



## Conseil économique et social

Distr. générale  
25 juin 2007  
Français  
Original : anglais

---

### Session de fond de 2007

Genève, 2-27 juillet 2007

Point 14 g) de l'ordre du jour provisoire\*

**Questions sociales et questions relatives  
aux droits de l'homme : droits de l'homme**

## Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme\*\*

### *Résumé*

Soumis conformément à la résolution 48/141 de l'Assemblée générale, en date du 20 décembre 1993, le présent rapport est axé sur le concept de « réalisation progressive » des droits économiques, sociaux et culturels au regard du droit international relatif aux droits de l'homme.

On trouvera à la section II une analyse de ce concept et de la manière dont les traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme envisagent la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels, tout en imposant aux États parties des obligations immédiatement applicables. La section III passe en revue certains des problèmes liés à l'application concrète des obligations régies par la réalisation progressive, ainsi que les mesures et stratégies adoptées par les pays pour assurer progressivement l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. La section IV porte principalement sur le travail de surveillance indépendante dévolu aux organes créés en vertu des instruments relatifs aux droits de l'homme, et sur les différentes manières de contrôler la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels.

---

\* E/2007/100.

\*\* Rapport présenté tardivement dans le souci d'y faire figurer les informations les plus récentes.



## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1–2	3
II. Le concept de réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels .	3–27	3
A. Dispositions conventionnelles pertinentes .....	3–4	3
B. Disposition relative à l'utilisation au maximum des ressources disponibles .	5–13	4
C. Obligations à effet immédiat .....	14–27	6
III. Conséquences concrètes sur les politiques, stratégies et programmes .....	28–44	9
A. Mesures à prendre .....	29–36	9
B. Conditions nécessaires à l'élaboration des politiques, stratégies et programmes .....	37–44	11
IV. Suivi de la réalisation progressive des droits par les organes conventionnels ....	45–75	13
A. Examens et rapports périodiques : utilisation des indicateurs et des données de référence .....	47–56	13
B. Surveillance des processus budgétaires nationaux .....	57–65	16
C. Examen des violations relatives à la réalisation progressive des droits .....	66–75	18
V. Observations finales .....	76–80	20

## I. Introduction

1. Soumis conformément aux dispositions de la résolution 48/141 de l'Assemblée générale, en date du 20 décembre 1993, le présent rapport est axé sur le concept de réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels au regard du droit international relatif aux droits de l'homme. Il complète le rapport que j'ai présenté au Conseil économique et social à sa session de fond de l'année dernière (E/2006/86), consacré à la protection juridique des droits économiques, sociaux et culturels.

2. Le concept de réalisation progressive est extrêmement important dans l'interprétation des obligations liées aux droits économiques, sociaux et culturels telles qu'énoncées dans les traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Il s'applique en outre directement à l'action menée en vue d'atteindre les objectifs de développement convenus sur le plan international, comme les objectifs du Millénaire pour le développement<sup>1</sup>. Cependant, à l'instar des concepts de « justiciabilité » et de protection juridique des droits économiques, sociaux et culturels, il est souvent mal interprété. Ce concept est ainsi parfois compris comme signifiant que les droits économiques, sociaux et culturels, par définition, ne sont pas immédiatement applicables, ou sont de simples aspirations, définies par ailleurs de façon trop vague pour qu'en résultent des obligations claires imposées aux États. Le présent rapport vise à dissiper ces idées fausses.

## II. Le concept de réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels

### A. Dispositions conventionnelles pertinentes

3. Le concept de réalisation progressive décrit de manière simplifiée un aspect essentiel des obligations des États parties relatives à certains droits économiques, sociaux et culturels, telles qu'énoncées dans trois des neuf principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme<sup>2</sup> : le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention relative aux droits des personnes handicapées<sup>3</sup>. Il est défini dans certains articles énonçant les obligations générales qui incombent aux États parties à ces instruments, lesquels se lisent comme suit :

*Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 2, paragraphe 1*

Chacun des États Parties au présent Pacte 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.

*Convention relative aux droits de l'enfant, article 4*

Les États Parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits

reconnus dans la présente Convention. Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, ils prennent ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale.

*Convention relative aux droits des personnes handicapées,  
article 4, paragraphe 2*

Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, chaque État Partie s'engage à agir, au maximum des ressources dont il dispose et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale, en vue d'assurer progressivement le plein exercice de ces droits, sans préjudice des obligations énoncées dans la présente Convention qui sont d'application immédiate en vertu du droit international.

4. Si le concept de réalisation progressive est formulé avec de légères nuances dans les articles précités, sa signification profonde peut être ramenée aux obligations faites aux États parties : a) de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre, ou le plein exercice, des droits économiques, sociaux et culturels, et b) de le faire dans toutes les limites des ressources dont ils disposent<sup>4</sup>.

## **B. Disposition relative à l'utilisation au maximum des ressources disponibles**

5. La disposition relative à l'utilisation au maximum des ressources disponibles pour s'acquitter de l'obligation d'assurer le plein exercice des droits est l'un des principaux traits caractéristiques du concept de réalisation progressive. Comme le montre la genèse de la rédaction du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, la définition des obligations relatives au plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels reposait essentiellement sur l'acceptation du fait que, dans de nombreux pays, ces droits ne pouvaient être mis en œuvre que progressivement, faute de ressources<sup>5</sup>.

6. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels chargé de contrôler l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le concept de réalisation progressive « permet de sauvegarder la souplesse nécessaire, compte tenu des réalités du monde et des difficultés que rencontre tout pays qui s'efforce d'assurer le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels »<sup>6</sup>. De la même façon, le Comité des droits de l'enfant, qui contrôle le respect de la Convention relative aux droits de l'enfant, note que ce concept « traduit l'acceptation réaliste du fait que le manque de ressources financières et autres peut entraver la pleine application des droits économiques, sociaux et culturels dans certains États »<sup>7</sup>.

