite au Portugal.

²⁹ Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2020 (<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted>).

administratives³⁰. Ces efforts se traduisent par des gains d'efficacité considérables³¹. Néanmoins, les juridictions comptent toujours un nombre relativement élevé d'affaires pendantes et les procédures restent relativement longues. Ces difficultés sont en particulier préjudiciables à la justice administrative et fiscale, le pays se classant parmi les États membres dont les procédures sont les plus longues. La durée estimée d'écoulement du stock d'affaires pendantes devant les juridictions administratives et fiscales reste supérieure à 900 jours en première instance, et supérieure à 1 000 jours en deuxième instance³². En outre, bien que le taux de résolution ait dépassé les 100 %³³, le Portugal continue d'avoir l'un des taux les plus élevés d'affaires administratives pendantes³⁴. Le Conseil de l'Europe a également souligné les problèmes d'efficacité des juridictions administratives et fiscales³⁵.

II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Différents organes se partagent les compétences en matière de prévention, d'enquête et de poursuite de la corruption. Le département central des enquêtes et de l'action pénale (DCIAP), qui dépend du bureau du procureur général, et l'unité nationale de lutte contre la corruption de la police sont désignés pour enquêter sur les affaires de corruption. La Cour des comptes joue également un rôle important dans la lutte contre la corruption. Le Conseil de prévention de la corruption, qui œuvre au sein de la Cour des comptes et qui est présidé par son président, est l'autorité responsable de la coordination et de l'analyse des activités de prévention de la corruption. De récentes révisions législatives ont abouti à l'institution d'une nouvelle Autorité pour la transparence au sein de la Cour constitutionnelle, qui sera chargée de contrôler et de vérifier les déclarations du patrimoine. Une stratégie nationale de lutte contre la corruption a été annoncée en décembre 2019, comprenant des actions telles que la rédaction d'un rapport national sur la lutte contre la corruption.

Selon le dernier indice de perception de la corruption établi par Transparency International, le Portugal se classe 10^e dans l'Union européenne et 30^e au niveau mondial, avec une note de 62/100³⁶. 94 % des Portugais ayant répondu à l'enquête Eurobaromètre spécial 2020 sur la corruption considèrent que la corruption est un phénomène répandu dans leur pays (moyenne de l'UE: 71 %), et 59 % des personnes se sentent personnellement touchées par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %). En ce qui concerne les entreprises, 92 % d'entre elles considèrent que la corruption est un phénomène répandu (moyenne de l'UE: 63 %), et 53 % estiment que la corruption constitue un problème dans la pratique des affaires (moyenne de l'UE: 37 %)³⁷. 34 % des personnes estiment que suffisamment de poursuites sont menées à bien pour dissuader les gens de se livrer à des pratiques de corruption (moyenne de l'UE: 36 %), tandis que 16 % des entreprises considèrent que les personnes et les entreprises prises en flagrant délit de corruption d'un haut fonctionnaire sont dûment sanctionnées (moyenne de l'UE: 31 %).

³⁰ Au cours de leurs six premiers mois d'existence, ces équipes ont pu résoudre plus de 1 600 affaires qui étaient entrées dans le système avant 2013.

³¹ Par exemple, la durée estimée d'écoulement du stock d'affaires civiles et commerciales pendantes est passée de 369 jours en 2012 à 229 jours en 2018 (Graphique 6, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE).

³² Graphique 8, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

³³ Graphique 12, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

³⁴ Graphique 15, Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

³⁵ Le Portugal fait actuellement l'objet d'un contrôle renforcé par le Comité des ministres pour la durée excessive des procédures devant les juridictions civiles et administratives (violations de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme) [H46-20 Groupe Vicente Cardoso c. Portugal (requête n° 30130/10)].

³⁶ Transparency International, Indice de perception de la corruption 2019, 2020.

³⁷ Rapport Eurobaromètre Flash 482, 2019.

Le cadre juridique pénal de lutte contre la corruption est largement en place. La corruption passive et active dans les secteurs public et privé, ainsi que le trafic d'influence, le détournement de fonds et la malversation sont érigés en infractions pénales dans le code pénal³⁸. Une réforme entreprise en 2015 a mis plusieurs dispositions de droit pénal en conformité avec les recommandations du GRECO, notamment en ce qui concerne le degré de criminalité de certaines infractions³⁹.

Une stratégie nationale de lutte contre la corruption est en cours d'élaboration. Après avoir annoncé son intention d'établir cette stratégie en décembre 2019, le gouvernement a mis en place un groupe de travail chargé d'élaborer la stratégie. Ce groupe de travail est chargé, entre autres, de rédiger un rapport national sur la lutte contre la corruption, de réviser le cadre de protection des lanceurs d'alerte et la législation antifraude, d'améliorer les procédures de passation des marchés publics, de renforcer la transparence du financement des partis politiques et de veiller à ce que les moyennes et grandes entreprises disposent de plans de prévention de la corruption. Le 3 septembre, le Conseil des ministres a lancé une consultation publique sur la proposition de stratégie nationale de lutte contre la corruption⁴⁰. Le rapport 2020 pour le Portugal établi dans le cadre du Semestre européen 2020 a souligné la nécessité de définir une stratégie claire en vue de mettre en place un cadre législatif et politique cohérent et solide de lutte contre la corruption⁴¹.

