

Le Ministère Public brésilien et la citoyenneté (*)

Titre en anglais: The Brazilian Ministério Público and citizenship

Hugo Nigro Mazzilli

Professeur émérite de l'École Supérieure
du Ministère Public de São Paulo – Brésil

Sommaire : 1. Introduction ; 2. Les principaux problèmes du parquet ; 3. Le rôle du parquet ; 4. Conclusion.

Résumée : L'article examine le rôle, les instruments d'action et les principaux problèmes du Ministère Public brésilien pour défendre les intérêts sociaux liés à la citoyenneté.

Abstract: This study examines the role, the instruments of action and the main problems of the Brazilian Ministério Público to defend the social interests of citizenship.

Des mots-clés : Ministère Public brésilien – citoyenneté – rôle du parquet – principaux problèmes du parquet

Keywords: Brazilian Ministério Público – citizenship – role of prosecutors and main problems

* Artigo publicado na *Revista dos Tribunais*, v. 970, p. 129 (ago. 2016), disponível em www.mazzilli.com.br/pages/artigos/mpcitoyen.pdf.

1. Introduction

Sous l'aspect constitutionnel, la citoyenneté est l'attribut politique qui concerne à l'ensemble des droits et devoirs d'un national de participer de la vie politique de son État, c'est-à-dire, de participer à son gouvernement et d'y être entendu dans ses vœux.

Dans un sens plus ample, chez nous on emploie encore la même expression pour signifier pas seulement les droits typiques associés au régime politique, particulièrement ceux liés à l'exercice de la démocratie, mais aussi bien l'ensemble de tous les droits basiques, de caractère politique ou non, avec leurs obligations corrélâtes, desquels sont titulaires toutes les personnes soumises à la loi de l'État (et les nationaux et les étrangers).

Quand la loi dit que le Ministère Public brésilien, par le concours de ses procureurs de la citoyenneté, est chargé de la défense des droits constitutionnels des citoyens, elle s'attache au sens le plus ample du mot. Aussi, on atteint de cette manière-là le droit de tous, sans aucune distinction, comme : *a)* ce d'exiger que les Pouvoirs Publics et les services publics respectent les droits assurés dans la Constitution ; *b)* ce de voir respectées les règles constitutionnelles de légalité, d'impersonnalité, de moralité, de publicité, d'efficience, de probité et de raisonabilité dans l'Administration ; *c)* ce de voir défendu le patrimoine public et social ; *d)* ce de voir combattues les violations aux droits humains, comme ceux qui ont été proclamés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (ONU, 1948) ; *e)* ce de voir garantis les droits individuels, sociaux et collectifs, prévus dans l'article 5 de la Constitution brésilienne ; *f)* ce de voir respectés et en pleine fonctionnement les principes démocratiques de l'état de droit.

2. Les principaux problèmes du parquet

Ainsi, de cette manière-là, est énorme la tâche de défendre la citoyenneté, conçue comme l'ensemble des droits et des devoirs politiques, individuels et sociaux. Mais plus démesurée encore serait cette tâche, si elle ne restait que sur les épaules du parquet, parce que, au Brésil :

- Il y a une sérieuse déformation du système fédératif, qui permet une représentation disproportionnelle du peuple en rapport aux États-membres, que vient des temps de la dictature militaire de 1964-1984 mais persiste jusqu'à aujourd'hui, à cause de laquelle quelques unités de la fédération moins peuplées ont ac-

quis une super-représentation parlementaire, tandis que d'autres, sous une condition opposée, restent sous-représentés ;

- Le procès de représentation politique subit un autre grave vice, parce que les parlementaires et les gouvernants ne sont pas effectivement liés ni aux partis par lesquels ils ont été élus, ni aux compromis assumés dans la campagne électorale, et, de plus, au Brésil, il n'y a pas le *recall* politique sur les gouvernants et les parlementaires ;

- l'immense majorité de la population est sous une authentique exclusion sociale, tels sont les index de misère et de pauvreté, et, à cause de cela, n'a aucun accès au travail (le sous-emploi, le salaire minimum qui décroît en la valeur réelle, le pourcentage alarmant de gens en chômage), à la santé (le prix des médicaments, les maisons de santé abandonnées, le manque d'une Sécurité Sociale efficace), à l'alimentation (la faim dans les États-membres du Nord-est), à l'éducation (la dégradation de l'enseignement fondamental et les défauts de l'enseignement supérieur), à la sûreté (la criminalité organisée, la création des états-parallèles dans les faubourgs), et à la Justice (lente et formaliste à l'outrage) ;