7. Il convient de noter que l'expression « ressources disponibles » s'entend aussi des ressources que la communauté internationale met à la disposition d'un État dans le cadre de la coopération internationale évoquée dans les articles précités. De la même façon, cette expression désigne non seulement les moyens financiers dont dispose un État, mais aussi les autres types de ressources utiles à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, comme les ressources humaines et techniques ou les données d'information.

8. L'expression « ressources disponibles » ménage une certaine souplesse à l'application des obligations conventionnelles, dans la mesure où l'application par un État partie de ses obligations est en partie évaluée en fonction des ressources dont il dispose<sup>8</sup>. Ainsi, si un État partie A (riche en ressources) et un État partie B (pauvre en ressources) ont les mêmes obligations conventionnelles, les attentes sont plus élevées à l'égard du premier que du second.

9. Il faut toutefois souligner que la latitude autorisée par la disposition relative au « maximum des ressources disponibles » est fonction des ressources nécessaires à la réalisation d'un droit donné. Par conséquent, si l'exercice d'un droit donné nécessite peu de ressources, cette disposition perd de sa pertinence, et l'on attend de l'État A et de l'État B qu'ils obtiennent les mêmes résultats.

10. À cet égard, il convient de mettre en lumière les différents types d'obligations incombant aux États. Comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels l'a fait remarquer, chaque droit économique, social et culturel impose trois catégories d'obligations, à savoir l'obligation de respect, l'obligation de protection et l'obligation de mise en œuvre<sup>9</sup> :

a) L'obligation de respect requiert des États qu'ils s'abstiennent d'entraver l'exercice de la liberté de la personne;

b) L'obligation de protection requiert des États qu'ils empêchent des particuliers et des groupes (tiers) de faire obstacle à l'exercice d'un droit de la personne;

c) L'obligation de mise en œuvre requiert des États qu'ils adoptent les mesures voulues pour assurer la réalisation d'un droit.

11. Le respect et la protection des droits nécessitent en général moins de ressources que leur mise en œuvre et les États sont la plupart du temps en mesure de s'acquitter immédiatement de ces obligations. Dans certains cas, pour promouvoir un droit particulier, un État peut ainsi être obligé de s'abstenir de certaines mesures (obligation de respect), comme de procéder à des expulsions forcées, ou tenu de protéger les droits de personnes contre les violations par des tiers (obligation de protection), en s'assurant par exemple que les employeurs respectent les règlements en matière de santé et de sécurité.

12. Par contre, l'obligation de mise en œuvre est en général plus coûteuse pour les États. Les incidences financières et l'applicabilité de la disposition relative à « l'utilisation des ressources disponibles » varient en fonction des mesures adoptées pour réaliser un droit donné. À cet égard, il convient de noter que l'obligation de mise en œuvre peut elle-même être subdivisée selon trois aspects principaux :

a) L'obligation de mettre en œuvre (faciliter) requiert des États parties qu'ils adoptent des mesures et des stratégies favorables à l'exercice des droits de la personne, par exemple en veillant à ce que l'éducation scolaire soit de qualité et culturellement adaptée aux minorités;

b) L'obligation de mettre en œuvre (promouvoir) les droits requiert des États parties qu'ils diffusent l'information et adoptent des mesures éducatives pour sensibiliser le public à un droit donné;

c) L'obligation de mettre en œuvre (garantir) requiert des États parties qu'ils garantissent directement un droit donné lorsqu'un particulier ou un groupe de

particuliers est incapable, pour des raisons échappant à son contrôle, d'exercer ce droit avec les moyens dont il dispose.

13. Comme indiqué ci-après, même lorsque les objectifs en matière de droits de l'homme ont des incidences financières majeures, liées par exemple à l'existence des installations, des biens et des services sanitaires nécessaires à toute une population, le manque de ressources ne peut justifier l'inaction ou le report *sine die* d'avancées vers la réalisation des droits.

### C. Obligations à effet immédiat

14. La notion de réalisation progressive des droits est facilement assimilée à l'idée selon laquelle les obligations conventionnelles relatives aux droits économiques, sociaux et culturels peuvent être exécutées au coup par coup, hypothèse clairement erronée.

#### *Obligations non soumises aux principes de l'utilisation au maximum des ressources disponibles et de la réalisation progressive*

15. En premier lieu, il importe de noter que les obligations relatives aux droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas toutes soumises aux principes de réalisation progressive et d'utilisation au maximum des ressources disponibles. On remarquera notamment que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention relative aux droits des personnes handicapées imposent tous trois l'obligation immédiate de garantir que les droits économiques, sociaux et culturels seront exercés sans discrimination<sup>10</sup>. C'est pourquoi les mesures visant la réalisation progressive des droits doivent toujours être guidées par le principe fondamental de non-discrimination et s'y conformer.

16. De la même façon, un certain nombre d'obligations conventionnelles spécifiques énoncées dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont habituellement considérées comme immédiatement applicables, quelles que soient les ressources des États parties. Il s'agit, entre autres, de l'obligation d'assurer le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats et le droit de grève (art. 8), et de l'obligation de protéger les enfants et les adolescents contre l'exploitation économique et sociale [art. 10.3)]<sup>11</sup>.

#### *Obligation immédiate de prendre des mesures*

17. Même dans le cas des obligations générales inhérentes au concept de réalisation progressive (énoncées dans les articles visés plus haut dans la section A), on aurait tort de les considérer comme n'ayant pas un effet immédiat.