Le ministère public œuvre pour améliorer son efficacité, notamment en ce qui concerne le traitement des affaires de corruption de haut niveau. Le département central des enquêtes et de l'action pénale ainsi que ses départements régionaux (DIAP) sont principalement responsables des enquêtes et des poursuites en matière de corruption. En ce qui concerne les enquêtes, le DCIAP est compétent pour traiter les affaires qui couvrent plusieurs régions ou qui sont particulièrement complexes⁴². Le DCIAP assure les types de coordination nécessaires entre les différents départements⁴³. Il est dirigé par un directeur (procureur général adjoint), nommé par le procureur général, trois adjoints et 31 procureurs. Il est soutenu dans son travail par la police judiciaire, qui dispose d'une unité nationale spécialisée dans la lutte contre la corruption. Les efforts visant à améliorer encore le bilan des poursuites se sont poursuivis, notamment en ce qui concerne le traitement des affaires de corruption de haut niveau⁴⁴. Parallèlement, une grande partie des enquêtes liées à la corruption sont conclues sans mise en accusation. En ce qui concerne l'application des sanctions relatives à des infractions de corruption, en 2017, seuls 10 % des personnes reconnues coupables de corruption ont été condamnées à des peines de prison et les peines

³⁸ Articles 372, 373, 374, 375 et 335 du code pénal. Articles 8 (Corruption passive dans le secteur privé) et 9 (Corruption active dans le secteur privé) de la loi n° 20/2008 du 21 avril 2008 établissant le cadre pénal de lutte contre la corruption dans le commerce international et dans le secteur privé.

³⁹ GRECO, Troisième cycle d'évaluation – Addendum au deuxième rapport de conformité sur le Portugal.

⁴⁰ La stratégie proposée repose sur sept priorités: améliorer les connaissances, l'éducation et les pratiques institutionnelles en ce qui concerne la transparence et l'intégrité; prévenir et détecter les risques de corruption dans le secteur public; faire participer le secteur privé à la prévention et la répression de la corruption; renforcer la coopération entre les organisations publiques et privées; assurer une application plus efficace des voies de recours disponibles, améliorer le temps de réponse du système judiciaire, ainsi que l'adéquation et l'application effective des sanctions; fournir et encourager des informations de qualité sur les phénomènes de corruption; coopérer à la lutte contre la corruption à l'échelle mondiale.

⁴¹ Commission européenne, 2020 Country Report Portugal, SWD(2020) 521 final.

⁴² En règle générale, les affaires de corruption sont attribuées au département régional concerné, à moins qu'elles ne concernent plus d'un district judiciaire, auquel cas le procureur général peut attribuer l'affaire au DCIAP.

⁴³ Departamento Central de Investigação e Ação Penal (<http://dciap.ministeriopublico.pt/>).

⁴⁴ Commission européenne, 2020 Country Report Portugal, SWD(2020) 521 final.

ont été suspendues dans 83 % des cas. En 2018, 12,3 % des personnes reconnues coupables de corruption ont été condamnées à des peines de prison effective et les peines ont été suspendues dans 73,6 % des cas⁴⁵. L'Union des procureurs a fait état d'un manque persistant de ressources dans l'unité spécialisée de la police judiciaire pour suivre les flux financiers illicites, ainsi que d'une spécialisation insuffisante des procureurs dans les enquêtes sur la criminalité économique et financière⁴⁶. Selon le DCIAP, ces lacunes peuvent nuire à l'efficacité des poursuites. Afin de répondre aux besoins de formation et de spécialisation et de donner aux départements régionaux chargés des actions et des enquêtes pénales les moyens de traiter de manière plus efficiente les enquêtes complexes, certaines mesures d'organisation et de renforcement des capacités sont envisagées⁴⁷.

Le Conseil de prévention de la corruption (CPC) est l'autorité publique chargée de mener des actions nationales en matière de prévention de la corruption et des infractions connexes. Le CPC est un organe indépendant qui œuvre au sein de la Cour des comptes et qui est présidé par le président de cette dernière. Les ressources financières et humaines du CPC sont très limitées⁴⁸. Les activités du CPC dans le domaine de la prévention de la corruption se concentrent principalement sur la fourniture de conseils sur les risques de corruption et la réalisation de campagnes de sensibilisation dans les écoles. Le CPC coopère également avec différents ministères afin d'intégrer les plans de lutte contre la corruption dans les exercices d'audit et publie des statistiques sur le traitement des plaintes liées à la corruption, notamment en ce qui concerne les mises en examen et les décisions judiciaires définitives⁴⁹.

De nouvelles règles ont été instaurées en 2019 afin d'accroître la transparence et l'intégrité de la vie publique. En réponse à plusieurs controverses rapportées dans les médias concernant les liens familiaux au niveau du gouvernement et du cabinet, de nouvelles règles pour la nomination politique des conseillers et du personnel de soutien du cabinet, des hauts fonctionnaires et des gestionnaires publics sont entrées en vigueur en septembre 2019⁵⁰. La loi prévoit des règles plus strictes pour prévenir le népotisme et les conflits d'intérêts. Au début de l'année 2019, un processus législatif plus large visant différentes dispositions de lutte contre la corruption a été bouclé. Le processus, dirigé par une commission parlementaire spéciale pour le renforcement de la transparence dans l'exercice des fonctions publiques créée en 2016, a abouti à des révisions du cadre d'intégrité que doivent respecter les députés et les hauts fonctionnaires, visant en particulier certains aspects du système de déclaration du patrimoine et des intérêts et des règles concernant les incompatibilités⁵¹. La nouvelle loi

⁴⁵ Direção Geral das Políticas da Justiça, Estatísticas de Justiça: Corrupção, 2019. Ministério da Justiça. Parmi les autres sanctions figurent des amendes ou des travaux d'intérêt général.