- les personnes détenues s'amoncellent aux milliers en de dégradantes conditions dans les prisons ;

- au contraire de travailler pour la prospérité du pays, le peuple le fait pour payer le service de la dette brésilienne (les intérêts), parce que la dette-même s'accroît toujours, jusqu'à devenir impayable ;

- fréquemment les organismes monétaires internationaux ont dicté la direction économique et sociale du pays, pas nos gouvernants ;

- l'on accepte, sans une réelle difficulté, les actes arbitraires des gouvernants, ce qui démontre que notre plus grand sous-développement n'est pas économique, mais, surtout, culturel. Pour ne pas sortir des dernières décennies, on a vu la Constitution fréquemment déchiré : *a*) quand les militaires ont usurpé le pouvoir constitutionnel (entre 1964 et 1984) ; *b*) quand le gouvernement a violé les droits individuels et collectifs, moyennant le blocage de tous les actifs financiers du pays (1990) ; *c*) quand beaucoup de présidents de la République ont usurpé l'activité législative ordinaire, en émettant des actes avec la valeur d'une loi dans une quantité plus grande que le Pouvoir Législatif lui-même (depuis 1988) ; *d*) quand beaucoup des gouvernants et des politiciens de haut en bas mettent les mains sur le patrimoine pu-

blic comme des vrais voleurs dès qu'ils ont accédé au pouvoir (comme nous l'a démontré la récente opération *Lava-jato* qui incrimine les plus grands dirigeants, politiques et entrepreneurs du pays); *e*) quand la plus grande part du financement des campagnes électorales vient de collaborations illicites des grandes entreprises (en échange de recevoir plus tard l'argent public) ;

- les gouvernants imposent à leur gré des augmentations sur les impôts, les péages, les combustibles, les taux publiques, et les entrepreneurs font le même quant aux prix des marchandises, tandis que les salaires restent congelés pendant plusieurs années, au même temps qu'on octroie des exemptions de tributs à quelques entreprises multinationales ;

- le Pouvoir Exécutif a interdit qu'on utilise l'action civile publique pour la défense collective des gens en matière tribulaire et en autres questions générales qui le puissent gêner.

3. Le rôle du parquet

Dans une démocratie récente, à l'avenir que l'on tient prometteur,¹ mais la réalité concrète fait croire qu'elle puisse mériter la médaille d'or pour la corruption institutionnalisée,² il faut se demander ce que pourrait faire le Ministère Public brésilien à propos de tous ces graves problèmes qui lui concernent.

Notre parquet a beaucoup évolué, c'est vrai : à la naissance du pays, ses agents ont suivi la tradition européenne d'être les défenseurs du roi ; après, ils ont été promus à des défenseurs de notre récente République ; ensuite, ils se sont transformés en des défenseurs de la société tout court ; mais aujourd'hui, d'après le

1. Alexandre Kasmi, Le Brésil, son système juridique et sa langue : un défi pour les traducteurs juridiques, <http://www.village-justice.com/articles/Bresil-son-systeme-juridique,17377.html>.

2. Brazil's Gold Medal for Corruption, by The editorial board, june 6, 2016, http://www.nytimes.com/2016/06/06/opinion/brazils-gold-medal-for-corruption.html?_r=0.

profil que lui a procuré l'actuelle Constitution de 1988, ils ont acquis l'indépendance fonctionnelle pour ne devenir que les défenseurs d'une société *démocratique*.³

Le moderne Ministère Public brésilien est, ainsi, chargé d'assurer l'accès à la Justice des collectivités qui n'auraient pas d'autre moyen de le faire directement, aussi bien que de défendre tous les droits sociaux, et même les droits individuels quand indisponibles. Pour tout cela, il dispose d'un vaste ensemble d'instruments juridiques, comme : *a*) l'action pénale publique (pour instaurer des procès contre les criminels) ; *b*) l'enquête conduite directement par l'institution (pour faire l'investigation des lésions contre la loi pénale, l'environnement, le consommateur, le patrimoine public et social, et d'autres intérêts méta-individuels) ; *c*) l'action civile publique (pour la responsabilisation civile de ceux qui ont causé des dommages aux intérêts de la collectivité) ; *d*) la fonction *d'ombudsman* (pour entendre les réclamations du peuple, pour faire la correspondante enquête, pour réaliser des audiences publiques et expédier les recommandations ou prendre les mesures nécessaires pour que les services publics observent les droits assurés dans la Constitution).

