



Conseil économique et social

Distr. générale
8 juin 2009
Français
Original : anglais

Session de fond de 2009

Genève, 6-31 juillet 2009

Point 14 g) de l'ordre du jour*

Questions sociales et questions relatives

aux droits de l'homme : droits de l'homme

Rapport du Haut-Commissaire aux droits de l'homme sur l'application des droits économiques, sociaux et culturels

Résumé

Le présent rapport traite des notions de mise en œuvre et de suivi des droits de l'homme en se référant plus particulièrement aux droits économiques, sociaux et culturels. La section II traite des problèmes particuliers que pose la gamme complexe des obligations liées aux droits économiques, sociaux et culturels, au nombre desquelles figurent leur réalisation progressive et la non-discrimination. La section III esquisse diverses manières d'assurer le suivi de la législation et d'autres mesures normatives, par exemple règlements, politiques, plans et programmes, et développe la question du suivi de la réalisation des droits, une attention particulière étant accordée aux évaluations d'impact sur des droits de l'homme, à l'emploi d'indicateurs et de repères et à l'analyse budgétaire. Elle aborde également la question du suivi des violations des droits économiques, sociaux et culturels.

* E/2009/100.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Vue d'ensemble de la mise en œuvre et du suivi des droits économiques, sociaux et culturels	3
A. Notions	3
B. Types d'obligations	5
C. Incidences de différents types d'obligations liées à la mise en œuvre et au suivi des droits économiques, sociaux et culturels	8
III. Approches et méthodes de suivi	9
A. Suivi des lois et cadres normatifs institutionnels	9
B. Suivi de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels	11
C. Suivi des violations des droits économiques, sociaux et culturels	16
IV. Conclusions	20

I. Introduction

1. Le présent rapport, établi en application de la résolution 48/141 de l'Assemblée générale, s'intéresse à la mise en œuvre et au suivi des droits économiques, sociaux et culturels. Il complète trois rapports antérieurs (E/2006/86, E/2007/82 et E/2008/76) soumis au Conseil économique et social, qui traitaient respectivement de la protection juridique des droits économiques, sociaux et culturels, de la notion de « réalisation progressive » de ces droits, enfin de l'application des principes de l'égalité des sexes et de l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

II. Vue d'ensemble de la mise en œuvre et du suivi des droits économiques, sociaux et culturels

A. Notions

2. Les notions de mise en œuvre et de suivi sont profondément ancrées dans les principaux instruments internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, chacun des États Parties s'engage à « agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ».

3. La mise en œuvre est l'acte de donner effet à une décision, de trouver le moyen pratique d'accomplir quelque chose. Dans le cadre du droit international relatif aux droits de l'homme, cela désigne le passage d'un engagement juridique – c'est-à-dire l'acceptation d'une obligation internationale en matière de droits de l'homme – au respect de ce droit grâce à l'adoption de mesures appropriées et finalement à l'exercice par tous des droits énoncés dans les obligations correspondantes.

4. S'agissant du suivi, l'évaluation du respect de toute obligation en matière de droits de l'homme nécessite la collecte et l'examen d'informations. Dans chaque instrument international de base concernant les droits de l'homme, l'esprit du système d'envoi de rapports périodiques par les États Parties en tient clairement compte : les États Parties s'engagent à présenter des rapports sur « les mesures qu'ils auront adoptées et sur les progrès accomplis en vue d'assurer le respect »¹ des

¹ Article 16 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le libellé est essentiellement analogue à celui utilisé dans les dispositions correspondantes d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, par exemple la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 9), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 16), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 18), la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 44) et la Convention relative aux droits des personnes handicapées [art. 35 1)].

droits en cause et les organes conventionnels sont chargés de les examiner afin d'évaluer les résultats obtenus par les États.

5. Le suivi comporte deux aspects caractéristiques importants. En premier lieu, il s'agit d'une activité permanente qui utilise systématiquement des informations afin de mesurer la réalisation de cibles et d'objectifs définis selon un calendrier spécifié. En second lieu, cette opération permet de recueillir des informations en retour sur le processus de mise en œuvre et sur les problèmes rencontrés au cours de ce processus². Dans le présent rapport, les cibles et objectifs sont ceux fixés par les obligations internationales en matière de droits de l'homme. Le suivi s'entend donc comme une collecte systématique d'informations afin d'évaluer le respect des engagements dans le domaine des droits de l'homme.

6. Le présent rapport traitera de certains besoins et problèmes particuliers du suivi qui découlent de la nature des obligations créées par les droits économiques, sociaux et culturels. Le droit international lui-même souligne l'importance du suivi dans le domaine des droits de l'homme puisqu'il établit dans le cadre de tous les traités internationaux de base relatifs à ces droits des organes d'experts chargés d'assurer le suivi de la mise en œuvre des obligations énoncées dans chaque traité. Par ailleurs, des instruments « de droit souple », au nombre desquels figurent les « observations générales »³, ont explicitement souligné l'importance du suivi dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels⁴. Selon certaines observations générales, l'obligation de suivre les progrès vers le plein exercice d'un droit ferait même partie de l'essentiel de ce droit⁵.

7. Le suivi peut avoir différentes fins et être assuré par différents acteurs. En conséquence, la portée et les méthodes de suivi varient en fonction de l'objectif recherché et de la personne qui en est chargée. Le présent rapport traite principalement du suivi assuré par divers acteurs du secteur public, y compris différents types de services et institutions de l'État, par exemple des ministères, des institutions nationales de défense des droits de l'homme et le pouvoir judiciaire, à différentes fins. Les techniques et les méthodes de suivi proposées dans le présent rapport pourraient également s'appliquer aux organisations de la société civile, aux organes créés en vertu d'instruments internationaux et à d'autres parties prenantes.

8. La mise en œuvre et le suivi sont étroitement liés. La mise en œuvre comporte à la fois un processus et un résultat : mesures adoptées et résultats obtenus. Un suivi s'impose pour évaluer si des mesures sont adoptées et appliquées et si elles sont appropriées, mais aussi pour évaluer leurs effets. Le suivi garantit une information

² Voir J. Valadez et M. Bamberger (éd.), *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries: a Handbook for Policymakers, Managers, and Researchers*, Études sur le développement de l'Institut de développement économique (Washington, Banque mondiale, 1994).

³ Pour une compilation des observations générales adoptées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, voir document HRI/GEN/1/Rev. 9 (vol. I).

⁴ Voir, par exemple, *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security* (Conseil de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, novembre 2004); la directive 17 s'intitule « Monitoring, indicators and benchmarks ». Voir aussi le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 4, par. 13 et observation générale n° 12, par. 3, notamment.

⁵ Voir, par exemple, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 14, par. 43 f) et observation générale n° 19, par. 59 f).

en retour pour la mise en œuvre : l'évaluation des mesures adoptées et des résultats obtenus fournit de précieux renseignements pour confirmer l'orientation de mesures spécifiques ou pour la rectifier le cas échéant.

