



**Convention contre
la torture et autres peines
ou traitements cruels,
inhumains ou dégradants**

Distr. générale
16 décembre 2019
Français
Original : anglais

**Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines
ou traitements cruels, inhumains ou dégradants**

**Avis du Sous-Comité pour la prévention de la torture
sur la compatibilité du décret présidentiel n° 9.831/2019
relatif au mécanisme national de prévention du Brésil
avec le Protocole facultatif se rapportant à la Convention
contre la torture et autre peines ou traitements cruels,
inhumains ou dégradants*^{**} ^{***}**

* Le présent avis est rendu sur une base volontaire, sans préjudice des privilèges et immunités reconnus, au titre de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946, à l'Organisation des Nations Unies, ses fonctionnaires et experts en mission, y compris les membres du Sous-Comité pour la prévention de la torture, et ne saurait être interprété comme une renonciation expresse ou implicite auxdits privilèges et immunités.

** En novembre 2019, à sa trente-neuvième session, le Sous-Comité a décidé, en vertu du mandat que lui confère l'article 11 b) du Protocole facultatif, de rendre public le présent avis.

*** La version originale du présent document n'a pas été revue par les services d'édition.

GE.19-21648 (F) 270320 300320



* 1 9 2 1 6 4 8 *

Merci de recycler



I. Introduction

1. Le 3 septembre 2019, le Mécanisme national de prévention et de répression de la torture (*Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura*) a demandé au Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (le « Sous-Comité ») de rendre un avis juridique sur la compatibilité du décret présidentiel n° 9.831 du 10 juin 2019 portant modification du décret présidentiel n° 8.154 du 16 décembre 2013 avec le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (respectivement, le « Protocole facultatif » et la « Convention contre la torture »).
2. Le Sous-Comité, créé en application de l'article 2 du Protocole facultatif, est un organe conventionnel indépendant dont le mandat et les fonctions sont énoncés dans le Protocole facultatif, adopté le 18 décembre 2002 par l'Assemblée générale dans sa résolution 57/199 et entré en vigueur le 22 juin 2006.
3. Le Protocole facultatif a pour objectif « l'établissement d'un système de visites régulières, effectuées par des organismes internationaux et nationaux indépendants, sur les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, afin de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants » (art. 1). Le Sous-Comité a quant à lui pour mandats de prévenir la torture et les mauvais traitements par une démarche innovante, pérenne et proactive, et de conseiller les États parties et les mécanismes nationaux de prévention pour les aider à s'acquitter des obligations que leur impose le Protocole facultatif.
4. Conformément à l'article 11 du Protocole facultatif, le mandat du Sous-Comité est triple : effectuer des visites dans les lieux de privation de liberté dans les États parties, offrir des avis et une assistance aux États parties et aux mécanismes nationaux de prévention au sujet de la création et du fonctionnement desdits mécanismes, et coopérer avec d'autres organisations ou organismes internationaux, régionaux et nationaux afin de renforcer la protection contre la torture et les mauvais traitements.
5. Le Sous-Comité veille à la mise en œuvre du Protocole facultatif par les États qui y sont parties, notamment en supervisant l'exécution de l'obligation qui leur incombe de créer des mécanismes nationaux de prévention indépendants et efficaces chargés d'examiner la situation des personnes privées de liberté, de formuler des recommandations aux autorités gouvernementales afin de renforcer la protection contre la torture, et de faire des observations sur la législation en vigueur ou sur les projets de textes législatifs. Ainsi, le Sous-Comité est le gardien du Protocole facultatif.
6. L'avis exprimé par le Sous-Comité dans le présent document lui appartient et ne reflète pas nécessairement celui de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, de l'Organisation des Nations Unies ou de l'un de ses organes ou fonctionnaires, ni ne les engage. En revanche, il représente les vues de l'organe expressément mandaté par le Protocole facultatif pour garantir l'intégrité du système préventif de contrôle mis en place au titre du Protocole facultatif.

II. Contexte

7. Le Brésil a adhéré à la Convention contre la torture le 28 septembre 1989 et au Protocole facultatif le 12 janvier 2007. Conformément à l'article 17 du Protocole facultatif, il aurait dû créer un mécanisme national de prévention au plus tard un an après avoir ratifié le Protocole. Par la loi 12.847 du 2 août 2013 qui fait directement référence à l'article 3 du Protocole facultatif¹, l'État partie a créé un système national de prévention et de répression de la torture.

