

## **LE RÔLE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE:**

### **UNE ANALYSE DU MODÈLE BRÉSILIEN**

**Bruno Dubeux, Procureur général de l'Etat de Rio de Janeiro**

Je voudrais tout d'abord remercier la Société de Législation Comparée, son Institut de Droit Comparé et le Professeur Gustavo Cerqueira et le Professeur Didier Leprado de nous avoir invités à être ici avec vous dans le cadre de cet échange académique entre nos institutions.

Je voudrais également saluer le professeur Alexandre Ciaudo et le remercier de partager ce table ronde sur la justice administrative.

Je tiens de la même manière remercier les autres professeurs et les étudiants qui sont présents à cette rencontre franco-brésilienne de droit public.

Je dois également dire que pour le bureau du Procureur Général de l'État de Rio de Janeiro et pour moi personnellement, c'est un grand honneur d'être ici avec vous pour présenter certains éléments de la justice brésilienne, en particulier la justice administrative et ce qu'on appelle le microsysteme des méthodes adéquates de résolution des conflits à la lumière de l'expérience brésilienne.

Je souhaiterais présenter le rôle de la justice administrative a partir du modèle brésilien, alors.

Je crois qu'il est de notoriété publique que le droit public brésilien est fortement influencé par le droit français. Bien que cela soit vrai, il n'en va pas de même en ce qui concerne le droit procédural public, qui suit le modèle nord-américain, où la juridiction est unique et où tout débat peut être porté, à tout moment, par toute personne à l'attention du pouvoir judiciaire.

Après avoir établi cette prémisse, je vais donc maintenant faire quelques commentaires sur le modèle brésilien de la justice administrative, si on peut l'appeler ainsi.

La notion de justice administrative, en tant qu'expérience concrète, ne fait pas encore partie de la culture brésilienne, bien que son contenu soit très familier aux opérateurs du

droit ainsi qu'aux citoyens, qui bénéficient quotidiennement de services publics tels que l'éducation, la santé, les demandes des permis de construire, et qui remettent en question les sanctions appliquées par le Pouvoir de la Police d'État.

En général, la justice administrative comprend les relations des individus avec l'État et, en ce sens, elle est présente dans la vie quotidienne de la grande majorité des citoyens.

Selon ce postulat, la justice administrative brésilienne n'est pas équivalente à la juridiction administrative, puisqu'il n'existe pas dans l'administration publique, en général, de juges compétents, impartiaux et indépendants pour juger et trancher définitivement les conflits qui leur sont soumis.

Et lorsqu'il y en a, comme c'est le cas, par exemple, dans les conseils de contribuables, le résultat final n'est pas définitif et peut être revu par le pouvoir judiciaire dans un délai fixé par la loi.

C'est ainsi que dans la configuration actuelle du modèle brésilien de justice administrative, la juridiction se trouve uniquement dans le pouvoir judiciaire, qui a le dernier mot dans la solution des conflits administratifs.

Et quand je parle de conflits administratifs, je fais référence aux plus divers. Voyons deux exemples importants:

- Cas 1 : Un ministre de la Cour Suprême du Brésil a suspendu provisoirement l'acte de nomination d'un citoyen qui avait été nommé Ministre d'Etat du gouvernement brésilien, selon l'argument que l'acte de nomination promu par la Présidente de la République aurait eu l'intention de frauder une enquête criminelle.

C'est le cas de l'ancien président Lula, qui faisait l'objet d'une enquête pour des crimes présumés de son gouvernement. Deux partis politiques ont intenté un procès devant la Cour Suprême Fédérale pour suspendre l'acte de sa nomination comme Ministre d'État par l'ex-Présidente Dilma Rousseff.

Ce qui est curieux, c'est que l'investiture de l'ancien président Lula avait déjà été suspendue à titre provisoire par d'autres juges fédéraux répartis dans tout le Brésil et que toutes ces décisions ont été annulées par les tribunaux fédéraux régionaux, le ministre Gilmar Mendes, de la Court Supreme, ayant à lui seul pacifié la question.

Nous pouvons donc voir que ce type d'interférence du pouvoir judiciaire dans les décisions discrétionnaires de l'administration publique est susceptible de produire de nombreuses décisions conflictuelles.

- Cas 2: Le gouvernement de l'État de Rio de Janeiro a autorisé l'installation de 4 centrales thermoélectriques dans la baie de Sepetiba. Ces projets de production d'énergie à partir de navires disposent de certificats délivrés par des entités internationales, et l'agence environnementale brésilienne a autorisé leur installation.