B. Types d'obligations

9. Les droits économiques, sociaux et culturels sont reconnus dans plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. À côté du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ces droits sont également reconnus dans d'autres instruments fondamentaux tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention internationale sur les droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, la Convention sur les droits des personnes handicapées et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Obligations de respecter, protéger et réaliser les droits

10. Les droits économiques, sociaux et culturels, comme tous les droits de l'homme, comportent à la fois des obligations négatives et positives pour l'État. Dans certains cas, les États doivent éviter certains comportements (obligation négative), par exemple des mesures qui priveraient les détenteurs de droits d'avoir accès à l'alimentation. Dans d'autres cas, un État doit prendre des mesures afin de permettre l'exercice des droits de l'homme (obligation positive), par exemple des mesures visant à garantir l'accès à l'enseignement primaire gratuit et obligatoire pour tous.

11. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels établit une distinction entre les obligations de respecter, de protéger et de réaliser les droits. En vertu de l'obligation de respecter, les États sont tenus d'éviter d'intervenir indûment dans l'exercice d'un droit. Par exemple, ils ne doivent pas faire obstacle à la constitution de syndicats ou empêcher les minorités d'utiliser leur langue. En vertu de l'obligation de protéger, les États doivent prévenir, dissuader ou empêcher des tiers d'intervenir indûment dans l'exercice d'un droit ou leur imposer des sanctions. C'est ainsi que les États devraient réglementer les activités des employeurs et des fournisseurs privés de services d'adduction d'eau et d'assainissement. En vertu de l'obligation de réaliser les droits, les États sont tenus de faciliter, d'assurer ou de promouvoir l'exercice d'un droit lorsque les détenteurs de ce droit, pour des raisons qui échappent à leur volonté ou à leurs capacités, ne peuvent pas le faire. C'est ainsi que les États devraient mettre en place un régime de sécurité sociale et appliquer des systèmes ou des programmes d'aide alimentaire lorsque des individus ou des groupes d'individus ne peuvent pas obtenir de la nourriture pour des raisons qui échappent à leur volonté ou à leurs capacités. Cette typologie tripartite souligne le caractère multidimensionnel des droits de l'homme en général, et des droits économiques, sociaux et culturels en particulier.

Obligations « à effet immédiat » et obligations « de mise en œuvre progressive »

12. Une caractéristique importante qui rend le suivi indispensable pour les droits économiques, sociaux et culturels est la notion de mise en œuvre progressive.

Toutes les obligations concernant les droits économiques, sociaux et culturels ne s'accompagnent toutefois pas de la notion de mise en œuvre progressive. Certaines obligations, notamment celles de prendre des mesures, l'interdiction de la discrimination et le respect de certaines obligations fondamentales sont à effet immédiat. Tous les droits peuvent aussi comporter des aspects à application immédiate. Par exemple, le droit à un logement convenable comporte une obligation à effet immédiat de protéger contre les expulsions.

13. Par conséquent, si tous les aspects des droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas soumis à une mise en œuvre progressive, les auteurs du Pacte ont accepté le fait que, dans bien des cas, le plein exercice des droits serait progressif et tributaire de la disponibilité des ressources. Ainsi donc, dans un monde où les besoins sont innombrables et les ressources limitées, les États disposent d'une marge de manœuvre pour déterminer l'utilisation de leurs ressources et accorder la priorité à certaines exigences par rapport à d'autres. On peut imaginer certaines situations dans lesquelles les droits économiques, sociaux et culturels de tous ne sont pas pleinement réalisés sans que l'État commette un manquement à ses obligations internationales. L'État pourrait par exemple s'acquitter de ses devoirs concernant le droit au logement s'il a respecté certaines obligations minimales de base, notamment en assurant un foyer aux sans-abri et en interdisant les expulsions, et s'il consacre une part maximale de ses ressources disponibles à trouver des solutions raisonnables aux problèmes de logement, même si tous les intéressés ne peuvent pas bénéficier d'une sécurité d'occupation à long terme.

14. La notion de mise en œuvre progressive nécessite des progrès, c'est-à-dire une amélioration dans le temps. Les États doivent prendre des mesures délibérées, concrètes et ciblées, en utilisant au mieux les ressources disponibles, pour progresser aussi rapidement et efficacement que possible vers le plein exercice des droits énoncés dans le Pacte⁶. Le suivi de la mise en œuvre progressive nécessiterait donc des comparaisons dans le temps afin d'évaluer s'il y a eu avancement, stagnation ou rétrogression. L'un des objectifs de l'examen périodique des rapports des États par les organes créés en vertu d'instruments internationaux est de comparer l'évolution dans le temps du degré de reconnaissance normative et d'exercice effectif des droits énoncés dans les différents instruments. La nécessité de procéder à cette comparaison est particulièrement explicite lorsqu'un instrument international relatif aux droits de l'homme comporte une obligation spécifique de mise en œuvre progressive.

15. L'obligation de progressivement mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels comporte également l'interdiction connexe de rétrogression délibérée. Cela signifie qu'il est interdit d'adopter des mesures destinées à réduire le niveau de protection déjà conféré par certains droits. La restriction ou la limitation des droits qui ont déjà été garantis (accès à des soins de santé primaires gratuits pour les enfants, par exemple), ou l'abrogation de la loi nécessaire à l'exercice d'un droit sont des exemples de mesures régressives délibérées, que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels considère comme une violation *prima facie* du Pacte, à moins que l'État puisse prouver que son action est pleinement justifiée au

⁶ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3, par. 2.

vu de la totalité des droits prévus par le Pacte et compte tenu de la pleine utilisation du montant maximum des ressources disponibles⁷.

16. L'obligation de progressivement mettre en œuvre les droits énoncés dans le Pacte s'applique au-delà de la réalisation de l'essentiel de chacun de ces droits⁸. Une disposition capitale du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (par. 1 de l'article 11) énonce cette idée en reconnaissant le droit à un niveau de vie suffisant « ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ». Ce libellé souligne explicitement le devoir de réaliser des progrès suivis dans l'exercice effectif des éléments nécessaires pour vivre dans la dignité, comme par exemple la nourriture, la santé, le logement, les vêtements, l'eau et l'assainissement.

Obligation de garantir la non-discrimination

17. Une obligation importante énoncée dans tous les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme est l'interdiction d'exercer une discrimination pour tous les droits de l'homme. Conformément au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte, les États parties « s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou tout autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou tout autre situation »⁹. Des dispositions analogues figurent dans les autres instruments sur les droits de l'homme qui énoncent des droits économiques, sociaux et culturels. Cette liste de facteurs, ou « domaines interdits de discrimination » n'est toutefois pas exhaustive, comme le donne à penser l'emploi de l'expression « autre situation ». D'autres domaines de discrimination pertinents pourraient être à envisager. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a fait état, par exemple, de handicap, de résidence géographique, de l'état de santé et d'orientation sexuelle comme étant des domaines qui nécessiteraient également d'être examinés de près s'ils étaient utilisés pour établir des distinctions dans l'intention ou le but d'affaiblir ou d'annuler la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice des droits énoncés dans le Pacte.