¹ Aux termes de l'article 8 de la loi, le mécanisme national de prévention et de répression de la torture est créé sous l'égide du Secrétariat aux droits de l'homme de la Présidence de la République et a pour

8. En décembre 2013, le décret présidentiel n° 8.154 précisait le fonctionnement du système national de prévention et de répression de la torture, la composition et le fonctionnement du Comité national de prévention et de répression de la torture, et les modalités d'organisation du mécanisme national de prévention.

9. En septembre 2014, le Secrétariat aux droits de l'homme de la Présidence de la République a lancé un appel public à candidatures en vue de pourvoir les postes du Comité national de prévention et de répression de la torture attribués aux représentants des organisations de la société civile et des associations professionnelles². Enfin, en 2015, le mécanisme national de prévention a été mis en place³.

10. Le 10 juin 2019, le décret présidentiel n° 9.831/2019 a modifié en profondeur le système national de prévention et de répression de la torture. Il semble illustrer un changement de politique de l'État partie à l'égard de la prévention de la torture en général, et, en particulier, à l'égard d'un modèle de mécanisme national de prévention permettant au Brésil de s'acquitter des obligations internationales qui lui incombent au titre du Protocole facultatif. Un nouveau modèle a été introduit qui se caractérise essentiellement par le fait que les membres/experts du mécanisme national de prévention cesseraient d'être rémunérés et exerceraient leurs fonctions sur la base du volontariat (art. 4 du décret n° 9.831, qui modifie l'article 10 du décret n° 8.154)⁴. Le décret n° 9.831 supprime également l'obligation de diversité pour les membres du mécanisme, en ce qui concerne le genre, la race et la représentation géographique⁵, et, d'une manière qui reste quelque peu confuse, démantèle sa structure d'appui administratif.

11. Comme il l'a précisé dans la lettre datée du 2 août 2019 (référence n° 2020/2019/GAB.SNPG/SNPG/MMFDH) qu'il a adressée au mécanisme national de prévention, le Ministère de la femme, de la famille et des droits de l'homme prendrait, notamment, les dispositions ci-après pour soutenir les membres du mécanisme :

a) L'accès au système électronique d'information du Ministère et son utilisation seraient accordés aux membres du mécanisme, mais uniquement en tant qu'**utilisateurs externes** (en gras dans l'original) ;

b) L'aide financière destinée aux déplacements des membres du mécanisme serait apportée par des fonctionnaires du Ministère qui n'ont pas encore été désignés ;

c) L'accès au Ministère ne serait possible que sur demande ;

d) L'utilisation des bureaux par les membres du mécanisme ne serait accordée que sur demande préalable ;

e) Le personnel actuel d'appui au mécanisme (le secrétariat) serait « redéployé » vers d'autres services du Ministère qui restent à préciser ;

f) Les membres du mécanisme devraient rendre leurs badges et cartes d'accès aux bureaux et aux parcs de stationnement du Ministère, ainsi que leurs téléphones portables officiels et tout autre équipement public qu'ils auraient reçu.

12. Compte tenu de ces nouvelles mesures, les 11 membres/experts du mécanisme national de prévention ont non seulement perdu leur rémunération mais également une partie de l'appui administratif et du personnel spécialisé dont ils bénéficiaient. À l'heure actuelle, on ignore totalement de quelle façon le Ministère fournira cet appui, qui est essentiel au bon fonctionnement du mécanisme. L'ensemble de ces conditions modifient

mission de prévenir et de réprimer la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, conformément à l'article 3 du Protocole facultatif, promulgué par le décret n° 6.085 du 19 avril 2007.

² Voir www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura/representantes/editais-do-sistema-nacional-de-combate-a-tortura.

³ Pour plus d'informations sur la mise en place du mécanisme national de prévention, voir les documents CAT/OP/BRA/3 et CAT/OP/BRA/1.

⁴ L'article 4 dispose que la participation au mécanisme national de prévention est assimilée à la fourniture non rémunérée d'un service public.

⁵ Voir le paragraphe 2 de l'article 10 du décret n° 8.154 du 16 décembre 2013.

profondément la manière dont l'État partie décide d'organiser le fonctionnement du mécanisme national de prévention et, partant, sa politique de prévention de la torture.