18. Si le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et les articles correspondants de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention relative aux droits des personnes handicapées prévoient la réalisation progressive de certains droits économiques, sociaux et culturels, l'obligation, à proprement parler, d'adopter des mesures à cette fin a un effet immédiat. Comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels l'a souligné, le paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels impose aux États parties l'obligation

immédiate de prendre des mesures résolues, concrètes et précises, de faire le meilleur usage possible des ressources disponibles et d'œuvrer aussi rapidement et efficacement que possible à la réalisation de ces droits<sup>12</sup>. Tous les États parties sont donc tenus, quelles que soient les ressources dont ils disposent, par une obligation immédiate de tout mettre en œuvre, au maximum de ces ressources, pour progresser sur la voie de la réalisation des droits.

*Présomption contre les mesures régressives*

19. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'obligation immédiate de prendre des mesures et d'œuvrer aussi rapidement et efficacement que possible à la pleine réalisation des droits implique une forte présomption quant à la proscription de toutes mesures délibérément régressives, c'est-à-dire qui compromettent l'exercice d'un droit<sup>13</sup>. L'introduction du paiement de frais de scolarité dans l'enseignement secondaire si ce dernier était auparavant gratuit constituerait par exemple une mesure délibérément régressive. S'il prend une telle mesure délibérément régressive, l'État partie doit apporter la preuve qu'il l'a fait « après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles » et qu'elle « est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte et à l'ensemble des ressources disponibles »<sup>14</sup>.

*Obligations fondamentales minimales*

20. En dernier lieu, selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et plusieurs rapporteurs spéciaux du Conseil des droits de l'homme, les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont pour obligation immédiate d'assurer, au moins, la satisfaction de « l'essentiel de chacun des droits » consacrés dans le Pacte, obligation également appelée « obligation fondamentale minimale »<sup>15</sup>. Pour le Comité, le fait de ne pas garantir ce minimum essentiel constitue à première vue une violation du Pacte. Il appartient alors à l'État partie de démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimales<sup>16</sup>.

21. On remarquera à cet égard que le Pacte ne définit pas clairement ce qui constitue l'exercice de l'essentiel des droits, exceptions faites du « droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim » (art. 11) et de la disposition selon laquelle « l'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous » (art. 13). Toutefois, dans ses observations générales émises depuis 2000, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a cherché à expliquer ce qu'il considérait comme l'exercice de l'essentiel d'un certain nombre de droits<sup>17</sup>. Les obligations fondamentales minimales définies sont notamment les suivantes :

Assurer l'accès à une alimentation essentielle minimale qui soit suffisante et sûre sur le plan nutritionnel, pour libérer chacun de la faim;

Assurer l'accès à des moyens élémentaires d'hébergement, de logement et d'assainissement et à un approvisionnement suffisant en eau salubre et potable;

Fournir les médicaments essentiels, tels qu'ils sont définis périodiquement dans le cadre du Programme d'action de l'OMS pour les médicaments essentiels<sup>18</sup>.

22. Dans une certaine mesure, l'exercice du minimum essentiel des droits dépend sans doute de la situation particulière de chaque État. Ainsi, dans une résolution adoptée en 1994, la Commission des droits de l'homme a invité les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels « à mettre au point des repères nationaux spécifiques pour donner effet à l'obligation fondamentale minimale consistant à assurer la satisfaction de l'essentiel de chacun de ces droits »<sup>19</sup>.

*Différences et similarités eu égard aux obligations relatives aux droits civils et politiques*

23. Il est à noter que l'importance des ressources et de la réalisation progressive ne sont pas des caractéristiques uniques des droits économiques, sociaux et culturels. Les différents aspects de la réalisation de tous les droits de l'homme peuvent avoir des incidences considérables en termes de ressources et, sur le plan pratique, s'inscrire seulement dans la durée. Il suffit ici de songer aux dépenses substantielles liées à l'infrastructure nécessaire au bon fonctionnement du système de justice pénale. Pour s'acquitter de leurs obligations de « respecter » les droits civils et politiques et d'« en assurer l'exercice », les États doivent en outre œuvrer aussi rapidement que possible à la réalisation de ces droits. Les auteurs du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont donc convenu que l'article 2, qui établit le caractère général des obligations, sous-entend aussi la notion d'application dans les meilleurs délais possibles<sup>20</sup>.

24. Il existe, toutefois, une nette différence entre les obligations subordonnées au concept de réalisation progressive et celles qui exigent des États la concrétisation immédiate d'un droit ou d'une règle donnée, les premières laissant aux États une certaine marge de manœuvre du fait que leur capacité réelle quant à l'application effective de certains droits est prise en compte lors de l'évaluation de cette application.

25. Ainsi, le fait de ne pas garantir le droit de chacun à un procès équitable constitue par définition une violation de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais le fait de ne pas assurer l'accès à des médicaments d'un coût abordable n'en est pas nécessairement une. Un État ne manquera pas à ses obligations internationales relatives aux droits de l'homme s'il est en mesure de démontrer qu'il ne peut pas fournir des médicaments peu coûteux et qu'il s'efforce, au maximum des ressources disponibles, de régler ce problème.

26. De même, le fait de ne pas garantir la réalisation minimale du droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (l'accès aux médicaments essentiels par exemple) est considéré comme une violation apparente, et non pas caractérisée, du traité. En d'autres termes, le manquement ou non aux obligations internationales dépend de la capacité de l'État partie de démontrer qu'il a pleinement utilisé les ressources disponibles pour remédier à la situation.

27. On notera toutefois que celles des obligations relatives aux droits économiques, sociaux et culturels qui ne sont pas soumises à la réalisation progressive (semblables en cela aux obligations relatives aux droits civils et politiques) ne laissent pas autant de marge de manœuvre. Ainsi, un État qui ne réussirait pas à protéger les personnes contre la discrimination dans l'accès aux médicaments manquerait à ses obligations en vertu du paragraphe 2 de l'article 2 du

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, quelles que soient les difficultés financières qu'il ait pu rencontrer.