18. L'interdiction de la discrimination impose aux États des obligations à la fois négatives et positives. Cela signifie, d'une part, l'interdiction d'exercer une discrimination en ne faisant pas de distinctions *de jure* ou de facto qui, par leurs intentions ou par leurs effets, refuseraient ou limiteraient des droits sur la base de motifs interdits. Par exemple, les États ne sont pas autorisés à introduire des différences dans les régimes de sécurité sociale, ou à établir des restrictions dans l'accès à l'information et à l'éducation en matière de procréation pour des raisons

⁷ Voir notamment Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3, par. 9, observation générale n° 12, par. 19 et observation générale n° 14, par. 32, 48 et 50. Certains tribunaux nationaux ont fait de l'interdiction de rétrogression une norme de révision constitutionnelle. Voir, par exemple, Tribunal constitutionnel du Portugal, décision n° 39/84, 11 avril 1984.

⁸ Concernant la notion de « minimum essentiel de chacun des droits » ou d'« obligation fondamentale minimale », voir observation générale n° 3, par. 10, observation générale n° 13, par. 57, et observation générale n° 19, par. 59, du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, et rapport du Haut-Commissaire aux droits de l'homme, E/2007/82, par. 20 à 22.

⁹ Voir quarante-deuxième session du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 20 : exercice sans discrimination des droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, par. 2) (E/C.12/GC/20).

liées à la religion, à l'âge ou à l'origine nationale¹⁰. D'autre part, l'obligation positive oblige l'État partie à éliminer les lois et pratiques discriminatoires existantes, non seulement dans les rapports entre les individus et les pouvoirs publics, mais aussi dans les domaines commercial et privé, c'est-à-dire dans les relations privées entre individus. C'est ainsi que l'État devrait prévenir et punir toute discrimination sur les lieux de travail privés¹¹.

19. Afin de répondre à ces obligations, l'État doit rechercher les normes discriminatoires existantes et les abroger, recenser les pratiques discriminatoires en vigueur et adopter des mesures normatives et autres pour les éliminer, et enfin veiller à la bonne application de ces mesures à lui-même et aux particuliers.

C. Incidences de différents types d'obligations liées à la mise en œuvre et au suivi des droits économiques, sociaux et culturels

20. L'État est dans l'obligation d'adopter des mesures pour remédier à des situations dans lesquelles les détenteurs de droits n'ont pas la jouissance de leurs droits. La mise en œuvre signifie, dans ce cas, l'adoption de mesures concrètes – y compris des mesures législatives, administratives, financières et autres – qui permettraient aux détenteurs de droits d'en avoir la jouissance.

21. De la même manière, un État est tenu de détecter les menaces que ses propres représentants ou des tiers font peser sur l'exercice de ces droits, et de prévenir ces menaces ou de les contrecarrer. La mise en œuvre signifie, dans ce cas, l'adoption de règlements appropriés, l'affectation de ressources adéquates pour contrôler la conduite des représentants de l'État et des tiers (inspecteurs du travail ou de l'éducation, par exemple) et l'imposition effective de sanctions lorsque cela est nécessaire.

22. La mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels nécessite un effort de transformation axé sur la pleine jouissance de ces droits, ou une action préventive afin d'éviter leur violation éventuelle, ou encore une action corrective prévoyant des réparations lorsque les droits ont été violés. Le suivi de la mise en œuvre est un moyen indispensable pour évaluer si les mesures nécessaires ont effectivement été prises, si elles sont suffisantes ou si elles font défaut. Le fait de ne pas adopter des mesures appropriées d'adaptation ou de prévention peut constituer une violation des droits considérés.

23. Les États sont aussi dans l'obligation de ne pas agir d'une manière qui menace ou affaiblit la jouissance effective des droits par leurs détenteurs. À cet égard, le suivi exige de vérifier si l'État, par ses actes, affaiblit ou met en danger le lien déjà établi entre les détenteurs de droits et leurs droits. C'est ainsi qu'il importe de suivre l'impact potentiellement négatif des mesures législatives ou des orientations proposées, comme par exemple les effets que des projets axés sur le développement pourraient avoir sur le droit au logement, ou les effets que la décentralisation des services pourrait avoir sur le droit à l'éducation.

¹⁰ Voir, par exemple, Comité des droits de l'homme, *Zwaan-de Vries c. Pays-Bas*, communication 182/1984, considérations du 9 avril 1987.

¹¹ Voir, par exemple, Comité sur l'élimination de la discrimination raciale, *Ylimaz Dogman c. the Netherlands*, communication 1/1984 (29 septembre 1988).

24. L'évaluation de l'obligation d'une mise en œuvre progressive nécessite un suivi pour mesurer les résultats obtenus, déceler les insuffisances, les lacunes et les reculs, et pour réorienter l'action de l'État lorsque cela est nécessaire. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné que le suivi est en fait un aspect central et indispensable des obligations de l'État partie en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹². La mise en œuvre des mesures destinées à conduire à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels devrait être considérée comme un processus plutôt que comme une action isolée. Les notions de « mise en œuvre progressive » et d'« amélioration constante des conditions d'existence » donnent à penser qu'il s'agit d'un processus ouvert. Par conséquent, la nécessité d'assurer le suivi de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels demeure constante pour tous les États, quel que soit leur niveau de développement.

25. Le suivi est particulièrement pertinent pour déceler les lois, politiques, programmes et pratiques discriminatoires en vue de les éliminer, d'en évaluer les effets et les incidences, ou de les réviser et de les réorienter. L'élimination de la discrimination contre les groupes marginalisés ou exclus nécessite une attention spéciale pour évaluer les obstacles qu'ils rencontrent dans l'exercice de certains droits. Le suivi des insuffisances observées dans l'exercice des droits de certains groupes nécessite à son tour la collecte de données ventilées. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné l'importance de la ventilation et de la mise à jour systématique des données comme moyen indispensable d'identifier les lacunes dans la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels et d'arrêter les mesures correctives appropriées¹³.

26. La ventilation des données peut se faire en fonction d'innombrables facteurs. Bien que le mieux serait de ventiler les données en fonction de tous les motifs de discrimination possibles, cela n'est pas toujours faisable. Les États devraient néanmoins s'efforcer de ventiler les données au moins par âge, sexe, groupe démographique pertinent (ethnicité, langue, religion ou statut de migrant, par exemple), statut socioéconomique et facteurs géographiques (population urbaine/rurale et divisions territoriales).

III. Approches et méthodes de suivi

A. Suivi des lois et cadres normatifs institutionnels

27. Les mesures législatives sont considérées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels comme étant particulièrement appropriées pour donner effet aux droits économiques, sociaux et culturels. Dans plusieurs observations générales, le Comité a souligné le rôle capital de la législation pour garantir la jouissance des différents droits¹⁴. Donner un contenu aux droits par le

¹² Voir observation générale n° 14, par. 43 f), observation générale n° 15, par. 37 g), et observation générale n° 19, par. 59 f), du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

¹³ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 13, par. 37, et observation générale n° 19, par. 75.