13. Le 12 août 2019, la Cour fédérale a ordonné (par sa décision ACP 5039174-92.2019.4.02.5101) la suspension des effets du décret n° 9.831 et le rétablissement, par le Ministère de la femme, de la famille et des droits de l'homme, des 11 membres/experts dans leurs fonctions antérieures, sur une base rémunérée. Le 13 août 2019, le Gouvernement a contesté cette décision, mais la Cour a rejeté ses arguments. Une décision définitive est attendue dans cette affaire. Entre-temps, l'ordonnance portant suspension des effets du décret et rétablissement des 11 membres/experts dans leurs fonctions antérieures demeure valable. Dans une lettre du 29 août 2019 adressée à l'Organisation des Nations Unies (jointe au présent document), le mécanisme national de prévention a fait savoir que le Gouvernement ne se conformait pas à cette ordonnance et que, par conséquent, les membres/experts du mécanisme continuaient de ne pas être rémunérés et de ne pouvoir exercer leurs fonctions selon les modalités ordonnées par la Cour.

III. Mécanismes nationaux de prévention au titre du Protocole facultatif

14. Le Sous-Comité n'a pas établi de modèle précis pour les mécanismes nationaux de prévention. Il considère qu'il n'existe pas de solution unique qui conviendrait à tous les États parties au Protocole facultatif⁶. Néanmoins, les éléments nécessaires pour qu'un organe puisse constituer un mécanisme national de prévention aux fins du Protocole facultatif sont clairement énoncés dans les articles 17 à 23 du Protocole. Le Sous-Comité en a donné une interprétation qui fait autorité dans des directives (voir CAT/OP/12/5), rapports⁷ et avis (voir CAT/C/57/4), qui s'adressent aussi bien aux États parties qu'aux mécanismes nationaux de prévention. Seuls les mécanismes qui se caractérisent par ces éléments peuvent être considérés comme conformes au Protocole facultatif.

15. Les dispositions du Protocole facultatif prévoient clairement que les États parties garantissent l'indépendance organique et fonctionnelle des mécanismes nationaux de prévention et de leur personnel (secrétariat), et les dotent des ressources nécessaires pour qu'ils s'acquittent efficacement du mandat qui est le leur au titre des articles 19 et 20 du Protocole facultatif. L'article 18 du Protocole facultatif se lit comme suit :

1. Les États Parties garantissent l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention dans l'exercice de leurs fonctions et l'indépendance de leur personnel ;
2. Les États Parties prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que les experts du mécanisme national de prévention possèdent les compétences et les connaissances professionnelles requises. Ils s'efforcent d'assurer l'équilibre entre les sexes et une représentation adéquate des groupes ethniques et minoritaires du pays ;
3. Les États Parties s'engagent à dégager les ressources nécessaires au fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention ;
4. Lorsqu'ils mettent en place les mécanismes nationaux de prévention, les États Parties tiennent dûment compte des Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

16. Le Sous-Comité a précisé ces éléments dans ses directives concernant les mécanismes nationaux de prévention (CAT/OP/12/5). Aux fins de l'évaluation des modifications apportées à la législation brésilienne, les directives ci-après semblent présenter un intérêt particulier :

⁶ Voir « Preventing torture, the role of the national preventive mechanisms » (2018), p. 8, disponible en anglais à l'adresse www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/NPM/NPM_Guide.pdf.

⁷ Les rapports publics du Sous-Comité peuvent être consultés sur son site Web, à l'adresse https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/CountryVisits.aspx?SortOrder=Chronological.

a) **Par. 8. L'indépendance de fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention devrait être garantie ;**

b) Par. 9. La législation pertinente devrait spécifier la durée du mandat des membres du mécanisme national de prévention, ainsi que les motifs éventuels de révocation. La durée du mandat, qui peut être renouvelable, devrait être suffisante pour favoriser le fonctionnement indépendant du mécanisme ;

c) Par. 10. Les attributions des mécanismes nationaux de prévention en matière de visites devraient couvrir tous les lieux de privation de liberté, comme il est énoncé à l'article 4 du Protocole facultatif ;

d) **Par. 11. Des ressources suffisantes devraient être affectées aux mécanismes nationaux de prévention pour permettre leur fonctionnement effectif, conformément aux dispositions du Protocole facultatif ;**

e) **Par. 12. Les mécanismes nationaux de prévention devraient jouir d'une entière autonomie financière et opérationnelle pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions en vertu du Protocole facultatif ;**