⁴⁶ *Público*, «*Queixas de corrupção são arquivadas em 94% dos casos*», *Público*, Lisboa, 6 juillet 2019. Consulté sur: <https://www.publico.pt/2019/07/06/sociedade/noticia/queixas-corrupcao-sao-arquivadas94-casos-1878985>.

⁴⁷ Commission européenne, 2020 Country Report Portugal, SWD(2020) 521 final.

⁴⁸ Commission européenne, 2019 Country Report Portugal, SWD(2019) 1021 final.

⁴⁹ Selon le rapport annuel d'activité 2019, le volume des cas dénoncés a augmenté de 31,7 %, passant de 604 cas en 2018 à 796 en 2019 (783 affaires judiciaires plus 13 rapports d'audit). En ce qui concerne les 783 affaires judiciaires, 389 affaires (49,7 %) ont été classées sans suite faute de preuves pénales, 134 disposaient de preuves pénales suffisantes (17,1 %), et 260 ont mené à l'ouverture d'une enquête (33,2 %) (Conselho de Prevenção da Corrupção, Rapport annuel d'activité, 2019).

⁵⁰ Loi n° 78/2009 du 2 septembre 2009.

⁵¹ Loi n° 52/2019 du 31 juillet 2019. Les nouvelles règles prévoient entre autres: la fusion des trois déclarations distinctes précédentes en une seule déclaration des revenus, du patrimoine, des intérêts, des incompatibilités et des empêchements; l'extension des règles de déclaration aux magistrats; des sanctions plus strictes pour non-respect de la législation; l'extension du registre des incompatibilités; l'extension des règles relatives aux

prévoit notamment la création de l’Autorité chargée de la transparence, un nouvel organe rattaché à la Cour constitutionnelle et chargé de contrôler et de vérifier les déclarations de patrimoine et d’intérêts présentées par les responsables politiques et les hauts fonctionnaires. La réforme vise à remédier aux lacunes du système de vérification du patrimoine, qui ont également fait l’objet de plusieurs recommandations du GRECO, notamment en ce qui concerne les députés⁵². Il reste toutefois à évaluer sa portée et son efficacité, car l’Autorité chargée de la transparence n’est pas encore opérationnelle⁵³.

Dans le cadre des réformes de 2019, le Parlement a également adopté un code de conduite pour les députés. Il s’agit du premier document du genre adopté par le Parlement⁵⁴. Le code établit que, dans l’exercice de leur mandat, les députés doivent respecter les principes de conduite généraux, à savoir la liberté, l’indépendance, la recherche de l’intérêt général, la transparence et la responsabilité politique. Le statut des députés a également été revu pour introduire un nouvel ensemble de principes d’intérêt général, de transparence et de responsabilité politique. Il a également été revu pour introduire une nouvelle série d’incompatibilités. En général, les députés ne peuvent pas combiner leur fonction au sein du Parlement avec d’autres fonctions publiques, dont celle de fonctionnaire⁵⁵. La récente modification a élargi le champ de ce qui peut être considéré comme des fonctions publiques pour inclure les postes dans les entreprises publiques, les autres entités publiques décentralisées ou autonomes, les partenariats public-privé ou toute autre société dans laquelle l’État détient des parts⁵⁶. La commission parlementaire sur la transparence et le statut des députés a remplacé l’ancienne commission sur l’éthique, tout en conservant ses compétences⁵⁷.

De nouvelles règles ont été instaurées afin de renforcer le régime régissant le «(rétro)pantouflage», mais le lobbying demeure non réglementé. Les modifications apportées concernent les membres des conseils d’administration des entreprises publiques, qui ne peuvent désormais plus occuper de fonctions dans les entités acquéreuses ou concessionnaires dans les trois ans suivant la date de cession ou de concession des actifs dans laquelle ils sont intervenus, ainsi que les membres des cabinets, pour lesquels une période de réflexion de trois ans a été introduite, au cours de laquelle il est interdit d’exercer des fonctions de travail subordonné ou de conseil dans les organisations internationales avec lesquelles les membres des cabinets ont noué des relations institutionnelles dans le cadre

cadeaux et aux pffres d’hospitalité à l’ensemble des responsables politiques et hauts fonctionnaires. Les autorités portugaises ont signalé que la commission peut désormais émettre un avis écrit sur les conflits d’intérêts lorsque les déclarants ou le président du Parlement le demandent; enquêter sur des faits survenus au sein du Parlement et susceptibles de porter atteinte à l’honneur ou à la dignité d’un député, ainsi que sur toute irrégularité ou tout manquement grave aux devoirs des députés, à la demande du député ou sur décision du président du Parlement; et émettre des déclarations et des recommandations génériques dans le but de promouvoir les bonnes pratiques parlementaires.

⁵² GRECO, Quatrième cycle d’évaluation – Rapport d’évaluation – Portugal, points 163 et 164.

⁵³ L’article 5 de la loi organique n° 4/2019 du 13 septembre dispose que, jusqu’à la mise en place de l’Autorité chargée de la transparence, les responsables politiques et les hauts fonctionnaires continuent de remplir une seule déclaration des revenus, du patrimoine et des intérêts, qui est vérifiée dans le cadre du régime précédent.

⁵⁴ Résolution n° 210/2019 du Parlement du 20 septembre 2019.

⁵⁵ Loi n° 7/93 du 1^{er} mars 1993, article 20, paragraphe 1.

⁵⁶ Loi n° 60/2019 du 13 août 2019, qui a modifié l’article 20, paragraphe 1, de la loi n° 7/93 du 1^{er} mars 1993..