¹⁴ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 14, par. 35, 36 et 56, observation générale n° 15, par. 23, 26 et 50, observation générale n° 16, par. 19, 24 et 30, observation générale n° 18, par. 10, 18, 22, 24, 25 et 38, et observation générale n° 19, par. 45, 46, 48, 51, 67 et 72.

biais de règles publiquement connues, générales et objectives est un aspect fondamental de l'état de droit.

28. Les mesures normatives visant à mettre en pratique les droits économiques, sociaux et culturels ne se limitent pas à la législation ou aux règlements administratifs en tant que tel. Les politiques, les plans d'action et les programmes définissent également l'engagement et les obligations de l'État en énonçant les principes et les objectifs des politiques, des ressources, les groupes cibles, les calendriers et les lignes d'action.

29. Le suivi de la législation et des cadres normatifs soulève généralement deux questions. Il s'agit tout d'abord de savoir si les mesures législatives et les autres mesures normatives nécessaires ont effectivement été adoptées. Le fait de ne pas adopter la législation et les mesures normatives nécessaires pour l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels équivaut à une violation par omission des obligations internationales dans le domaine des droits de l'homme. Par exemple, il pourrait être insuffisant d'inclure le droit à l'alimentation dans une constitution sans adopter une législation secondaire et des règlements visant à donner un contenu concret à ce droit, à identifier les responsables et à prévoir les mécanismes de recours en cas de violation.

30. Après que des lois et d'autres mesures normatives ont été adoptées, la question est de savoir si elles répondent aux normes internationales en matière de droits de l'homme. Au moins deux types de problèmes peuvent être envisagés à ce stade. Le premier concerne l'incompatibilité des lois et autres mesures normatives nationales avec ces normes en raison de la violation de l'interdiction. Par exemple, la législation qui limite les droits d'un groupe sur la base de facteurs interdits constitue une violation de l'interdiction de discrimination, ce qui la rend incompatible avec le droit international dans le domaine des droits de l'homme. Les tribunaux nationaux et internationaux ainsi que les organes quasi judiciaires ont examiné ce type de violation des différents droits économiques, sociaux et culturels¹⁵.

31. La seconde question concerne l'éventuelle inadéquation de la législation et autres mesures normatives. Des mesures législatives et normatives insuffisantes ou inappropriées sont celles qui ne répondent pas à une norme exigée. Cela peut signifier que la législation et d'autres mesures normatives peuvent être considérées comme partiellement suffisantes, bien que ne tenant pas compte de tous les éléments pertinents.

32. Aux termes des normes internationales en matière de droits de l'homme, les États sont tenus de donner aux mesures législatives et normatives une teneur spécifique. Certaines composantes de la notion de « teneur minimale essentielle » sont de bons exemples des exigences de fond : c'est ainsi que le droit à la santé exige que l'État « fournisse les médicaments essentiels »¹⁶, tandis que le droit à l'éducation exige que l'État « assure un enseignement primaire à tous »¹⁷. Si le cadre législatif et normatif ne contient aucune disposition dans ce sens, les États

¹⁵ Voir, par exemple, Tribunal constitutionnel d'Afrique du Sud, *Khosa and others c. Minister of Social Development and others*, 2001 (1) SA 46 (CC), 4 mars 2004; Cour suprême des États-Unis, *Brown c. Board of Education of Topeka*, 347 US 483 (1954); Corte de Apelaciones (Cour d'appel) du Guatemala faisant office de tribunal de recours en *amparo*, troisième Chambre, *Amparo* n° 46-2003 Of. 1, 30 octobre 2003.

¹⁶ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 14, par. 43 d).

¹⁷ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 13, par. 57.

peuvent ne pas avoir respecté leur obligation de garantir juridiquement ces aspects essentiels des différents droits. De la même manière, les mesures législatives et autres mesures d'orientation devraient être appropriées et raisonnables, c'est-à-dire constituer des instruments adéquats pour atteindre les objectifs qu'elles sont censées servir. Les mesures législatives et politiques dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels se sont avérées insuffisantes ou déraisonnables, par exemple, lorsqu'elles ne tenaient pas compte de la situation des groupes les plus vulnérables ou marginalisés en excluant sans justification certains traitements d'un plan de santé, ou lorsqu'elles étaient très insuffisantes pour répondre aux exigences qu'elles visaient à satisfaire¹⁸.

33. Les normes internationales en matière de droits de l'homme comportent également des exigences de procédure. Le cadre et les procédures disponibles au niveau institutionnel pour mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels devraient comprendre des mécanismes pour la participation des parties prenantes concernées, garantir l'accès à l'information et la transparence, établir des mécanismes de responsabilisation, respecter la régularité de la prise de décisions et prévoir des recours en cas de violation. Le fait de ne pas prévoir des mécanismes pour répondre à ces exigences de procédure peut aussi constituer une violation des obligations internationales¹⁹.

B. Suivi de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels

34. L'adoption de lois, règlements, politiques, plans et programmes n'entraîne pas automatiquement la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Cette réalisation exige des mesures pour traduire dans la réalité les engagements spécifiques figurant dans la législation et autres instruments normatifs. Il importe donc de mettre au point des outils permettant d'évaluer le caractère approprié des mesures adoptées par l'État pour faire appliquer ces droits, ainsi que les résultats obtenus. Le suivi de la réalisation nécessite des outils capables de mesurer les résultats et les progrès dans le temps. Il existe diverses techniques pour faciliter cette évaluation.

Évaluations d'impact sur les droits de l'homme

35. Les évaluations d'impact servent à prédire les conséquences à venir des politiques, programmes et projets proposés afin de remédier à leurs insuffisances avant qu'ils ne soient adoptés ou mis en œuvre. Elles servent aussi à déterminer si une politique, un programme ou un projet déterminé ont eu l'impact positif recherché ou un impact négatif. Par conséquent, ces évaluations d'impact sont réalisées avant que n'intervienne l'adoption des politiques, programmes ou projets,

¹⁸ Voir Tribunal constitutionnel d'Afrique du Sud, *The Government of the Republic of South Africa and others c. Irene Grootboom and others*, 2001 (1) SA 46 (CC), 4 octobre 2000; Cour suprême d'Argentine, *Asociación de Esclerosis Múltiple de Salta c. Ministerio de Salud s/amparo*, 1^{er} juin 2003; Comité européen des droits sociaux, *International Association Autism-Europe c. France*, plainte 13/2002, décision sur le fond du 7 novembre 2003.

¹⁹ Voir, par exemple, Tribunal constitutionnel de Colombie, décision C-030/08 du 23 janvier 2008; et Comité européen des droits sociaux, *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri c. France*, réclamation 39/2006, décision sur le bien-fondé en date du 4 février 2008.

ou après leur mise en œuvre. Plus précisément, les évaluations d'impact sur les droits de l'homme visent à aider les gouvernements à choisir entre différentes possibilités, à procéder à des modifications et à prévoir des mesures d'atténuation afin de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme. Ces évaluations aident les gouvernements à adopter et à mettre en œuvre des politiques, programmes et projets de nature à répondre au mieux à leur obligation de prendre des mesures délibérées concrètes en vue de la réalisation progressive des droits de l'homme²⁰. Les organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme ont recommandé aux États parties de procéder à des évaluations d'impact sur les droits de l'homme dans le cadre de leurs obligations conventionnelles, y compris pour les droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par exemple, a recommandé que les évaluations d'impact sur les droits de l'homme fassent partie intégrante de chaque instrument législatif ou initiative politique à l'étude sur la même base que celle utilisée pour les évaluations ou les déclarations d'impact sur l'environnement.