f) **Par. 13. Les autorités gouvernementales et les mécanismes nationaux de prévention devraient engager un processus de suivi aux fins de la mise en œuvre des recommandations qui pourraient être formulées par ces mécanismes ;**

g) Par. 14. Ceux qui participent ou collaborent aux activités menées par les mécanismes nationaux de prévention en vertu du Protocole facultatif ne devraient subir aucune forme de sanction, représailles ou autre acte d'empêchement en raison de leur rôle ;

h) **Par. 15. Le bon fonctionnement des mécanismes nationaux de prévention est une obligation continue. L'efficacité de ces mécanismes devrait être régulièrement évaluée par l'État et par les mécanismes eux-mêmes, en tenant compte des observations du SPT, afin de pouvoir être renforcée si nécessaire ;**

i) Par. 16. La mise en place d'un mécanisme national de prévention devrait faire l'objet d'un processus ouvert, non exclusif et transparent, faisant intervenir un large éventail d'acteurs, y compris la société civile. Il en va de même de la sélection et de la nomination des membres du mécanisme national, qui devraient obéir à des critères expressément énoncés ;

j) Par. 17. Conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 18 du Protocole facultatif, les membres du mécanisme national de prévention devraient posséder collectivement les compétences et les connaissances requises pour lui permettre de fonctionner efficacement ;

k) Par. 18. L'État devrait garantir l'indépendance du mécanisme national de prévention en veillant à ne pas nommer des membres qui occupent une position susceptible de donner lieu à des conflits d'intérêts ;

l) Par. 19. Les membres des mécanismes nationaux de prévention devaient eux aussi faire en sorte de ne pas occuper ou accepter de fonctions susceptibles d'entraîner des conflits d'intérêts ;

m) **Par. 20. Compte tenu des paragraphes 1 et 2 de l'article 18 du Protocole facultatif, chaque mécanisme national de prévention devrait veiller à ce que, par sa composition, son personnel présente la diversité de milieux, de compétences et de connaissances professionnelles voulue pour lui permettre de s'acquitter correctement de son mandat. Parmi ces compétences devraient figurer notamment les connaissances juridiques et médicales utiles ;**

n) Par. 21. La mise en place d'un mécanisme national de prévention devrait avoir lieu au plus tard un an après l'entrée en vigueur du Protocole facultatif pour l'État concerné, sauf si une déclaration a été faite au moment de la ratification conformément à l'article 24 du Protocole facultatif ;

o) **Par. 24. L'État devrait autoriser le mécanisme national de prévention à visiter tout lieu placé sous sa juridiction où se trouvent ou pourraient se trouver des personnes privées de liberté, comme il est énoncé aux articles 4 et 29 du Protocole facultatif. À cet effet, la juridiction de l'État s'étend à tous les lieux sur lesquels il exerce un contrôle effectif ;**

p) **Par. 25. L'État devrait veiller à ce que le mécanisme national de prévention puisse effectuer ses visites de la manière et avec la fréquence qu'il décide lui-même. Le mécanisme national de prévention devrait notamment pouvoir s'entretenir en privé avec les personnes privées de liberté et procéder à tout moment à des visites inopinées dans tous les lieux de privation de liberté, conformément aux dispositions du Protocole facultatif ;**

q) **Par. 26. L'État devrait veiller à ce que les membres et le personnel du mécanisme national de prévention jouissent des privilèges et immunités nécessaires à l'exercice indépendant de leurs fonctions ;**

r) **Par. 27. L'État ne devrait en aucun cas ordonner, appliquer, autoriser ou tolérer de sanction, représailles ou autre acte d'empêchement à l'encontre d'une personne ou d'une organisation qui aurait communiqué avec le mécanisme national de prévention ou lui aurait remis des renseignements, vrais ou faux, et ladite personne ou organisation ne devrait subir de préjudice d'aucune manière ;**

s) **Par. 28. L'État devrait informer le mécanisme national de prévention lorsqu'un projet de loi intéressant son mandat est à l'examen et lui permettre de faire des propositions ou des observations sur toute politique ou législation en projet ou en vigueur. Il devrait prendre en compte toute proposition ou observation sur la législation émanant du mécanisme national de prévention ;**

t) **Par. 29. L'État devrait publier et diffuser largement les rapports annuels du mécanisme national de prévention. Il devrait en outre veiller à ce que ces rapports soient présentés à l'assemblée législative nationale (Parlement) et examinés par cette institution. Les rapports annuels du mécanisme national de prévention devraient également être transmis au SPT, qui se chargera de les publier sur son site Web ;**