### III. Conséquences concrètes sur les politiques, stratégies et programmes

28. On étudiera dans la présente section les implications du concept de réalisation progressive, l'accent étant mis en particulier sur le type de mesures nécessaires pour garantir les droits économiques, sociaux et culturels, et sur la manière dont les normes internationales posent certaines conditions générales relatives à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques, stratégies et programmes.

#### A. Mesures à prendre

29. Les traités relatifs aux droits de l'homme et les organes conventionnels donnent seulement quelques indications générales quant au type de mesures à prendre, ce qui reflète l'impossibilité de prescrire une liste unique de mesures pour la réalisation de tous les droits économiques, sociaux et culturels. Comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels l'a signalé, inévitablement, les moyens les plus appropriés de donner effet au droit varient de façon très sensible d'un État partie à l'autre, compte tenu de la situation particulière de chacun d'eux. Ainsi, chaque État a une certaine latitude pour choisir ses méthodes et ses mesures<sup>21</sup>. Toutefois, et comme on va le constater plus loin, la latitude dont disposent les États n'est pas absolue, un cadre d'action général étant prévu par les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

##### *Tous les moyens appropriés*

30. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, au paragraphe 1 de son article 2, fait obligation aux États parties de prendre des mesures, « par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives, » et la Convention relative aux droits de l'enfant, à son article 4, prévoit l'obligation de « prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres » nécessaires à la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels. Sachant que les traités internationaux offrent une base juridique pour les mesures visant à promouvoir ces mêmes droits, il convient de mettre l'accent sur les mesures législatives. Ainsi, la première démarche qu'un État partie à un traité international relatif aux droits de l'homme doit entreprendre consiste essentiellement à faire en sorte que sa législation nationale soit pleinement conforme aux dispositions de ce traité<sup>22</sup>. De plus, l'adoption de mesures législatives est sans doute un élément indispensable à la prise en compte de nombreux aspects des droits reconnus dans le Pacte international. À cet égard, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a particulièrement insisté sur la nécessité d'assurer l'accès aux voies de recours légal et à la réparation appropriées en cas de violation des droits visés dans le Pacte international<sup>23</sup>.

31. Si les mesures législatives sont fondamentales, la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels n'en dépend pas moins largement des politiques et des programmes d'intérêt général. Comme l'a noté le Comité, l'expression « par tous les moyens appropriés » doit être interprétée dans son sens intégral et premier,

et doit inclure les mesures administratives, financières, éducatives et sociales<sup>24</sup>. Le Pacte international lui-même fournit déjà quelques orientations quant au type de mesures envisagées. Ainsi, un certain nombre d'articles contiennent des exemples non exhaustifs de mesures que les États parties doivent prendre pour réaliser pleinement ces droits. L'article 6 notamment (Droit au travail) dispose que les mesures doivent inclure « l'orientation et la formation techniques et professionnelles » et l'article 11 (Droit d'être à l'abri de la faim) précise au paragraphe 2 que les mesures devraient inclure la « diffusion de principes d'éducation nutritionnelle »<sup>25</sup>.

32. Par ailleurs, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'enfant ont fourni quelques orientations d'ordre général dans les recommandations qu'ils ont faites aux États parties et dans leurs observations générales. À titre d'exemple, les organes créés en vertu de traités invitent souvent à appliquer des mesures éducatives comme moyen de promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels. Dans leurs recommandations, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'enfant ne prescrivent toutefois pas de mesures spécifiques, en raison de la latitude accordée aux États parties. Ainsi, s'agissant d'un problème particulier lié au travail des enfants dans un État donné, les organes conventionnels exigeraient de l'État partie concerné qu'il prenne des mesures concrètes pour résoudre ce problème, mais laisseraient audit État le soin de décider des mesures qu'il considère les plus appropriées dans son cas particulier.

33. Dans certains cas, les plans et programmes convenus au plan international contiennent également des indications relatives aux mesures destinées à donner effet à certains droits en particulier. Ainsi, plusieurs stratégies mondiales adoptées sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies donnent des précisions sur les mesures requises pour la réalisation des droits reconnus dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, notamment la Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000 (résolution 43/181 de l'Assemblée générale); le Plan d'action international sur le vieillissement (voir résolution 57/167 de l'Assemblée générale); la Stratégie globale de l'OIT en matière de sécurité et de santé au travail; et la Stratégie mondiale pour l'alimentation, l'exercice physique et la santé<sup>26</sup>.

#### *Rôle des gouvernements dans la réalisation des droits*

34. Il convient de noter que l'application des mesures visant à promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels ne nécessite pas systématiquement la participation directe de l'État à la prestation des services liés à la réalisation de droits spécifiques. Dans la plupart des pays, les aliments sont par exemple produits par le secteur privé, dans des entreprises agricoles à grande échelle comme dans les petites exploitations agricoles. En conséquence, les États ont d'abord le devoir de garantir (faciliter) la réalisation du droit à l'alimentation, en prenant notamment des mesures visant à améliorer l'accès des populations rurales aux ressources et aux moyens leur permettant de subvenir à leurs besoins. Ce n'est que dans le cas où des personnes ne sont pas en mesure d'accéder à une alimentation suffisante avec les moyens dont elles disposent, que l'État serait tenu de garantir (assurer) ce droit en intervenant de façon plus directe (par exemple en offrant une aide alimentaire temporaire aux familles nécessiteuses)<sup>27</sup>.

35. Si des mesures concrètes visant à donner effet aux droits économiques, sociaux et culturels sont souvent prises par des acteurs privés, les autorités et les acteurs publics demeurent néanmoins les principaux responsables pour ce qui est de faire avancer la réalisation des droits. En particulier, les gouvernements, tant nationaux que locaux, doivent prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que les ressources limitées, publiques comme privées, puissent le mieux servir à promouvoir la réalisation des droits, en accordant une attention particulière à l'amélioration de la situation des plus démunis. Des subventions publiques ou des crédits d'impôt peuvent ainsi être accordés aux promoteurs privés pour les encourager à construire des logements bon marché à l'intention des personnes et des familles à faible revenu.