Un juge de la Cour de justice de l'État de Rio de Janeiro a décidé de suspendre la licence d'installation. Après une longue bataille judiciaire, nous avons réussi à annuler cette décision et à poursuivre le projet.

L'inexistence d'un système de justice administrative efficace au Brésil produit une forte interférence du contrôle juridictionnel des actes pratiqués par l'administration publique.

Cela signifie que l'autonomie et le pouvoir discrétionnaire de l'autorité publique sont, à tout moment, limités par le pouvoir judiciaire.

Il est important de souligner que le pouvoir judiciaire brésilien a le pouvoir de confronter tout acte administratif avec la loi ou la constitution de la république et de vérifier s'il y a ou non compatibilité normative.

Et plus encore, le système judiciaire brésilien dispose d'innombrables types d'actions avec d'innombrables entités juridiques pour promouvoir le contrôle des actes administratifs. Il existe un type d'action, qu'il est important de mentionner, appelé Action Populaire, qui permet à tout citoyen de contrôler tous les actes accomplis par les autorités publiques, y compris les actes du Président de la République. Et le pire, c'est que ça ne coûte rien.

Plus curieux encore, c'est que la loi qui régit ce type d'action remonte aux années 1960, lorsque le régime de la dictature était en vigueur au Brésil.

Comme je l'ai mentionné ci-dessus, le Brésil a été fortement influencé par la common law en ce qui concerne le contrôle judiciaire des actes du pouvoir public.

Ce scénario entraîne une large judiciarisation des conflits, notamment ceux de nature administrative, exposant le pouvoir exécutif à un contrôle constant, large et sévère de ses actes par le pouvoir judiciaire.

Pire encore, Il n'y a pas de norme de contrôle. Il n'existe pas de norme décisionnelle concernant l'étendue du contrôle juridictionnel des actes administratifs, ce qui compromet évidemment la sécurité juridique, la pacification sociale et le développement économique du pays.

Il est tout aussi pertinent que notre Constitution Fédérale de 1988 ait reconnu le droit fondamental de tous les êtres humains - et actuellement même des animaux domestiques - à demander la protection de leurs droits - notamment contre les déviations de la puissance publique - par le biais du pouvoir judiciaire.

Tout conflit est donc quotidiennement porté devant le pouvoir judiciaire, qui est naturellement confronté à de graves problèmes pour remplir sa mission constitutionnelle.

Pour en avoir une idée, le Brésil compte 80 millions de procès et 18 000 juges, selon le dernier rapport du Conseil National de la Justice.

Cela signifie, en moyenne, que pour trois Brésiliens vivants, il y a un procès en cours dans le système judiciaire. Ou encore que chaque année, un Brésilien sur dix se rend à la Justice pour soumettre un litige et demander la protection de ses droits.

Notre institution, le bureau du Procureur Général de l'État, qui est responsable, en termes généraux, de la défense de l'État de Rio de Janeiro dans le système judiciaire, traite 800 000 procès et ne compte que 300 avocats publics.

Une autre curiosité du système judiciaire brésilien est que l'exécution des crédits d'impôt est effectuée exclusivement par le pouvoir judiciaire.

Le Brésil compte actuellement près de 27 millions d'exécutions fiscales.

Malgré tous les progrès technologiques, nous sommes submergés par le nombre de procès intentés contre l'État de Rio de Janeiro et, j'en suis certain, le manque de crédibilité de notre processus administratif et la fragilité du modèle de justice administrative contribuent beaucoup à cette réalité.

Nous pensons que le modèle multiport de résolution des conflits, en particulier les modèles consensuels, peut nous aider à changer la donne, surtout lorsqu'il s'agit de changer la culture des avocats, qui sont également responsables de la culture litigieuse et accusatoire.

Nous avons commencé à essayer des modèles consensuels de résolution des litiges, avec des chambres de médiation et conciliation du bureau du Procureur Général de l'État de Rio de Janeiro. Notre institution est pionnière dans cette initiative au Brésil et nous ont très fiers de ça, car nous croyons que c'est la seule façon de nous confronter à ce nombre incroyable de litiges.

Nous avons besoin d'avocats qui engagent le dialogue et négocient une solution adéquate et rapide pour préserver les intérêts en litige et non pas pour se battre éternellement afin d'éviter une solution au conflit.

Mais il me semble que mon collègue Maître Marco Antônio Rodrigues vous a déjà fait un exposé sur ce sujet et que maintenant c'est Maître Fabiano Magalhães qui va parler davantage et plus en profondeur de ces sujets, c'est pourquoi je vais terminer ma simple contribution et vous remercier une fois de plus pour votre attention, dans l'espoir que nous puissions répéter cet événement au Brésil, à Rio de Janeiro dans un avenir proche.