⁵⁷ La loi 60/2019 du 13 août 2019 dispose en son article 27, point A, que cette commission est compétente pour vérifier les cas d’incompatibilité, d’incapacité et d’empêchement des députés, pour instruire les procédures concernant la conduite des députés et les violations des règles, et pour émettre des avis et des recommandations sur plusieurs aspects des activités des députés, dont les cadeaux et les offres d’hospitalité.

d'une fonction publique⁵⁸. Il semble toutefois y avoir peu de contrôle sur la façon dont ces restrictions sont mises en œuvre. En ce qui concerne le lobbying, les efforts consentis afin d'encourager l'adoption d'un projet de loi réglementant les activités de lobbying ont échoué, après que le président a demandé le réexamen d'un projet de loi approuvé par le Parlement en juin 2019⁵⁹. Dans l'intervalle, certains groupes parlementaires ont présenté un nouveau projet d'acte législatif. La nécessité d'accorder la priorité à des initiatives liées à la pandémie de COVID-19 a entraîné un certain retard dans leur examen.

En ce qui concerne la protection des lanceurs d'alerte, des dispositions générales sont prévues pour les fonctionnaires⁶⁰. Ces dispositions prévoient que les personnes qui signalent des violations dont elles prennent connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ne peuvent en aucun cas être lésées, y compris sous la forme d'un transfert involontaire ou d'un licenciement. Les sanctions disciplinaires à l'encontre des lanceurs d'alerte sont présumées abusives jusqu'à preuve du contraire si elles sont appliquées dans un délai d'un an après la dénonciation en question. Les lanceurs d'alerte ont droit à l'anonymat, jusqu'à ce que l'acte d'accusation soit produit. Ils ont également droit à des mesures de protection des témoins. Bien que ces dispositions soient en place, les parties prenantes⁶¹ ont souligné que leur application dans la pratique devait être renforcée.

III. PLURALISME DES MÉDIAS

La Constitution consacre la liberté d'expression et d'information ainsi que la liberté et le pluralisme des médias. Au Portugal, il règne une culture de respect de la liberté éditoriale des journalistes⁶². L'autorité de régulation des médias surveille les activités des médias⁶³.

L'autorité de régulation des médias est considérée comme indépendante et efficace. L'*Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)* est un organe administratif indépendant établi en vertu de la Constitution et du droit ordinaire⁶⁴. Le mandat réglementaire de l'ERC s'étend à toutes les personnes morales exerçant des activités liées aux médias sous la juridiction de l'État portugais, en ce compris les agences de presse, les journaux, les stations de radio et les fournisseurs de services de télévision. L'ERC accomplit les tâches de régulation des médias prévues par la Constitution indépendamment de toute instruction des autorités politiques. Elle doit informer le Parlement de ses décisions et activités, au moyen de rapports mensuels et annuels ainsi que de l'état annuel des comptes. L'ERC se compose d'un conseil de régulation, d'une direction exécutive, d'un conseil consultatif et d'un commissaire aux comptes. Le conseil de régulation, chargé de définir et de mettre en œuvre les activités de régulation de l'ERC, est composé d'un président, d'un vice-président et de trois membres du conseil. Quatre des cinq membres du conseil de régulation sont élus par le Parlement, et le cinquième membre est coopté par les quatre membres précédemment élus. Le président et le vice-président sont élus parmi les cinq membres du conseil. Les cinq membres du conseil ont

⁵⁸ Loi n° 52/2019 du 31 juillet 2019.

⁵⁹ Commission européenne, 2020 Country Report Portugal, SWD(2020) 521 final.

⁶⁰ Loi n° 19/2008 du 21 avril 2008.

⁶¹ Informations reçues dans le cadre de la visite au Portugal.

⁶² Entre 2019 et 2020, le Portugal a gagné deux places dans le classement mondial de la liberté de la presse établi par Reporters sans frontières, se classant désormais à la 10^e place.

⁶³ L'article 6 de l'annexe «Statuts de l'autorité de régulation des médias» de la loi n° 53/2005 du 8 novembre 2005 portant création de l'autorité portugaise de régulation des médias dispose que «[t]oute entité exerçant des activités liées aux médias, sous la juridiction de l'État portugais, est soumise à la surveillance et à l'intervention du conseil de régulation [...]».

⁶⁴ Autorité portugaise de régulation des médias, Statuts de l'ERC (loi n° 53/2005 du 8 novembre 2005).

un mandat de cinq ans, non renouvelable, et restent en fonction jusqu'à leur remplacement effectif ou la cessation de leurs fonctions. Les statuts de l'ERC précisent les conditions de cessation des fonctions des membres et de révocation du conseil de régulation. Ces dispositions protègent l'indépendance de l'autorité de régulation, conformément aux objectifs de la directive révisée sur les services de médias audiovisuels (DSMA)⁶⁵. Selon le rapport 2020 sur le Portugal établi dans le cadre du Media Pluralism Monitor (MPM 2020)⁶⁶, un outil de suivi du pluralisme des médias, l'indépendance de l'autorité de régulation présente un très faible niveau de risque.

Le Portugal dispose d'un cadre complet pour garantir la transparence de la propriété des médias⁶⁷. L'obligation de divulgation de la propriété et du financement des médias figure dans la Constitution, et son contrôle relève de la responsabilité de l'ERC. La loi n° 78/2015 du 29 juillet 2015 régit la transparence de la propriété, de la gestion et des moyens de financement des entités qui exercent des activités médiatiques. Selon le MPM 2020, la transparence de la propriété des médias au Portugal présente un faible niveau de risque⁶⁸.