36. Si la notion d'évaluation d'impact sur les droits de l'homme est relativement récente, d'autres types d'évaluations d'impact ont été réalisés dans d'autres domaines. C'est ainsi que les évaluations d'impact sur l'environnement et les analyses d'impact dans le domaine social sont des pratiques établies de longue date et de nombreux documents en examinent les diverses approches et méthodes et peuvent fournir des directives utiles pour l'élaboration des techniques à utiliser pour les évaluations d'impact sur les droits de l'homme.

37. Il est capital d'adapter la méthodologie des évaluations d'impact sur les droits de l'homme à la nature de la mesure envisagée, de tenir explicitement compte des obligations en jeu en matière de droits de l'homme et de garantir la participation de toutes les parties prenantes concernées²¹. Même s'il n'est pas possible de recommander un modèle unique pour procéder aux évaluations d'impact sur les droits de l'homme, quelques mesures pratiques à envisager, qui s'inspirent elles aussi d'autres formes d'évaluations d'impact, sont les suivantes : a) contrôle préliminaire destiné à déterminer la nécessité de l'évaluation; b) élaboration d'un plan d'évaluation qui devrait faire intervenir toutes les parties prenantes concernées, auxquelles seraient communiquées les informations nécessaires concernant les mesures proposées et la teneur précise des droits et obligations en jeu; c) collecte des informations pertinentes auprès des parties prenantes; d) réalisation d'une analyse des droits en comparant les informations recueillies et les obligations correspondantes de l'État concernant les droits de l'homme; e) diffusion du projet d'analyse des droits à toutes les parties prenantes et discussion avec elles des différentes possibilités; et f) prise des décisions définitives, adoption de la politique qui répond à l'évaluation et création de mécanismes pour évaluer la mise en œuvre des politiques et les résultats obtenus²².

²⁰ Voir P. Hunt et G. MacNaughton, « Impact assessments, poverty and human rights: a case study using the right to the highest attainable standard of health », Santé et droits de l'homme, série Documents de travail n° 6 (Organisation mondiale de la Santé, mai 2006). Pour un examen complet de la question, voir G. de Beco, « Human rights impact assessment », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 27, n° 2 (2009).

²¹ Voir, par exemple, Humanist Committee for Human Rights, *Health Rights of Women Assessment Instrument* (2006) ; International Centre for Human Rights and Democratic Development, *Initiative on Human Rights and Impact Assessment*, 2005.

²² Voir P. Hunt et G. MacNaughton, op. cit., p. 37 à 46.

38. Le Réseau mondial de femmes pour les droits en matière de procréation offre un excellent exemple d'utilisation des évaluations d'impact sur les droits de l'homme. Ce réseau a procédé à une évaluation afin d'analyser l'impact sur le droit à la santé des femmes d'un projet de loi sur les soins obstétriques offerts aux femmes migrantes sans papiers aux Pays-Bas. La loi envisagée visait à créer un système d'indemnisation plus uniforme, mais les mesures proposées ont eu pour effet de réduire l'accès des femmes migrantes enceintes et sans papiers aux services de santé et de compromettre l'accès aux soins de santé prénataux. Ce projet de loi a également entraîné des disparités entre les groupes d'utilisateurs des services médicaux²³.

Utilisation d'indicateurs et de critères pour le suivi

39. Les indicateurs et valeurs de référence sont très utiles pour assurer le suivi des progrès, de la stagnation ou de la régression dans la réalisation d'un droit donné sur un certain laps de temps – par exemple la période qui sépare l'examen de deux rapports périodiques successifs par un organe conventionnel.

40. Depuis la publication du rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels (E/2007/82), le Haut-Commissariat a progressé dans l'élaboration d'un cadre conceptuel d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs des droits de l'homme comprenant des exemples d'indicateurs pour certains droits économiques, sociaux et culturels – droit à l'alimentation, droit à la santé, droit à l'éducation, droit à un logement convenable, droit à la sécurité sociale et droit au travail (voir HRI/MC/2008/3, annexe I).

41. Le choix d'indicateurs appropriés pour chaque droit facilitera l'utilisation de critères pour évaluer concrètement les progrès. Ces critères correspondent à des valeurs concrètes d'indicateurs quantitatifs donnés, qui servent de cibles ou d'objectifs mesurables que les États parties s'engagent à atteindre dans un délai déterminé, par exemple pour réduire l'incidence de la mortalité maternelle ou le taux d'abandon scolaire. Les critères peuvent aider les États parties à définir les mesures appropriées et à leur affecter les ressources nécessaires, et ils constituent de meilleurs paramètres pour vérifier l'adéquation des efforts déployés par l'État pour la réalisation des droits.

42. Un suivi cohérent faisant appel à des indicateurs et des critères permet de mesurer les progrès enregistrés dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels au moyen d'un ensemble d'outils conceptuels plus précis. L'emploi d'indicateurs et de critères améliore l'efficacité du suivi international des organes conventionnels et peut renforcer l'aptitude des États parties à évaluer et à améliorer les résultats des politiques, plans et programmes. L'adoption d'un ensemble cohérent d'indicateurs et la volonté des pouvoirs publics de trouver des critères mesurables renforcent la transparence et la responsabilisation des politiques du gouvernement à l'égard de la société civile et d'autres parties prenantes nationales et internationales. Les données statistiques reconnues par l'État offrent une source possible d'éléments de preuve pouvant être acceptés par les tribunaux et jouent un

²³ Voir A. Wubben, « Violations of human rights in the Netherlands: HeRWAI analysis on the consequences of the implementation of the draft bill, modification Health Care Insurance Law (31 249), on the access to obstetrician care for uninsured and undocumented pregnant migrants in Amsterdam » (Amsterdam Women's Global Network for Reproductive Rights, 2008).

rôle déterminant en cas de litiges dans certains domaines tels que la discrimination indirecte et les litiges dits structurels.

43. L'emploi de données statistiques pour le suivi des droits de l'homme exige que les États produisent des informations visant spécifiquement à vérifier le respect des obligations en matière de droits de l'homme. Par ailleurs, afin d'autoriser les organisations de la société civile et d'autres parties prenantes à participer au suivi, les informations fournies par l'État devraient être accessibles à tous²⁴. Malgré son utilité, l'emploi d'indicateurs souffre de certaines restrictions. Des problèmes tels que le manque d'informations, des difficultés de ventilation des données et le risque de ne comprendre que partiellement la situation concernant l'exercice des droits exigent que l'on associe les indicateurs à d'autres sources d'information pour évaluer la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

Analyse budgétaire

44. Cette section du rapport offre des considérations sur le recours à l'analyse budgétaire comme moyen d'assurer le suivi de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels afin de compléter le rapport antérieur du Haut-Commissaire aux droits de l'homme sur la réalisation progressive de ces droits (E/2007/82).

45. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, un État partie s'engage à agir « au maximum de ses ressources disponibles », en vue d'assurer le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné que les « moyens appropriés » pour parvenir à ce plein exercice comprennent des mesures « financières »²⁵.

46. Comme pour tous les droits de l'homme, la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels exige des affectations budgétaires et des dépenses correspondantes, en particulier pour ce qui est des obligations positives qui en découlent. La prestation de services éducatifs, la promotion et la facilitation de l'exercice du droit à l'alimentation, le suivi des devoirs des employeurs concernant les droits des travailleurs, par exemple, exigent nécessairement des ressources financières régulières. Par conséquent, le budget – qui est l'instrument qui détermine l'étendue des ressources de l'État, leur affectation et les dépenses envisagées – est particulièrement pertinent pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Le budget est une précieuse source d'informations pour évaluer quels sont les engagements normatifs que l'État prend au sérieux, car il illustre les préférences, les priorités et les choix de l'État. Ainsi, de faibles affectations de crédits aux soins de santé, à l'éducation ou aux programmes sociaux alors que des lacunes sont visibles au niveau de la mise en œuvre pourraient témoigner d'un ordre de priorité inapproprié ou d'une estimation insuffisante des fonds nécessaires pour assurer l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

²⁴ Voir, par exemple, Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Claude-Reyes c. Chile*, 19 septembre 2006, par. 77.

²⁵ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3, par. 7.

47. Il existe plusieurs manières de procéder à une analyse budgétaire en fonction de l'objectif recherché²⁶.

48. Tout d'abord, l'analyse budgétaire peut être statique ou dynamique. L'analyse statique consiste à évaluer un budget donné indépendamment. L'analyse dynamique consiste à comparer l'évolution des budgets dans le temps en s'intéressant aux fluctuations des affectations et des dépenses au cours de différentes périodes.

49. L'analyse statique fournit directement des informations au sujet des ressources dont disposent les États pour s'acquitter de leurs mandats. Une deuxième étape relativement simple dans l'analyse statique du budget sous l'angle des droits économiques, sociaux et culturels consiste à déterminer le montant des ressources allouées pour l'exercice de chaque droit dans les différents secteurs par rapport à l'ensemble des ressources; cette répartition offre en elle-même un moyen intéressant de comparaison et d'évaluation. Dresser la liste des ressources allouées à la sécurité sociale, à la santé ou à la politique alimentaire en les comparant au pourcentage des autres affectations permet d'avoir une idée générale des priorités relatives du gouvernement telles qu'elles s'expriment dans le budget.

50. La ventilation de l'affectation des ressources dans chaque domaine spécifique fournit également d'importantes informations sur ce que sont les priorités. Les droits économiques, sociaux et culturels nécessitent une attention spéciale dans le cas des groupes vulnérables, marginalisés et victimes de discrimination. Une conception possible de l'analyse budgétaire consiste à répertorier les principaux bénéficiaires de certaines affectations budgétaires. Par exemple, lorsque les systèmes et les services qui répondent à des droits économiques, sociaux et culturels – comme les régimes en matière de santé et d'éducation – sont segmentés et que chaque segment sert différents groupes de la population, il peut être révélateur de comparer la manière dont les ressources sont réparties. Si un pourcentage important du budget de l'éducation sert à subventionner des écoles privées qui s'occupent d'enfants appartenant à des familles à revenu intermédiaire ou élevé par rapport aux écoles d'État qui desservent les secteurs de la population à faible revenu, l'analyse donnerait à penser que les priorités du gouvernement ne sont pas conformes à ses obligations internationales.

51. Certains groupes de la société civile et organismes des Nations Unies ont mis au point des méthodologies précises pour analyser les incidences budgétaires pour des groupes sociaux particuliers comme les femmes ou les enfants²⁷. De la même manière, la ventilation géographique des affectations, comparée aux ressources et aux besoins de chaque région, peut aussi fournir des arguments pour démontrer une répartition inappropriée.

52. Ces approches peuvent être rendues plus précises en comparant les affectations dans chaque domaine avec des recommandations ou des critères spécifiques en rapport avec la constatation d'une réalisation insuffisante des droits. Ces recommandations ou critères peuvent être exprimés sous forme de ressources, par

²⁶ Voir, en général, Fundar Centro de Análisis e Investigación, International Human Rights Internship Program and International Budget Project, *Dignity counts: a guide to using budget analysis to advance human rights* (2004).

²⁷ Voir, par exemple, Fonds de développement des Nations Unies pour la femme, *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, New York, 2006.

exemple combien cela coûterait d'atteindre un objectif spécifique comme la réduction du pourcentage d'enfants non scolarisés ou l'extension de la couverture du régime de santé à des zones éloignées. Cette technique, parfois appelée analyse des coûts, offre un paramètre pour vérifier à la fois l'adéquation des ressources allouées par l'État et leur répartition et peut faire apparaître la nécessité de faire appel à des ressources supplémentaires, sous forme de nouveaux impôts ou d'une aide et d'une coopération internationales pour répondre aux critères proposés.

53. L'analyse budgétaire peut parfois s'avérer être une opération difficile, du fait que les droits économiques, sociaux et culturels en tant que tels ne sont pas nécessairement ventilés dans les rubriques budgétaires de l'État. Par ailleurs, les fonds alloués à d'autres droits peuvent se rattacher aux droits économiques, sociaux et culturels ou avoir un impact sur eux. Par exemple, l'enregistrement des naissances est un droit civil qui se rattache également à l'exercice de tous les droits, y compris la santé, la protection sociale et l'éducation.

54. L'analyse budgétaire dynamique offre d'autres moyens d'évaluer les efforts réalisés pour s'acquitter des obligations concernant les droits économiques, sociaux et culturels. Dans l'analyse budgétaire dynamique à court terme, une distinction simple mais importante est la différence entre les dépenses inscrites au budget et les dépenses effectives : la comparaison entre les deux offre un excellent moyen d'évaluer l'engagement de l'État en faveur de l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. C'est ainsi que la sous-utilisation des crédits dans un domaine où les objectifs n'ont pas été atteints ou lorsque les indicateurs laissent apparaître d'importantes lacunes dans le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels, peut être le signe du non-respect par l'État de l'obligation d'agir « au maximum de ses ressources disponibles ». De la même manière, une sous-utilisation répétée pendant plusieurs années des crédits dans un secteur social, éducation ou santé par exemple, peut en fait indiquer que la planification est insuffisante ou que les fonds alloués à ce secteur ne sont pas décaissés rapidement, ce qui rend impossible d'utiliser les ressources allouées dans les délais voulus.