36. De plus, comme le soulignent les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, la coopération internationale est un moyen important de réaliser progressivement les droits économiques, sociaux et culturels. Les États parties partagent la responsabilité de coopérer pour progresser dans la réalisation de ces droits et atteindre les objectifs et remplir les engagements convenus à l'échelon international, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement.

## **B. Conditions nécessaires à l'élaboration des politiques, stratégies et programmes**

37. Si chaque État doit déterminer les mesures qu'il considère les mieux adaptées à sa situation propre, l'obligation immédiate « d'agir » ou « de prendre des mesures » nécessite, au minimum, la formulation de stratégies nationales visant à donner effet aux droits économiques, sociaux et culturels. Les normes et règles relatives aux droits de l'homme fixent certaines conditions générales pour l'élaboration et la mise en œuvre de telles stratégies.

### *Formulation, mise en œuvre et suivi des stratégies*

38. Comme l'a souligné le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'obligation prévue au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international d'« agir [...] par tous les moyens appropriés » entraîne une obligation immédiate d'adopter des stratégies pour la réalisation progressive de chacun des droits reconnus dans le Pacte international<sup>28</sup>. Les normes relatives aux droits de l'homme imposent un certain nombre de conditions quant à la manière de concevoir de telles stratégies.

39. Premièrement, un impératif élémentaire dans la formulation d'une stratégie et la détermination des objectifs pertinents d'intérêt général est l'évaluation de l'état actuel de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, évaluation qui implique à son tour plusieurs autres impératifs. Il importe d'abord que les États mettent en place des systèmes qui leur permettent à la fois de recueillir et d'analyser les données pertinentes. Il faut en outre ventiler convenablement les données recueillies afin de recenser les problèmes de discrimination et d'identifier les groupes sociaux particulièrement vulnérables et défavorisés en termes d'exercice des droits en question. Les données doivent donc être ventilées, dans la mesure du possible, suivant des variantes telles que le sexe, l'âge, la situation socioéconomique, l'appartenance rurale ou urbaine et l'origine ethnique.

40. Deuxièmement, les évaluations de la situation relative aux droits de l'homme doivent servir de base à l'énonciation de stratégies cohérentes et ciblées, destinées à

résoudre les problèmes qui ont été identifiés et à promouvoir la réalisation intégrale des droits économiques, sociaux et culturels<sup>29</sup>. De telles stratégies exigeront souvent une approche intersectorielle faisant intervenir différents secteurs publics, à divers niveaux. Ces stratégies devraient en outre être rapprochées de la planification du développement national pour obtenir l'engagement politique et institutionnel requis, ainsi qu'un financement spécifique et durable en vue de leur mise en œuvre<sup>30</sup>. Il faudra également que les stratégies nationales prévoient et intègrent des indicateurs et des critères permettant d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des droits<sup>31</sup>.

41. Troisièmement, les stratégies nationales doivent, une fois formulées, être mises en œuvre. À cet égard, il est particulièrement important qu'elles fixent des objectifs réalistes et réalisables et que des fonds suffisants soient dégagés aux fins de leur exécution. Les gouvernements doivent non seulement chercher à tirer le meilleur parti de leurs ressources souvent limitées, mais aussi s'employer à mobiliser les ressources du secteur privé et de la communauté aux fins de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Par ailleurs, la réalisation des stratégies et des politiques suppose une bonne coordination des efforts (souvent entre une multitude d'acteurs).

42. Quatrièmement, la mise en œuvre des stratégies doit faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation constants. Comme le Comité des droits de l'enfant l'a signalé, l'élaboration d'une stratégie nationale n'est pas une tâche isolée, mais doit s'accompagner de mécanismes de suivi et d'examen périodique, à l'occasion par exemple de rapports annuels destinés au parlement et au public<sup>32</sup>. Le suivi périodique devrait servir de base pour l'examen et l'amélioration des politiques et des stratégies, et lancer ainsi un nouveau cycle d'évaluations des droits de l'homme et de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des stratégies.

#### *Principes directeurs pour la formulation de politiques*

43. Le processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des stratégies nationales doit constamment s'inspirer des normes internationales relatives aux droits de l'homme<sup>33</sup>. En ce qui concerne la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, les principes directeurs suivants sont particulièrement importants :

a) Les stratégies et les politiques doivent être conçues, mises en œuvre et suivies sur la base d'un processus participatif et transparent<sup>34</sup>. En particulier, les informations relatives aux stratégies et politiques doivent être facilement accessibles au public, sous une forme appropriée;

b) Les stratégies et les politiques doivent en priorité garantir que nul ne subisse de discrimination dans la jouissance de ses droits économiques, sociaux et culturels. À titre d'exemple, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a montré comment une affectation peu judicieuse des ressources peut devenir discriminatoire si elle privilégie de façon excessive un groupe particulier<sup>35</sup>. Par ailleurs, afin de remédier aux situations qui causent ou entretiennent la discrimination, les États pourront devoir adopter des mesures temporaires spéciales, par exemple pour parvenir plus rapidement à la réalisation d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes dans l'emploi<sup>36</sup>;

c) Les stratégies doivent faire une place spéciale à la protection des membres marginalisés et vulnérables de la société. Quand les moyens sont limités, il est particulièrement important que les États veillent à l'utilisation ciblée et rationnelle

des ressources (humaines, technologiques, financières, etc.) pour réaliser les droits économiques, sociaux et culturels des groupes marginalisés et vulnérables<sup>37</sup>;

d) Le respect des obligations fondamentales minimales doit occuper une place hautement prioritaire dans les décisions politiques et budgétaires. Les gouvernements doivent faire tout leur possible pour que les ressources limitées disponibles servent, au minimum, à protéger les droits de base tels que l'accès universel à l'enseignement primaire obligatoire gratuit et aux soins médicaux de base et aux médicaments essentiels.