Des règles sont prévues pour réglementer la transparence de la publicité publique. Une loi prévoit des dispositions relatives à la transparence des campagnes publicitaires de l'État⁶⁹. Les campagnes publicitaires doivent également respecter les règles des marchés publics⁷⁰, obligeant les contractants à contrôler l'exécution des contrats, notamment en ce qui concerne les éventuelles relations de sous-traitance et l'acquisition d'espaces publicitaires. La loi n° 95/2015 prévoit également des mesures relatives à la publicité publique dans la presse régionale et sur les radios locales et régionales. Elle établit en outre une répartition des campagnes publicitaires entre la presse, la radio, la télévision et les médias numériques. Le contrôle de la conformité est confié à l'ERC, qui dispose d'un portail web spécialement prévu à cet effet où sont lancées toutes les campagnes publicitaires publiques. Les anomalies ou les écarts par rapport à la loi doivent être signalés à la Cour des comptes. Alors que le MPM 2020 n'a trouvé aucune preuve de règles ou de situations non transparentes concernant la distribution de la publicité publique au Portugal pour la période 2018-2019, les associations de journalistes ont fait part de leurs préoccupations concernant les critères d'attribution d'un ensemble de mesures de soutien aux médias en 2020⁷¹. Les autorités portugaises affirment que les critères relatifs au choix des médias et aux montants ont été fixés après des discussions avec les représentants du secteur des médias et qu'ils contraignent l'État à acheter du temps/de l'espace pour la publicité institutionnelle dans tous les médias appartenant à chaque groupe, en fonction des montants spécifiés.

⁶⁵ La transposition de cette directive a été présentée par le gouvernement en juin 2020.

⁶⁶ 2020 Media Pluralism Monitor.

⁶⁷ Il convient de rappeler à cet égard que la DSMA révisée encourage les États membres à adopter des mesures législatives prévoyant que les fournisseurs de services de médias relevant de leur compétence rendent accessibles des informations relatives à leur structure de propriété, y compris les bénéficiaires effectifs.

⁶⁸ 2020 Media Pluralism Monitor.

⁶⁹ Loi n° 95/2015 du 17 août 2015.

⁷⁰ Code des marchés publics, décret-loi n° 18/2008 du 29 janvier 2008.

⁷¹ Informations reçues dans le cadre de la visite au Portugal. L'ensemble de mesures de soutien aux médias est un régime exceptionnel et temporaire pour l'achat de publicité institutionnelle par l'État, pendant l'année 2020, à la télévision, à la radio et dans la presse écrite afin d'informer les citoyens sur la COVID-19 (Contribution du Portugal dans le cadre de l'élaboration du rapport 2020 sur l'État de droit). Sur un montant total de 15 millions d'EUR, 75 % ont été alloués aux médias nationaux et 25 % aux médias régionaux et locaux. L'acquisition d'espaces est déterminée par une loi (décret-loi n° 20-A/2020 du 6 mai 2020) et ses conditions sont définies par un règlement (résolution du Conseil des ministres n° 38-B/2020 du 15 mai 2020). L'achat d'espaces est régi par les règles des marchés publics et le cadre juridique de la publicité institutionnelle de l'État (loi n° 95/2015 du 17 août 2015).

Des mesures de protection sont prévues pour garantir l'indépendance des médias et pour protéger l'exercice de la profession de journaliste contre l'ingérence des autorités publiques. En particulier, la Constitution interdit toute forme d'ingérence, qu'elle soit politique ou économique, ou toute forme de censure. L'indépendance des journalistes est également consacrée dans le statut du journaliste, adopté par la loi n° 1/99 du 13 janvier 1999. Selon le MPM 2020, le risque d'influence politique sur les médias est faible⁷².

Si les normes de base en matière de protection des journalistes sont bien établies, la diffamation est passible d'une peine d'emprisonnement. Le cadre régissant la protection des journalistes au Portugal est complet et bien établi⁷³. Selon la Constitution, les infractions commises contre les journalistes dans l'exercice de leur profession sont soumises à la juridiction des tribunaux et de l'organisme de régulation indépendant. Ainsi, l'ERC est également chargé de garantir la liberté de la presse. En ce qui concerne les normes de base en matière de protection, le MPM 2020 estime que les risques sont faibles⁷⁴. Toutefois, l'insulte et la diffamation sont passibles d'une peine d'emprisonnement⁷⁵, malgré les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme qui font état de violations de la liberté d'expression⁷⁶. Aucune alerte n'a été publiée concernant le Portugal depuis la création, en 2015, de la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.

Une législation spécifique garantit l'accès aux informations et aux documents détenus par les autorités publiques. Cette législation vise à faciliter l'exercice des fonctions journalistiques. Si la Constitution garantit le droit des journalistes à accéder aux sources d'information⁷⁷, des règles d'application générale⁷⁸ régissent l'accès aux documents administratifs et aux informations administratives. Le non-respect du droit d'accès aux documents administratifs peut faire l'objet d'un recours devant les juridictions administratives et fiscales. Une plainte peut également être déposée devant la Commission administrative indépendante d'accès aux documents administratifs, mais les avis rendus sur les plaintes ne sont pas contraignants pour les institutions publiques.

⁷² 2020 Media Pluralism Monitor.

⁷³ Dans ce contexte, il convient également de rappeler que, conformément aux normes européennes, énoncées dans la recommandation 2016/4 du Conseil de l'Europe, «[l]es États membres devraient mettre en place un cadre législatif complet qui permette aux journalistes et aux autres acteurs des médias de contribuer au débat public de manière effective et sans crainte». Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, paragraphe I-2.