C. Suivi des violations des droits économiques, sociaux et culturels

55. Le suivi des violations offre une perspective distincte mais connexe du suivi de l'exercice des droits. Comme tous les autres droits, les droits économiques, sociaux et culturels créent pour les États des obligations dont le non-respect équivaut à une violation de ces droits. Les individus et groupes d'individus peuvent être victimes de ces violations.

56. Si le suivi de l'exercice des droits nécessite l'évaluation d'un processus continu, le suivi des violations est en règle générale lié à l'enregistrement et à l'examen de cas spécifiques. Dans le premier cas, le suivi passe généralement par l'analyse des statistiques socioéconomiques et autres statistiques administratives, tandis que dans le deuxième, le suivi se rattache souvent à des données factuelles (voir HRI/MC/2008/3, par. 13 et 14). Cette distinction appelle certaines réserves.

57. En premier lieu, les statistiques socioéconomiques et autres statistiques administratives peuvent être utiles, voire essentielles, pour définir une violation de manière précise. Les plaintes pour discrimination indirecte, par exemple, doivent être accompagnées de la preuve d'un effet dommageable et divergent sur l'exercice

d'un droit par un groupe déterminé par rapport à un autre groupe, femmes par rapport aux hommes ou membres d'une minorité ethnique par rapport à la majorité de la population. Des statistiques et informations quantitatives peuvent également être utilisées pour définir d'autres violations telles que l'insuffisance de l'éducation, le caractère systématique des expulsions ou l'absence de mesures adoptées pour donner suite aux obligations juridiques. Elles peuvent également être utiles pour prouver que l'État n'a pas fait ce qu'il était tenu de faire malgré l'existence de ressources disponibles.

58. En deuxième lieu, ce ne sont pas toutes les violations qui peuvent être exactement qualifiées de factuelles : étant donné que les droits économiques, sociaux et culturels comportent à la fois des obligations négatives et positives, les violations peuvent prendre la forme de mesures prises par le gouvernement, mais peuvent également résulter de son inaction ou omission. Dans ce cas, l'expression « données factuelles » peut induire en erreur car la violation consiste à ne pas agir, en omettant par exemple d'appliquer une politique alimentaire ou d'établir un service d'inspection du travail pour vérifier le respect des règles de sécurité et d'hygiène sur le lieu de travail.

59. Une autre distinction peut également permettre de préciser différents types de violations résultant des mesures prises par l'État. Un État peut commettre un manquement à une obligation liée aux droits de l'homme en adoptant des lois ou des règlements incompatibles avec les normes relatives aux droits de l'homme. Ce sont là des violations normatives. Un exemple en serait l'adoption de lois discriminatoires ou délibérément régressives sans justification suffisante. Un État peut également commettre un manquement à une obligation liée aux droits de l'homme en adoptant des mesures qui ne tiennent en fait pas compte d'une interdiction existante : ce sont là des violations factuelles. Ce serait le cas, par exemple, si des représentants de l'État faisaient preuve de discrimination dans la prestation des services sociaux, en violation de la législation antidiscriminatoire en vigueur. Dans un cas comme dans l'autre, le recensement des violations par action dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels n'est pas très différent du recensement traditionnel des violations des droits civils et politiques.

60. L'obligation de respecter les droits économiques, sociaux et culturels est généralement définie comme l'interdiction d'intervenir dans l'exercice effectif d'un droit par le détenteur de ce droit, les manquements à cette obligation pouvant constituer d'excellents exemples de violations du droit considéré par les mesures prises par l'État. Par exemple, les expulsions, l'exclusion discriminatoire du bénéfice des services de santé, l'adoption par des mandataires de l'État de lois limitant le droit de former des syndicats et d'y adhérer sans justification suffisante, ou encore la pollution de l'eau, illustrent bien ce type de violations. L'adoption de mesures délibérément régressives, par exemple des mesures législatives visant à réduire la couverture des plans de santé obligatoires ou à réintroduire les frais d'inscription dans les écoles primaires sont d'autres exemples concrets de ce type de mesures.

61. Les violations par omission peuvent être des violations normatives ou des violations factuelles. Les omissions normatives, également appelées « vides juridiques », interviennent, par exemple, lorsqu'il existe une obligation de promulguer des lois ou des règlements pour donner effet à un droit et que cette obligation n'est pas respectée. Les vides juridiques sont particulièrement pertinents

dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels car l'exercice effectif de ces droits dépend dans une large mesure de l'existence d'une définition claire des droits et des obligations reconnus par la loi. Dans bon nombre de pays à travers le monde, si la constitution et les instruments relatifs aux droits de l'homme qui ont été ratifiés prévoient l'obligation de garantir l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, aucune loi n'a été adoptée afin de les concrétiser. Les omissions factuelles ou « déficits d'exécution » consistent à ne pas s'acquitter de la responsabilité de faire quelque chose qui est déjà prévu par la loi, qu'il s'agisse de fournir des médicaments, de garantir un nombre de places suffisants à l'école pour les enfants ou de vérifier effectivement le respect des règles de sécurité et d'hygiène par les employeurs privés. Il serait nécessaire d'améliorer les techniques de recensement des violations par omission, ce qui ne manquerait pas d'améliorer le suivi de tous les droits de l'homme.

62. Les violations qui ont un effet sur la collectivité ou le système représentent un autre problème à examiner. Le respect des obligations positives concernant les droits économiques, sociaux et culturels nécessite souvent des arrangements, des solutions ou des remèdes collectifs. Des considérations de coût et d'échelle obligent à planifier les services et les programmes en tenant compte des groupes et des collectivités, et pas seulement des individus isolés. Le droit d'accès à des services éducatifs ou médicaux, par exemple, ne peut être interprété comme un droit à un enseignant par élève ou à un médecin par patient, mais comme le droit d'avoir accès à des établissements et à des services destinés à un certain segment de la population.

63. Autrement dit, l'exercice de certains aspects des droits de l'individu dépend d'un arrangement collectif. Lorsque des installations et des services n'existent pas, ou lorsque leur fonctionnement n'est pas satisfaisant, tous les membres du groupe qu'ils sont supposés desservir sont affectés. Par exemple, lorsque le nombre de places dans les écoles primaires d'un certain district est insuffisant, tous les enfants en âge d'être scolarisés sont affectés. Lorsque les centres médicaux disposent d'un personnel insuffisant, tous les usagers de ces centres se trouvent affectés. L'insuffisance des services d'assainissement ou d'adduction d'eau a un impact sur tous les usagers. Dans tous ces cas, la disponibilité de recours appropriés nécessite généralement des décisions collectives permettant de s'attaquer à la cause profonde de la violation, même lorsqu'il s'agit de violations individuelles.

64. Un moyen de vérifier les violations des droits économiques, sociaux et culturels consiste à répertorier les plaintes déposées par les victimes présumées devant les mécanismes judiciaires ou quasi judiciaires de recours, par exemple les affaires portées devant les tribunaux et les recours engagés devant des institutions nationales de défense des droits de l'homme ou des organismes administratifs. Bien que, dans certaines juridictions, les droits économiques, sociaux et culturels ne soient toujours pas considérés comme relevant de la compétence des tribunaux et qu'aucune voie de recours appropriée ne soit prévue en cas de violation présumée de ces droits, l'absence même de voies de recours appropriées peut constituer une violation des obligations internationales concernant les droits économiques, sociaux et culturels²⁸.