u) **Par. 31. Les mécanismes nationaux de prévention, leurs membres et leur personnel devraient être tenus d'examiner leurs méthodes de travail et de suivre des formations de façon régulière afin de renforcer leur capacité à s'acquitter de leurs responsabilités en vertu du Protocole facultatif ;**

v) **Par. 32. Lorsque l'organe désigné comme mécanisme national de prévention exerce d'autres fonctions que celles visées par le Protocole facultatif, ses fonctions en tant que mécanisme national devraient être confiées à un groupe ou un département distinct, doté de son propre personnel et de son propre budget ;**

w) **Par. 33. Chaque mécanisme national de prévention devrait établir un plan/programme de travail qui couvre progressivement tous les lieux placés sous la juridiction de l'État où se trouvent ou pourraient se trouver des personnes privées de liberté, conformément aux dispositions des articles 4 et 29 du Protocole facultatif. À cet effet, la juridiction de l'État s'étend à tous les lieux sur lesquels il exerce un contrôle effectif ;**

x) **Par. 34. Les mécanismes nationaux de prévention devraient planifier leurs activités et utiliser leurs ressources d'une manière qui leur permette de visiter les lieux de privation de liberté selon des modalités appropriées et avec une fréquence suffisante pour contribuer efficacement à la prévention de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;**

y) **Par. 35. Les mécanismes nationaux de prévention devraient adresser des propositions et des observations aux autorités compétentes en ce qui concerne les politiques ou les textes de loi en projet ou en vigueur qu'ils considèrent comme pertinents au regard de leur mandat ;**

z) Par. 37. Les mécanismes nationaux de prévention devraient veiller à ce que tout renseignement confidentiel recueilli dans le cadre de leurs travaux soit pleinement protégé ;

aa) Par. 38. Les mécanismes nationaux de prévention devraient s'assurer d'avoir la capacité d'engager un processus de dialogue véritable avec l'État en ce qui concerne la mise en œuvre de leurs recommandations, et engager effectivement un tel processus. Ils devraient également s'employer à assurer le suivi de toute recommandation formulée par le SPT au sujet du pays concerné, en assurant la liaison avec le SPT à cet effet.

17. Pour qu'un mécanisme national de prévention soit conforme aux dispositions du Protocole facultatif, les éléments énoncés ci-dessus doivent se retrouver dans son mandat, son organisation et sa pratique opérationnelle.

18. Compte tenu du Protocole facultatif et de ses directives, le Sous-Comité considère qu'au regard du décret n° 9.831, le mécanisme national de prévention ne saurait être considéré comme conforme au Protocole facultatif pour diverses raisons, notamment (mais pas exclusivement) les suivantes :

a) Les membres/experts du mécanisme ont été indûment entravés dans leur capacité à exercer leurs fonctions avec l'attention, l'indépendance et le dévouement requis, du fait du changement de statut faisant d'eux des titulaires de mandat non rémunérés⁸ ;

b) Les membres/experts du mécanisme n'auront plus le soutien d'un personnel spécialisé, expert et indépendant, choisi par le mécanisme, financé sur son propre budget et relevant directement de son autorité ;

c) Les changements qu'il est proposé de faire ne sont pas le fruit d'une consultation ou d'un dialogue avec le mécanisme (ou le Sous-Comité) qui viserait à renforcer l'efficacité des politiques de prévention de la torture mises en place par l'État partie.

19. Ces insuffisances, tant sur le fond que sur la forme, semblent saper la capacité du mécanisme à fonctionner efficacement selon les modalités énoncées dans le Protocole facultatif.

IV. Le décret présidentiel n° 9.831 et le Protocole facultatif

A. Conséquences pour les membres/experts du mécanisme national de prévention

20. Le décret a pour résultat que les membres/experts du mécanisme national de prévention cessent d'être rémunérés et de recevoir un appui administratif indépendant pour l'exercice de leurs fonctions. Cela signifie de fait qu'ils seront dans l'incapacité de s'acquitter efficacement de leur mandat, vu l'ampleur des travaux à mener au Brésil. Compte tenu de la situation du pays, on a peine à croire qu'un petit groupe de personnes non rémunérées, travaillant à temps partiel et sans aucun appui, puisse concrètement effectuer des visites préventives dans tous les lieux relevant de son mandat d'une manière compatible avec le Protocole facultatif.