44. Il convient de noter que les principes directeurs susmentionnés sont également pertinents au regard des initiatives internationales visant à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Comme l'ont souligné le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et les rapporteurs spéciaux sur les droits économiques, sociaux et culturels dans une déclaration conjointe, les normes internationales relatives aux droits de l'homme et les principes de réalisation progressive et de disponibilité des ressources doivent être les lignes de force de toute stratégie tendant à réaliser [les] objectifs [du Millénaire pour le développement]<sup>38</sup>.

#### **IV. Suivi de la réalisation progressive des droits par les organes conventionnels**

45. Le suivi de la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels sert deux grands objectifs. Comme il a été dit à la section précédente, il doit, d'une part, s'inscrire dans l'évaluation permanente, par les gouvernements, de l'efficacité de leurs programmes, législations et politiques. Il garantit, d'autre part, l'exécution transparente et responsable des engagements souscrits par les pays en matière de droits de l'homme – mais il faut pour ce faire qu'à l'autosurveillance des États viennent s'ajouter les contrôles exercés par des organes de surveillance indépendants.

46. Un certain nombre d'acteurs nationaux peuvent participer à ces mécanismes de surveillance indépendants – institutions de défense des droits de l'homme, commissions parlementaires, organisations de la société civile, syndicats, universités et presse<sup>39</sup>. La présente section porte toutefois essentiellement sur la surveillance de la mise en œuvre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme assurée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits de l'enfant et les autres organes conventionnels. Trois modalités de surveillance seront étudiées en détail : les évaluations périodiques basées sur des données de référence et des indicateurs des droits de l'homme, le suivi et l'analyse des processus budgétaires nationaux, l'examen judiciaire ou quasi judiciaire des manquements à la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels.

##### **A. Examens et rapports périodiques : utilisation des indicateurs et des données de référence**

47. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'enfant s'intéressent depuis longtemps à l'utilisation d'indicateurs statistiques dans le cadre de l'évaluation de la réalisation progressive des droits économiques,

sociaux et culturels. Les indicateurs statistiques qui servent à déterminer le degré d'exercice des droits de l'homme s'appellent « indicateurs des droits de l'homme »<sup>40</sup>. Ainsi, les statistiques de scolarisation ventilées par sexe et par milieu de résidence (urbain ou rural) permettent de mieux suivre et mesurer la concrétisation du droit à l'éducation.

48. Alors que le système des Nations Unies et les bureaux nationaux de la statistique produisent une quantité considérable de statistiques socioéconomiques, aucune approche commune n'existe généralement à ce jour pour exploiter ces données comme indicateurs des droits de l'homme<sup>41</sup>. La définition d'indicateurs appropriés pour pouvoir suivre la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels a toutefois beaucoup progressé ces dernières années, grâce notamment à un certain nombre d'initiatives au sein du système des Nations Unies. Ainsi, dans son *Rapport sur le développement humain 2000*, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) propose un schéma général pour utiliser les indicateurs statistiques à des fins de surveillance de la situation des droits de l'homme<sup>42</sup>, et des organismes et programmes des Nations Unies, dont l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et ONU-Habitat s'emploient à mettre au point des indicateurs de la réalisation progressive du droit à la santé, à l'alimentation et au logement<sup>43</sup>.

49. De son côté, le Rapporteur spécial sur le droit qu'à toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible a proposé dans ses récents rapports un cadre théorique pour les « indicateurs du droit à la santé », ainsi que des listes types d'indicateurs qui permettraient de faire de la survie des enfants l'un des aspects du droit de l'enfant à la santé<sup>44</sup>. De même, dans son plus récent rapport au Conseil, le Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant a proposé une liste d'indicateurs pour suivre la réalisation du droit à un logement convenable<sup>45</sup>.

50. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme appuie également les travaux dans ce domaine. On notera que, à la demande des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme<sup>46</sup>, il a élaboré, en concertation avec un groupe d'experts, un cadre conceptuel et méthodologique pour la définition d'indicateurs quantitatifs et autres données statistiques devant servir à promouvoir et suivre l'application des instruments relatifs aux droits de l'homme (économiques, sociaux et culturels), ainsi qu'aux droits civils et politiques<sup>47</sup>.

51. Le cadre conceptuel proposé traduit les normes universelles des droits de l'homme en indicateurs pertinents et opérationnels dans le contexte des pays<sup>48</sup>. Plus précisément, il synthétise le contenu normatif des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme dans quelques caractéristiques et une configuration d'indicateurs « structurels », « de méthode » et « de résultats ». Pour tel ou tel droit particulier, les indicateurs identifiés évaluent les mesures prises par l'État partie pour remplir ses obligations, qu'il s'agisse de son engagement et de l'acceptation des normes des droits de l'homme (indicateurs structurels), des efforts qu'il déploie, en tant que principal sujet d'obligations, pour satisfaire aux obligations découlant de ces normes (indicateurs de méthode), ou des résultats obtenus pour les titulaires de droits (indicateurs de résultats).

52. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a proposé pour un certain nombre de droits de l'homme, dont le droit à une alimentation adéquate, le droit à la

santé, le droit à un logement convenable et le droit à l'éducation, des indicateurs types qui sont en cours de validation par un processus de consultations régionales et sous-régionales. À titre d'exemple, la santé de la procréation a été identifiée comme l'un des éléments du droit à la santé, tel que défini par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 12); les indicateurs retenus sont entre autres la date d'entrée en vigueur et le champ d'application de la politique nationale en matière de santé maternelle et procréative (indicateur structurel), la proportion d'accouchements assistés par des professionnels de santé qualifiés (indicateur de méthode) et le taux de mortalité maternelle (indicateur de résultats).