Sa tâche se dirige, spécialement, vers ces buts : *a*) le combat à la criminalité en général ; *b*) le combat contre l'improbité des administrateurs et des politiciens (des contrats publics sans appel d'offres, les œuvres sans licitation, le péculat, la concussion, la corruption etc.) ; *c*) la défense des personnes en général (l'environnement, les consommateurs, les contribuables, les minorités, les gens handicapés ou âgés, les enfants et les adolescents etc.) ; *d*) l'accès du peuple à la Justice (les actions publiques pour la défense des intérêt diffus, collectifs et individuels homogènes d'expression sociale etc.).

Pour évoquer quelques exemples concrets et actuels d'action du parquet, nous pourrions citer l'investigation de la régularité des actes de privatisation des biens publics ; le combat à la violence dans les stades de football ; la défense des mineurs, des gens âgés et des accidentés du travail ; le combat à des lotissements irréguliers, au trafic de drogue, mais, surtout, les investigations à propos des actes d'improbité des autorités gouvernementales et des politiciens, comme la récente participation à l'opération *Lava-jato* qui, avec le concours de la police, du parquet et de la

3. Pour une vision plus approfondie du parquet brésilien, son rôle et ses problèmes, v. nos livres *Regime jurídico do Ministério Público*, 8^e ed. Saraiva, 2014 ; *O acesso à Justiça e o Ministério Público*, 6^e ed. Saraiva, 2013, São Paulo, Brésil.

magistrature judiciaire, a mis en prison beaucoup de hautes autorités fédérales, et qui encore continue son métier à ne pas en finir...

Il est très naturel qu'un travail d'une telle portée dérange beaucoup de gens bien montés dans une préalable situation de confort indu. La réaction vient de tous les côtés : il y a quelque temps, un président de la République a émis un acte gouvernemental pour limiter l'objet de l'action civile publique et d'y restreindre l'efficacité des décisions judiciaires (comme si une décision judiciaire pourrait limiter les dommages réelles de la pollution atmosphérique à la juridiction de celui qui décide le procès ; c'est-à-dire que, selon le président, la pollution resterait censée de ne pas dépasser les limites de la compétence territoriale du juge...); après, un président a considéré arbitraires les actes parfaitement légaux des procureurs de la République, qui, munis d'un ordre judiciaire, ont fait des recherches et l'appréhension des documents dans la maison d'une haute autorité fédérale ; un autre a essayé d'émettre des actes législatifs qui avaient pour but d'imposer la responsabilisation personnelle des membres du parquet qui proposaient des actions judiciaires contre les autorités... Sans parler qu'il y a dans le Congrès National des projets de loi qui cherchent encore à couper les ailes des investigations directes du parquet... Mais il faut dire que, si l'on n'exempte d'indemnité les agents du Ministère Public qui agissent de bonne foi, l'objet des mesures comme celles-là ne sera que obtenir leur intimidation, en frontale contrariété à la recommandation de Havane de 1990, parrainé par l'ONU, selon laquelle les états doivent assurer que les membres du parquet puissent exercer leurs fonctions sans intimidation, interférences indues ou exposition injustifiée à des responsabilités civiles ou pénales.⁴

4. Conclusion

À part les erreurs et les limitations du parquet brésilien, beaucoup il a fait spécialement dans ces dernières années pour la défense de la citoyenneté, mais, à cause des problèmes encore pendants, il faut faire beaucoup plus. Cette tâche-là, évidemment, n'est pas attribuable au Ministère Public tout seul. L'efficacité d'une lutte d'une telle portée dépend de l'exercice-même de la citoyenneté par chacun de nous.

Références :

4. Guidelines on the Role of Prosecutors (VIII^e Congrès de l'ONU pour la prévention du crime et le traitement des délinquants – Havane, Cuba, 1990).

Kasmi, Alexandre. Le Brésil, son système juridique et sa langue : un défi pour les traducteurs juridiques, <http://www.village-justice.com/articles/Bresil-son-systeme-juridique,17377.html>, accès en 06-06-2016.

Mazzilli, Hugo Nigro. O acesso à Justiça e o Ministério Público, 6^e ed. Saraiva, 2013.

Mazzilli, Hugo Nigro. Regime jurídico do Ministério Público, 8^e ed. Saraiva, 2014.

New York Times, Brazil's Gold Medal for Corruption, by The editorial board, june 6, 2016, http://www.nytimes.com/2016/06/06/opinion/brazils-gold-medal-for-corruption.html?_r=0, accès en 07-06-2016.

ONU, Guidelines on the Role of Prosecutors, VIII^e Congrès de l'ONU pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (Havane, Cuba, 1990).