21. Dans des pays comme le Brésil, qui se caractérisent, notamment, par un nombre très élevé de personnes privées de liberté, des conditions de détention qui laissent à désirer, la surpopulation et la violence, y compris de nombreux cas de décès en détention et de violence entre détenus, des mutineries, l'absence de fait de mesures non privatives de liberté, un nombre important de plaintes, des préoccupations quant à l'impunité des auteurs présumés de torture ou de mauvais traitements, et la faiblesse des mécanismes de surveillance, il est particulièrement important de disposer d'un mécanisme national de prévention actif, solide et respecté. Ensemble, les éléments décrits ci-dessus soulignent

⁸ Voir « Preventing torture, the role of the national preventive mechanisms », p. 17.

clairement la nécessité que les membres/experts du mécanisme soient employés à temps plein, exercent cette activité professionnelle à titre principal, et soient, à ce titre, correctement rémunérés. Compte tenu du contexte, s'ils exerçaient sur la base du volontariat, à temps partiel et à titre gracieux, les membres/experts seraient dans l'impossibilité de s'acquitter efficacement de leurs fonctions.

22. Dans un tel contexte, il semble évident que le Protocole facultatif exige que les membres/experts du mécanisme national de prévention soient employés à temps plein (et donc rémunérés), appuyés par un secrétariat doté de ressources humaines et financières suffisantes pour disposer des connaissances et de l'indépendance requises, et constitués en entité opérationnelle indépendante et autonome.

23. En outre, l'annulation de l'obligation d'assurer, au sein du mécanisme national de prévention, l'équilibre entre les sexes et une représentation adéquate des groupes ethniques et de la diversité géographique contrevient directement aux dispositions de l'article 18 du Protocole facultatif.

B. Conséquences pour le secrétariat du mécanisme national de prévention

24. L'entrée en vigueur du décret présidentiel n° 9.831 changerait profondément la situation du personnel d'appui administratif (le secrétariat) du mécanisme national de prévention. Dans sa communication n° 2020/2019/GAB.SNPG/SNPG/MMFDH, le Secrétariat national pour la protection globale (*Secretaria Nacional de Proteção Global*) retire aux membres/experts du mécanisme national de prévention le droit d'accès aux bureaux du Ministère/Secrétariat, aux salles de réunion et aux fichiers confidentiels stockés dans le système d'information électronique. Une autorisation ou approbation préalable du Ministère/Secrétariat serait nécessaire pour la quasi-totalité des tâches dévolues au mécanisme, y compris pour les déplacements et les visites de terrain dans les lieux de privation de liberté, qui constituent l'essence même du mandat des mécanismes nationaux de prévention. Sans approbation ou autorisation préalable, ces activités ne peuvent avoir lieu et seraient donc, dans les faits, laissées à la discrétion du Ministère, ce qui est manifestement incompatible avec le Protocole facultatif.

25. En outre, les changements proposés signifient également que le plan de travail et le programme des visites dans les lieux de privation de liberté ne pourront être établis qu'après que le mécanisme national de prévention aura sollicité, auprès d'autres services gouvernementaux, l'appui pratique et logistique requis, y compris l'accès aux bureaux, salles de réunion, ordinateurs, services informatiques, téléphones, transports et, bien sûr, le personnel nécessaire. Une telle condition semble incompatible avec l'obligation de mettre en place un mécanisme indépendant, libre de déterminer son propre programme de visites et d'effectuer des visites inopinées dans les lieux de détention.

26. Par ailleurs, l'obligation de demander l'autorisation ou l'approbation préalable du Gouvernement viole le principe fondamental de confidentialité, puisque le programme des visites devrait être divulgué à des tiers. S'il devait dépendre de tiers pour obtenir l'autorisation ou l'aide concrète nécessaire pour effectuer ses visites, le mécanisme national de prévention perdrait, selon toute considération, l'indépendance fonctionnelle qu'exige le Protocole facultatif. Cette situation s'est malheureusement déjà présentée, notamment lorsque les autorités ont refusé de financer le déplacement des membres du mécanisme souhaitant se rendre dans des lieux de détention de l'État du Ceará.

27. En outre, la confidentialité des informations recueillies, y compris lors d'entretiens confidentiels avec des détenus, des fonctionnaires, le personnel médical et d'autres personnes, ne peut être garantie si elle n'est pas assurée, comme le prévoit le Protocole facultatif, par un secrétariat indépendant spécialisé.