⁷⁴ 2020 Media Pluralism Monitor.

⁷⁵ Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, Decriminalisation of Defamation – Factsheet, 2019. Il convient également de noter que la suspension de l'exécution de la peine d'emprisonnement est possible dans les affaires pénales de diffamation et est appliquée dans la pratique.

⁷⁶ En particulier, dans son arrêt du 8 octobre 2019, L.P. et Carvalho c. Portugal (requêtes n°s 24845/13 et 49103/15), la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que «même si l'amende infligée au premier requérant est modeste et que celui-ci a bénéficié de la non-inscription de sa condamnation dans son casier judiciaire, l'application d'une sanction pénale présente à elle seule un effet dissuasif pour l'exercice de la liberté d'expression». Les deux requêtes renvoyaient à des affaires portées devant les tribunaux portugais par deux avocats qui considéraient que leur liberté d'expression avait été violée dans le cadre de l'exercice de leur profession.

⁷⁷ Le statut des journalistes, approuvé par la loi n° 1/99 du 13 janvier 1999, contient des dispositions garantissant ce droit (article 8).

⁷⁸ Loi n° 26/2016 du 22 août 2016.

IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS

Le Portugal est une république démocratique représentative avec un président directement élu et un parlement monocaméral. Dans le régime semi-présidentiel, le président de la République, élu au suffrage universel direct, dispose d'importants pouvoirs constitutionnels et politiques, y compris la compétence de dissoudre le Parlement⁷⁹. Le Premier ministre a les compétences pour diriger la politique générale du gouvernement et pour coordonner et orienter les actions de tous les ministres⁸⁰. Le Parlement et le gouvernement se partagent la compétence législative. Les membres du Parlement et des groupes parlementaires, le gouvernement, les assemblées régionales et un groupe d'au moins 20 000 citoyens ont le droit d'initiative législative. Le médiateur indépendant est chargé de sauvegarder et de promouvoir les libertés, les droits et les garanties des citoyens, et a le droit de déclencher une révision constitutionnelle.

Le système constitutionnel prévoit des mesures de protection du régime d'équilibre des pouvoirs. La Cour constitutionnelle peut exercer un contrôle ex ante⁸¹ ou ex post⁸² de la constitutionnalité. Elle peut également examiner l'omission d'adoption des mesures législatives nécessaires à l'application des normes constitutionnelles⁸³. Bien que le Parlement et le gouvernement puissent tous deux légiférer, la Constitution réserve la compétence législative au Parlement pour certaines matières⁸⁴. La Cour constitutionnelle est compétente pour déclarer l'inconstitutionnalité des actes législatifs gouvernementaux qui ont enfreint cette répartition des compétences. En outre, un groupe de dix députés peut demander que les actes législatifs du gouvernement soient soumis au Parlement pour examen⁸⁵.

Le processus législatif prévoit la participation des parties prenantes et des mesures de protection de la transparence sont prévues. Dans certains cas, la participation des représentants de la société civile au processus législatif est inscrite dans la Constitution. Le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur du ministère public sont non seulement habilités à émettre des avis consultatifs, mais aussi à proposer des initiatives législatives concernant l'efficacité et l'amélioration des institutions judiciaires⁸⁶. L'initiative législative du gouvernement est soumise à une analyse d'impact des coûts et avantages économiques de la proposition législative⁸⁷. Alors que la Constitution prévoit la possibilité de soumettre un projet législatif à une procédure d'urgence, ce qui entraîne une réduction des délais de discussion et d'examen de la proposition, le recours à la procédure d'urgence est soumis à l'avis de la commission parlementaire compétente et à un débat en plénière.

⁷⁹ Article 133, point e), de la Constitution de la République portugaise.

⁸⁰ Article 201 de la Constitution de la République portugaise.

⁸¹ Article 278 de la Constitution de la République portugaise.

⁸² Le régime portugais fait la différence entre une révision constitutionnelle ex post «abstraite» ou «concrète». La première peut être déclenchée par le médiateur et le procureur général, tandis que la seconde peut également être déclenchée par des particuliers.

⁸³ Article 283 de la Constitution de la République portugaise.

⁸⁴ Articles 164 et 165 de la Constitution de la République portugaise.

⁸⁵ Article 169 de la Constitution de la République portugaise.

⁸⁶ Article 149, paragraphe 1, points i) et j), de la loi n° 21/85 du 30 juillet 1985, et article 21, paragraphe 2, points f) et i), de la loi n° 68/2019 du 27 août 2019.

⁸⁷ Article 55 du décret-loi n° 169-B/2019 du 3 décembre 2019. Les propositions législatives du Parlement doivent être précédées d'une analyse de l'impact sur l'égalité hommes-femmes et, si possible, accompagnées d'informations concernant les coûts et les avantages de l'application de la proposition législative (article 131, paragraphe 2, points g) et h), du règlement intérieur de l'Assemblée de la République n° 1/2007 du 19 juillet 2007, tel que modifié).

Les pouvoirs d'urgence ont été utilisés dans le contexte de la pandémie de COVID-19. L'état d'urgence a été déclaré par le président de la République, après consultation du Conseil d'État et du gouvernement⁸⁸, et autorisé par le Parlement⁸⁹. L'état d'urgence a ensuite été prolongé à deux reprises⁹⁰. Le gouvernement doit soumettre au Parlement des rapports sur l'application de l'état d'urgence⁹¹, qui permettent au Parlement d'exercer également un contrôle ex post des mesures adoptées, et l'habilitent à engager des procédures de responsabilité civile ou pénale en cas de violation des dispositions de la déclaration de l'état d'urgence⁹².