²⁸ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 9, par. 2 à 8, 10 et 14. Voir aussi Commission interaméricaine des droits de l'homme, « Access to justice as a guarantee of economic, social and cultural rights: a review of the standards adopted by the inter-american system of human rights », OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4, 7 septembre 2007.

65. Un volume croissant de jurisprudence nationale dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels a montré les possibilités qu'offrent les tribunaux et les organes quasi judiciaires pour déceler les violations, faire apparaître des lacunes dans la conception ou la mise en œuvre des politiques des pouvoirs publics et verser des réparations aux victimes.

66. Les violations des droits économiques, sociaux et culturels vont souvent de pair avec des violations du droit à un recours approprié et à un jugement équitable. Par ailleurs, le respect voulu des décisions judiciaires en matière de droits économiques, sociaux et culturels revêt une importance particulière en raison du caractère vital et urgent des intérêts menacés par la violation de ces droits. Des tribunaux nationaux et internationaux ainsi que des organes quasi judiciaires ont souligné l'importance de la rapidité des procédures et de l'application des décisions de justice concernant les traitements, les retraites, les accidents du travail, les interventions médicales, la scolarisation et les expulsions, notamment. Le suivi de l'adéquation et de l'efficacité des recours judiciaires dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels fournira également d'importants renseignements sur la mesure dans laquelle l'État honore ses obligations dans ce domaine.

67. Les différends touchant les droits économiques, sociaux et culturels ont mis en lumière la nécessité d'élargir le suivi à l'exécution des décisions judiciaires. Lorsque la réparation est difficile et pourrait nécessiter la modification de lois, de règlements et de plans, ou encore la mise en place de nouveaux services ou l'affectation de nouveaux crédits budgétaires, l'application des décisions de justice peut prendre longtemps. Un certain nombre d'affaires emblématiques engagées devant différentes juridictions illustrent les exigences complexes ou structurelles auxquelles doit répondre la procédure dans les affaires touchant les droits économiques, sociaux et culturels. Il est intéressant de relever que ces difficultés ont conduit à modifier la procédure, notamment en désignant des commissaires auprès du tribunal, en assignant des fonctions de suivi aux institutions nationales de défense des droits de l'homme ou en mettant au point des indicateurs spécifiques pour permettre aux instances politiques de rendre compte aux tribunaux des progrès obtenus dans la mise en œuvre des décisions de justice²⁹.

68. L'adoption du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels marque un tournant décisif. Ce protocole offrira aux individus et aux groupes d'individus qui relèvent de la juridiction d'États parties à la fois au Pacte et au Protocole facultatif la possibilité de soumettre au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des communications sur des violations présumées de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte, à certaines conditions, notamment celle d'avoir épuisé les recours internes. Il autorise également le Comité à ouvrir une enquête lorsqu'il reçoit des informations fiables concernant une violation grave et systématique par un État partie de l'un quelconque des droits reconnus par le Pacte, à condition que l'État concerné ait explicitement accepté sa compétence. Après son entrée en vigueur, le

²⁹ Voir, par exemple, Tribunal constitutionnel de la Colombie, décision A-027/2007, 1^{er} février 2007; Cour suprême de l'Inde, *People's Union for Civil Liberties c. Union of India and others*, 2 mai 2003; et Tribunal administratif fédéral de l'Argentine, Chambre IV (Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV), *Viceconte, Mariela Cecilia c. Estado Nacional, Ministerio de Salud y Acción Social*, 2 juin 1998.

Protocole facultatif contribuera à définir la teneur des droits dans des situations concrètes et à continuer à constituer une jurisprudence nationale.

69. Le recensement et la diffusion des violations des droits économiques, sociaux et culturels – en particulier des violations qui ont un impact collectif – peuvent être très utiles pour susciter une réaction des autorités responsables. Les organisations de la société civile et les institutions nationales de défense des droits de l’homme jouent un rôle capital à cet égard, de même que les médias. Certains mécanismes institutionnels, par exemple les enquêtes menées par des comités parlementaires ou des organismes indépendants, peuvent également fournir des occasions de vérifier les violations.

IV. Conclusions

70. Le présent rapport contient certaines directives concernant la mise en œuvre et le suivi des droits économiques, sociaux et culturels. Si l’importance de la mise en œuvre et du suivi vaut pour tous les droits de l’homme, certaines caractéristiques des droits économiques, sociaux et culturels appellent des précisions particulières, notamment en ce qui concerne la gamme des obligations liées aux droits économiques, sociaux et culturels, la notion de « réalisation progressive » et l’obligation de garantir strictement la non-discrimination dans l’exercice de ces droits.

71. Ce rapport fait le point des différents moyens d’assurer le suivi des droits économiques, sociaux et culturels. Le suivi de la législation et du cadre normatif adoptés pour mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels exige de déterminer si des lois et d’autres mesures normatives ont été adoptées pour donner effet à ces droits et si elles correspondent aux obligations de fond et de procédure exigées par le droit international en matière de droits de l’homme.

72. Le suivi de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels peut aussi se faire en évaluant l’avancement, la stagnation ou la rétrogression dans le plein exercice de ces droits dans le temps. Cela peut se faire au moyen d’évaluations d’impact sur les droits de l’homme afin de prévoir les conséquences éventuelles de l’adoption et de la mise en œuvre de mesures spécifiques concernant les droits économiques, sociaux et culturels. Ces évaluations d’impact sur les droits de l’homme nécessitent la participation de toutes les parties prenantes concernées et des consultations entre elles.

73. L’utilisation d’indicateurs quantitatifs et de critères constitue un autre moyen de vérifier la réalisation progressive de ces droits. La mise au point d’un ensemble d’indicateurs et l’adoption d’exemples d’indicateurs ont considérablement progressé au cours des dernières années.

74. Ce rapport propose également une analyse budgétaire, instrument indispensable pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, mais aussi moyen important d’illustrer les choix et les priorités politiques d’un État. L’analyse budgétaire peut être utile pour déterminer si les engagements de l’État se répercutent de manière suffisamment concrète dans ses affectations de ressources et ses dépenses. L’analyse budgétaire offre le moyen de déterminer quel est le « maximum des ressources disponibles » d’un État partie déterminé.

75. Enfin, le rapport s'intéresse également au suivi des violations des droits économiques, sociaux et culturels. Ces violations peuvent résulter de l'action ou de l'omission de l'État. Le suivi des violations des droits économiques, sociaux et culturels peut se faire en recensant les plaintes déposées devant les mécanismes judiciaires et quasi judiciaires. Dans les États parties où la possibilité de présenter des requêtes est limitée ou non existante, des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes se chargent généralement de répertorier les violations, en particulier celles qui ont un impact collectif. L'entrée en vigueur du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels renforcera le suivi des violations à l'échelon international.