28. L'absence d'un secrétariat professionnel, rémunéré, indépendant, aux ressources suffisantes et aux attributions clairement définies, relevant directement du mécanisme national de prévention et responsable devant lui nuit clairement au travail des membres/experts et au fonctionnement dudit mécanisme, pour lequel il serait difficile, voire impossible, de respecter les dispositions du Protocole facultatif.

C. Absence de processus consultatif

29. Dans ses directives, le Sous-Comité souligne l'importance de la consultation dans la mise en place et le fonctionnement d'un mécanisme national de prévention efficace. Toute modification importante apportée à la structure d'un mécanisme existant devrait reposer sur un processus consultatif destiné à rechercher les moyens de renforcer l'action dudit mécanisme, dans le respect des critères énoncés dans le Protocole facultatif. L'efficacité de tous les mécanismes devrait être régulièrement évaluée par l'État et par les mécanismes eux-mêmes, en tenant compte des observations du Sous-Comité, afin de pouvoir être renforcée si nécessaire (CAT/OP/12/5, par. 13 et 15).

30. Le décret n° 9.831 ne semble pas avoir résulté d'un quelconque processus d'évaluation et de consultation, et il ressort clairement de la réponse du mécanisme national de prévention que celui-ci ne considère pas que les changements proposés le rendront plus efficace, mais qu'au contraire, ils l'empêcheront de simplement fonctionner en tant que tel⁹.

V. Compatibilité du décret présidentiel n° 9.831/2019 avec le Protocole facultatif et les recommandations du Sous-Comité

31. Il semble donc que les réformes apportées par le décret présidentiel n° 9.831 ne respectent pas le Protocole facultatif, tant du point de vue du fond que de la forme. De fait, elles semblent affaiblir plutôt que renforcer la politique de prévention de la torture menée par le Brésil et les activités du mécanisme national de prévention. Autrement dit, le fonctionnement du mécanisme ne peut être conforme au Protocole facultatif et, par conséquent, les changements ne respectent pas les obligations qui incombent au Brésil au titre du Protocole facultatif.

32. Les changements opérés par l'État partie en ce qui concerne la prévention de la torture et le mécanisme national de prévention sont difficiles à comprendre, vont à l'encontre des progrès que cet État a accomplis jusque lors pour s'acquitter des obligations qui lui incombent au titre du Protocole facultatif et constituent un recul pour le système du Protocole facultatif dans le pays. Après la mise en place du mécanisme et la visite qu'il a menée au Brésil en 2015, le Sous-Comité a fait un certain nombre de recommandations sur le fonctionnement du mécanisme national de prévention (CAT/OP/BRA/3, par. 84 à 87).

« 84. Le Sous-Comité se félicite de l'aboutissement du long processus législatif concernant la création du Mécanisme national de prévention et de répression de la torture en 2015. Il rappelle à l'État partie qu'en vertu du paragraphe 3 de l'article 18 du Protocole facultatif, il est légalement tenu de doter ce mécanisme de ressources financières et humaines suffisantes, et souhaite être informé, à titre prioritaire, des mesures qu'il entend prendre pour allouer au mécanisme national de prévention des ressources financières et humaines suffisantes lui assurant une complète autonomie financière et opérationnelle.

85. Le Sous-Comité rappelle que, conformément à ses directives concernant les mécanismes nationaux de prévention, l'État doit veiller à ce que le mécanisme national de prévention jouisse de l'autonomie opérationnelle et de l'indépendance et s'abstenir de nommer des membres qui occupent une position susceptible de donner lieu à des conflits d'intérêts (voir CAT/OP/12/5, par. 12 et 18).

86. Le Sous-Comité recommande au Gouvernement fédéral non seulement de fournir à la fois les ressources humaines nécessaires et un financement suffisant pour assurer le fonctionnement efficace du mécanisme national de prévention au moyen d'une ligne budgétaire spécifique, mais aussi de lui accorder l'autonomie institutionnelle nécessaire dans l'utilisation de ses ressources. Le mécanisme devrait disposer des ressources nécessaires à son bon fonctionnement et jouir d'une totale autonomie financière et opérationnelle dans l'exercice de ses fonctions au titre du

⁹ Voir la publication n° 02/2019 du mécanisme national de prévention et de répression de la torture.