53. Pour mesurer le progrès dans le temps de la réalisation des droits, les indicateurs statistiques des droits de l'homme doivent être associés à des objectifs chiffrés et à des valeurs de référence. On peut ainsi, à partir d'un point de repère précis, définir une stratégie pour réduire par exemple la mortalité maternelle de 10 % en 5 ans. Mais par ailleurs l'utilisation d'indicateurs et de valeurs de référence pour mesurer la réalisation progressive des droits pose inévitablement la question de savoir ce qui peut être considéré comme un rythme de progrès réaliste et raisonnable compte tenu des ressources disponibles. En d'autres termes, il s'agira de déterminer si réduire la mortalité maternelle de 10 % en 5 ans est un objectif à la fois suffisamment ambitieux et d'une envergure réaliste.

54. Les organes conventionnels s'en remettent aux États parties eux-mêmes pour répondre à cette interrogation. Bien que le choix des valeurs-cibles et des valeurs de référence soit soumis à certaines exigences procédurales – il doit notamment être issu d'un processus participatif largement ouvert –, il appartient aux États parties de fixer les données de référence qu'ils estiment réalistes pour évaluer la réalisation progressive des droits, compte tenu de la situation particulière des pays concernés. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué qu'il pourrait les aider dans cette tâche dans le cadre d'un tour d'horizon commun, autrement dit en examinant avec eux les indicateurs et les valeurs de référence au regard desquels les progrès doivent être évalués pour les périodes couvertes par les rapports<sup>49</sup>. Les institutions nationales de protection des droits de l'homme pourraient jouer le même rôle en aidant les États à définir des indicateurs et des valeurs de base pertinents.

*Indicateurs et valeurs de référence : problèmes et limites*

55. L'utilisation d'indicateurs des droits de l'homme comme moyen effectif de suivre la réalisation progressive des droits pose un certain nombre de problèmes. Tout d'abord, la collecte de données statistiques ventilées dans tous les domaines couverts par le Pacte nécessite une capacité d'organisation et des ressources qui font défaut à de nombreux pays. Les organes de surveillance des traités encouragent les États parties qui manquent de moyens à solliciter une assistance internationale, en indiquant par exemple la nature et l'envergure de l'aide dont ils ont besoin pour honorer leurs obligations en matière de surveillance<sup>50</sup>.

56. Une autre difficulté de l'utilisation des indicateurs des droits de l'homme tient à la nécessité de synthétiser la complexité des différents droits de l'homme en un ensemble gérable d'indicateurs statistiques. Il convient de garder à l'esprit à cet égard les limites évidentes des variables statistiques qui, aussi détaillées et ventilées soient-elles, ne donneront jamais qu'une image partielle de l'exercice des droits. D'où la nécessité de prévoir différents types de mécanismes de surveillance, y compris la surveillance des traités internationaux par des organes spécialisés dont

les évaluations reposent sur une large panoplie d'informations. Reste que les indicateurs statistiques, s'ils sont assortis de valeurs-cibles et de données de référence précis, peuvent être de précieux indices de difficultés et de problèmes dans le domaine des droits de l'homme et servir d'outils dans la perspective d'une évaluation plus complète de la situation.

## **B. Surveillance des processus budgétaires nationaux**

57. Les budgets nationaux sont d'importants documents politiques qui reflètent les grands choix d'orientation des gouvernements et le niveau des ressources publiques. L'analyse des processus budgétaires se justifie donc pleinement pour suivre l'effort consacré à la réalisation progressive des droits et déterminer notamment si les ressources disponibles sont utilisées au mieux. Selon les termes mêmes de l'expert indépendant du Conseil des droits de l'homme sur les effets des politiques d'ajustement structurel et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, notamment les droits économiques, sociaux et culturels :

« La capacité d'un pays à assurer la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels dépend dans une mesure non négligeable de sa capacité à élaborer un budget approprié fondé sur une politique judicieuse et un mode participatif, et à en assurer utilement et efficacement l'exécution. »<sup>51</sup>

58. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'enfant utilisent les données macrobudgétaires pour se faire une idée globale des grands axes de l'action publique et étayer leurs recommandations générales en faveur d'un meilleur financement de certains secteurs et programmes. C'est ainsi que leurs directives relatives à l'établissement des rapports périodiques demandent aux États de leur communiquer des informations sur les ressources, exprimées en pourcentage du produit national brut (PNB), affectées à des secteurs précis. Comme le précise le Comité des droits de l'enfant :

« Aucun État ne peut dire si les besoins des enfants sont satisfaits sur les plans économique, social et culturel "dans toutes les limites des ressources dont il dispose", s'il ne peut identifier la part des ressources inscrites au budget national ou autre au titre du secteur social et, à l'intérieur de celui-ci, des politiques relatives à l'enfance à la fois directement et indirectement. »<sup>52</sup>

59. Conformément au principe de la marge d'appréciation laissée aux États, les organes conventionnels ne s'aventurent pas à prescrire des objectifs budgétaires précis, hormis le rappel occasionnel de divers objectifs budgétaires internationalement convenus<sup>53</sup>. Afin d'approfondir la réflexion sur l'analyse de l'information budgétaire au service de la surveillance des traités, le Comité des droits de l'enfant consacra sa journée annuelle de débat général (le 21 septembre 2007) à cette question, en se penchant notamment sur l'action engagée « dans toutes les limites des ressources disponibles » pour faire prévaloir les droits économiques, sociaux et culturels des enfants<sup>54</sup>.

60. Le suivi des budgets nationaux, qui a un rapport étroit avec celui des politiques et des stratégies nationales, pourrait être mieux exploité par les organes de surveillance des traités. Les normes des droits de l'homme impliquent l'obligation de formuler des stratégies et de suivre les progrès accomplis au moyen d'indicateurs et de valeurs de référence, et la même règle pourrait s'appliquer aux

processus budgétaires nationaux. L'information sur l'élaboration et l'exécution de ces budgets devrait à tout le moins être rendue publique, au nom de la transparence, ce qui n'est pas le cas dans de nombreux pays<sup>55</sup>.