Le médiateur détient d'importantes prérogatives pour protéger les droits fondamentaux. Le médiateur («*Provedor de Justiça*»), qui est également le mécanisme national de prévention de la torture, s'est vu réaccréditer le statut «A» par l'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme des Nations unies (GANHRI)⁹³. Son mandat comprend la défense et la promotion des droits et libertés fondamentaux, en garantissant, grâce à des moyens informels, la justice et la légalité de l'exercice des pouvoirs publics. Le médiateur est habilité à demander toute information et à procéder à toutes les enquêtes et recherches jugées nécessaires. L'absence injustifiée de coopération avec le médiateur constitue un délit de désobéissance. Le médiateur a également la compétence de demander un contrôle de constitutionnalité des lois (tant pour les actes que pour les omissions), et de formuler des recommandations au Parlement. Le médiateur fait rapport sur le respect par les autorités publiques de l'indépendance et de l'intégrité de l'institution dans l'exercice de ses fonctions⁹⁴. En 2019, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a recommandé au Portugal d'allouer des ressources suffisantes au bureau du médiateur pour la promotion et la protection des droits de l'enfant⁹⁵.

Les lois portugaises protègent la participation civique. L'espace dévolu à la société civile est considéré comme ouvert⁹⁶. Étant donné leur rôle important dans la mise en œuvre de programmes sociaux, culturels, environnementaux, civiques et économiques, les ONG de

⁸⁸ Décret du président de la République n° 14-A/2020 du 18 mars 2020.

⁸⁹ Résolution de l'Assemblée de la République n° 15-A/2020 du 18 mars 2020.

⁹⁰ Décret du président de la République n° 17-A/2020 du 2 avril 2020; décret du président de la République n° 20-A/2020 du 17 avril 2020. L'état d'urgence a pris fin le 3 mai 2020. Dans ce contexte, l'exercice de plusieurs droits fondamentaux a été partiellement suspendu. L'article 4 du décret du président de la République n° 14-A/2020 comprend une liste exhaustive des droits soumis à limitation. L'article 5 de ce même décret énumère les droits auxquels la déclaration de l'état d'urgence ne peut porter atteinte.

⁹¹ Le gouvernement est compétent pour exécuter la déclaration de l'état d'urgence et a le devoir de tenir le président de la République et le Parlement informés de tous les actes adoptés (article 17 de la loi n° 44/86 sur l'état de siège et l'état d'urgence du 30 septembre 1986). Article 29, paragraphe 1, de la loi n° 44/86 sur l'état de siège et l'état d'urgence du 30 septembre 1986.

⁹² Le gouvernement a présenté au Parlement trois rapports relatifs à chaque période de l'état d'urgence (Gouvernement portugais, ministère de l'intérieur, rapport sur l'application de la déclaration de l'état d'urgence du 19 mars au 2 avril 2020; rapport sur l'application de la deuxième déclaration de l'état d'urgence du 3 avril au 17 avril 2020; rapport sur l'application de la troisième déclaration de l'état d'urgence du 18 avril au 2 mai 2020), qui ont été approuvés (Résolution de l'Assemblée de la République n° 49/2020 du 5 juin 2020, projet de résolution de l'Assemblée de la République n° 586/XIV du 23 juillet 2020, projet de résolution de l'Assemblée de la République n° 587/XIV du 23 juillet 2020).

⁹³ Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI), sous-comité de l'agrément (SCA), Rapport d'agrément, novembre 2017.

⁹⁴ Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme, *The rule of law in the European Union – Reports from National Human Rights Institutions*, 2020.

⁹⁵ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observations finales sur les cinquième et sixième rapports périodiques combinés du Portugal, 2019; Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), Contribution de la FRA au rapport «État de droit 2020», 2020.

⁹⁶ Selon la classification CIVICUS en cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé.

coopération et de développement se voient accorder un statut juridique spécial⁹⁷. Les associations représentant les femmes, les migrants, les jeunes et les personnes handicapées, ainsi que celles qui s'occupent de la protection de l'environnement, sont également soumises à une législation spécifique. Le cadre existant semble garantir un espace ouvert aux organisations de la société civile et leur permettre d'œuvrer sans risques particuliers pour leur autonomie et leur sécurité⁹⁸. Il est toutefois fait état du fait que les ONG sont en proie à des difficultés liées à la disponibilité des fonds et à la diversité réduite des sources de financement⁹⁹.

⁹⁷ Loi n° 66/98 du 14 octobre 1998.

⁹⁸ Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme, *The rule of law in the European Union – Reports from National Human Rights Institutions*, 2020.

⁹⁹ Voir note précédente.

Annexe I: liste des sources *

* *La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation préalable à l'élaboration du rapport 2020 sur l'État de droit peut être consultée sur le (site web de la Commission).*

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, contribution soumise à la Commission européenne dans le cadre de la préparation du premier rapport annuel sur l'État de droit, 2020.

Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI), sous-comité de l'agrément (SCA), Rapport d'agrément, novembre 2017.

Autorité portugaise de régulation des médias, Statuts de l'ERC (loi n° 53/2005 du 8 novembre 2005): <http://www.erc.pt/download.php?info=YTozOntzOjU6ImFjY2FvIjtzOjg6ImRvd25sb2FkIjtzOjg6ImZpY2hlaXJvIjtzOjM5OiJtZWVpYS9maWN0ZWlyb3Mvb2JqZWV0b19vZmZsaW5lLzM1MC5wZGYiO3M6NjoidGl0dWxvIjtzOjE1OiJtdGF0dXRlcytvZitFUKMiO30=>.