Protocole facultatif. L'allocation de ressources devrait être assurée par l'établissement d'une ligne distincte dans le budget annuel et ces ressources devraient être prévisibles, afin que le mécanisme national de prévention puisse élaborer son plan de travail et ses visites annuels, et planifier sa coopération avec d'autres partenaires.

87. Le Sous-Comité souligne que le mécanisme national de prévention devrait compléter plutôt que remplacer les systèmes de surveillance existants au Brésil, et que son fonctionnement devrait faciliter une coopération et une coordination efficaces entre les mécanismes de prévention dans le pays. Il recommande en outre que des budgets distincts soient alloués au Comité national et au mécanisme national. En coopération avec le Comité national, le mécanisme national devrait établir une distinction claire entre leurs mandats respectifs afin qu'ils puissent s'acquitter de l'ensemble des aspects de leurs mandats respectifs tout en évitant les conflits d'intérêts, réels ou perçus. ».

33. Compte tenu de ces recommandations, qui s'inspirent également de celles faites en 2011 à l'issue de sa première visite au Brésil, le Sous-Comité estime que les réformes actuelles vont à l'encontre du Protocole facultatif et ne renforcent pas le système national de prévention de l'État partie comme l'affirment les autorités nationales. Au contraire, ces réformes affaiblissent le rôle du mécanisme national de prévention au point qu'il risque de devenir pratiquement inopérant, vu les nombreux obstacles auxquels il est désormais confronté. Avant la réforme, la politique de l'État partie en matière de prévention de la torture n'était pas satisfaisante en ce sens que le système national de prévention n'avait pas été mis en place sur l'ensemble du territoire, alors que cela aurait dû être le cas depuis 2008. En outre, à l'issue des changements en cours, les mécanismes nationaux de prévention qui n'ont pas encore été créés dans de nombreux États du Brésil pourraient devoir suivre un modèle – celui proposé au titre de la réforme actuelle – qui les empêcherait de fonctionner conformément au Protocole facultatif. Le Brésil se retrouverait ainsi en situation de grave violation de ses obligations internationales.

34. Enfin, il convient de rappeler que dans les rapports établis à l'issue des deux visites effectuées par le Sous-Comité en 2011 et 2015 (voir CAT/OP/BRA/1 et CAT/OP/BRA/3), des deux visites effectuées par le Rapporteur spécial sur la torture en 2001 et 2015 (voir E/CN.4/2001/66/Add.2 et A/HRC/31/57/Add.4) et de l'enquête menée par le Comité contre la torture en 2005 (CAT/C/39/2), les organes en question soulignent la nécessité de mettre en place un système solide, indépendant et efficace de prévention de la torture qui soit conforme aux principes énoncés dans le Protocole facultatif. Certaines de ces questions ont également été soulevées par le Comité contre la torture dans sa liste de points communiquée avant la soumission en 2009 du rapport du Brésil, et sont restées sans réponse (CAT/C/BRA/Q/2). Au Brésil, différents organes ont également fait écho aux mêmes préoccupations, notamment la Cour suprême fédérale qui, invoquant la violation de la disposition fondamentale n° 347 de septembre 2015, a conclu dans une décision que le système pénitentiaire brésilien ne respectait pas la Constitution, de par les dysfonctionnements chroniques et structurels graves qui menacent les droits fondamentaux des prisonniers.

VI. Conclusion

35. L'adoption et l'entrée en vigueur du décret présidentiel n° 9.831 ont considérablement affaibli la politique de prévention de la torture au Brésil, à tel point que le mécanisme national de prévention a du mal à fonctionner selon les dispositions établies par le Protocole facultatif. Compte tenu de tout ce qui précède, le Sous-Comité estime que l'État partie devrait abroger le décret n° 9.831 afin que son système de prévention de la torture fonctionne de façon efficace et indépendante et jouisse d'une autonomie financière et structurelle et de ressources suffisantes, conformément aux obligations internationales que lui impose le Protocole facultatif.

36. Enfin, compte tenu des articles 17 à 23 du Protocole facultatif et des directives du Sous-Comité concernant les mécanismes nationaux de prévention (CAT/OP/12/5, par. 15), le Sous-Comité recommande aux autorités brésiliennes de réfléchir, en collaboration avec le mécanisme national de prévention, à la meilleure façon d'améliorer l'efficacité de son système de prévention de la torture, y compris en examinant toute proposition de réforme qui viserait à renforcer le mécanisme national de prévention.