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, 2020 Media pluralism monitor, 2020: <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, Decriminalisation of Defamation – Factsheet, 2019: https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf.

CEPEJ, Systèmes judiciaires européens: Efficacité et qualité de la justice, 2018.

CIVICUS, profil du Portugal, 2020: <https://monitor.civicus.org/country/portugal/>

Comité des droits de l'enfant des Nations unies, Observations finales sur les cinquième et sixième rapports périodiques combinés du Portugal, 2019.

Commission européenne, 2019 Country Report Portugal, SWD(2019) 1021 final, 2019.

Commission européenne, Country report Portugal, SWD(2020) 521 final, 2020.

Commission européenne, Tableaux de bord 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 et 2020 de la justice dans l'UE.

Conseil de l'Europe: Comité des ministres, H46-20 Groupe Vicente Cardoso c. Portugal (Requête n° 30130/10) – Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne CM/Del/Dec(2018)1331/H46-20, 2018.

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres aux États membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités, 2010.

Conseil de l'Europe: Comité des ministres, Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, 2016: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1.

Conseil de l'Union européenne (2020), recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2020

Conseil supérieur de la magistrature, Communiqué de presse du 3 mars 2020: <https://www.csm.org.pt/2020/03/03/averiguacao-aos-procedimentos-de-distribuicao-comunicado/>.

Conseil supérieur de la magistrature, Communiqué de presse du 8 avril 2019: <https://www.csm.org.pt/2019/04/08/gabinetes-de-apoio-aos-juizes-esclarecimento/>.

Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales, Rapport annuel 2018, 2019: http://www.cstaf.pt/documentos/Relatório_CSTAF_2018.pdf.

Conselho de Prevenção da Corrupção, Rapport d'activité annuel, 2019: http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/ra/rel_actv_cpc_2019.pdf.

Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 19 novembre 2019, A.K. e.a./Sąd Najwyższy, affaires jointes C- 585/18, C- 624/18 et C- 625/18.

Direção Geral das Políticas da Justiça, Estatísticas de Justiça: Corrupção, 2019: <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Corrupcao.aspx>.

Direction générale de la communication, Eurobaromètre Flash 482 sur les entreprises et la corruption dans l'UE, 2019.

Direction générale de la communication, Eurobaromètre spécial 502 sur la corruption, 2020.

Direction générale de la communication, Eurobaromètre: Perceived independence of the national justice system in the EU among the general public, 2016-2020.

Gouvernement portugais, Contribution au rapport 2020 sur l'État de droit, 2020.

Gouvernement portugais, ministère de l'intérieur, Rapport sur l'application de la déclaration de l'état d'urgence du 19 mars au 2 avril 2020, 2020.

Gouvernement portugais, ministère de l'intérieur, Rapport sur l'application de la deuxième déclaration de l'état d'urgence du 3 avril au 17 avril 2020, 2020.

Gouvernement portugais, ministère de l'intérieur, Rapport sur l'application de la troisième déclaration de l'état d'urgence du 18 avril au 2 mai 2020, 2020.

GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs – Rapport d'évaluation – Portugal, 2016.

GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs – Rapport de conformité intérimaire – Portugal, 2019.

GRECO, Troisième cycle d'évaluation – Addendum au deuxième rapport de conformité sur le Portugal, 2016.

Ministère public, district judiciaire de Lisbonne, Rapport annuel 2018, 2019.

Ministère public, district judiciaire de Porto, Rapport annuel 2019, 2020.

Parti populaire portugais, Communiqué de presse du 30 août 2019: <https://www.psd.pt/rui-rio-apresentou-medidas-para-a-justica/>.

Réseau européen des conseils de la justice, Contribution à la consultation en ligne des acteurs concernés en vue de l'élaboration du rapport 2020 sur l'État de droit, 2020.

Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme, The rule of law in the European Union – Reports from National Human Rights Institutions, 2020.

Transparency International Portugal, Contribution écrite au rapport 2020 sur l'État de droit, 2020.

Transparency International, Indice de perception de la corruption, 2020: <https://www.transparency.org/en/countries/portugal>.

Visite virtuelle au Portugal dans le cadre du rapport 2020 sur l'État de droit.

Annexe II: visite au Portugal

Les services de la Commission ont organisé des visites virtuelles en juin 2020 avec:

- des experts du monde universitaire
- l'autorité de régulation des médias
- l'inspection générale des finances
- la Cour des comptes
- la Cour suprême administrative
- la Cour suprême de justice
- le barreau
- le bureau du procureur général
- le comité des journalistes professionnels
- le Conseil de prévention de la corruption (CPC)
- le Conseil supérieur de la magistrature
- le Conseil supérieur des juridictions administratives et fiscales
- le Conseil supérieur du ministère public
- le département central des enquêtes et de l'action pénale (DCIAP)
- le médiateur
- le ministère de la justice
- le ministère des affaires étrangères
- le syndicat des journalistes
- le syndicat des procureurs
- Transparency International – Portugal

* La commission a également rencontré les organisations suivantes lors de diverses réunions horizontales:

- Amnesty International
- Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- Centre européen pour le droit des associations à but non lucratif
- Commission internationale de juristes
- Conférence des Églises européennes
- EuroCommerce
- Fédération internationale pour les droits humains
- Forum civique européen
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Institut international de la presse
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Plateforme pour l'apprentissage tout au long de la vie (Lifelong learning Platform)
- Reporters sans frontières
- Société civile Europe
- Transparency International – EU
- Union des libertés civiles pour l'Europe