61. Les organisations de la société civile ont été les premières à montrer comment l'analyse des budgets nationaux et locaux permettrait d'ouvrir le débat sur les grands choix d'orientation et de rendre les États comptables de leurs engagements en matière de droits de l'homme<sup>56</sup>. Cette analyse consiste généralement à examiner des indicateurs de droits de l'homme spécifiques (par exemple le faible taux de scolarisation des filles) à la lumière des obligations juridiques et des engagements politiques souscrits par les États concernés et au regard des dotations budgétaires du secteur correspondant. Les données budgétaires permettent également de montrer comment les budgets (et les dépenses par tête) privilégient certaines populations ou régions au détriment des autres et comment ces disparités se reflètent dans la situation des droits de l'homme. Les chiffres du budget sont également utilisés pour analyser l'évolution dans le temps des dotations budgétaires de certains secteurs (par exemple la santé, l'éducation ou le logement) en pourcentage du PNB, et pour faire apparaître des tendances à la baisse, indices d'une absence de mesures propres à assurer la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels<sup>57</sup>.

#### *Difficultés et limites de la surveillance des processus budgétaires nationaux*

62. Si elle est de toute évidence utile pour déterminer jusqu'où les gouvernements s'efforcent de réaliser les droits économiques, sociaux et culturels, l'analyse des budgets nationaux et régionaux pose toutefois un certain nombre de problèmes.

63. Ainsi, le budget national ne donne pas nécessairement une image complète des ressources financières de l'État. On notera à cet égard que toute évaluation réaliste de ces ressources ne doit pas s'arrêter aux chiffres mais tenir compte également des sources de recettes potentielles inexploitées. Dans certains cas, la réforme fiscale, dans le sens d'une redistribution plus équitable des richesses, peut être une stratégie efficace pour donner une portée pratique à l'obligation faite aux États de prendre des mesures « dans toutes les limites des ressources dont ils disposent ».

64. De même, l'analyse des seules dotations budgétaires comporte d'importantes faiblesses. Comme le souligne une récente publication du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), le montant de la dotation budgétaire de tel ou tel secteur n'est pas forcément synonyme de meilleur accès aux services et de réalisation des droits, car beaucoup d'autres facteurs entrent en jeu<sup>58</sup>. Le plus souvent, la grande question n'est pas de savoir quelles sommes ont été dépensées, mais plutôt comment elles l'ont été. Saisir cet aspect du problème nécessite des mécanismes de responsabilité financière qui permettent d'évaluer l'utilité des dépenses.

65. Malgré ces difficultés et ces limites, les données budgétaires peuvent être utiles pour suivre ce que font les États pour aboutir à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Sans entrer dans les subtilités de la définition des ressources disponibles réelles, les organes de surveillance peuvent assez facilement pointer des problèmes précis, tels que le sous-financement de tel ou tel programme, s'ils notent une discordance flagrante entre les objectifs et les dotations budgétaires, un déséquilibre manifeste dans l'utilisation des fonds publics au profit de certaines populations ou régions, ou une diminution sensible du financement de certains secteurs entraînant une dégradation de la protection des droits économiques, sociaux et culturels.

### C. Examen des violations relatives à la réalisation progressive des droits

66. L'examen judiciaire des plaintes individuelles concernant des manquements aux obligations souscrites par les États peut également servir à suivre la réalisation progressive des droits. Il s'ajoute utilement à d'autres formes de surveillance – les organes de surveillance des traités internationaux et les mécanismes nationaux et internationaux d'examen judiciaire pouvant jouer un rôle important à cet égard.

#### *Le rôle potentiel de la procédure de plainte individuelle*

67. L'examen des affaires individuelles permet des analyses beaucoup plus détaillées que celui des rapports périodiques des États parties. Il pourrait théoriquement porter aussi sur les manquements à la réalisation progressive des droits. Mais les communications émanant de particuliers ne peuvent pas être examinées au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ou de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui sont parmi les neuf grands instruments relatifs aux droits de l'homme, les deux seuls à ne pas avoir de procédure de plainte individuelle.

68. Des requêtes concernant des droits économiques, sociaux et culturels ont certes été portées devant les instances nationales et internationales existantes, mais l'absence de mécanismes couvrant plus largement de tels droits est une lacune persistante du système international de protection des droits de l'homme. Il est toutefois intéressant de noter que la Convention relative aux droits des personnes handicapées prévoit, dans son protocole facultatif, une procédure de plainte individuelle. Avec l'entrée en vigueur de ces deux instruments, il sera pour la première fois possible d'examiner des manquements à la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels, quoique seulement, il est vrai, si la partie lésée est une personne handicapée<sup>59</sup>. De même, un groupe de travail à composition ouverte du Conseil des droits de l'homme a fait un pas supplémentaire important pour promouvoir la concrétisation de ces droits en entamant des négociations sur une procédure de communication individuelle au titre du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels.

#### *Examen judiciaire et marge d'appréciation des États*

69. Pour déterminer si l'obligation de « prendre des mesures » « par tous les moyens appropriés » en vue de la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels a été remplie, l'instance judiciaire doit évaluer non seulement les résultats, c'est-à-dire mesurer les progrès accomplis dans la réalisation d'un droit donné, mais aussi la méthode, en déterminant notamment si les mesures prises par l'État sont « appropriées » au vu de l'objectif de cheminement progressif vers la réalisation des droits.

70. On fait parfois valoir qu'il s'agit là essentiellement d'une question relevant des politiques des États, et que son examen n'entre pas dans les attributions des instances judiciaires ou quasi judiciaires. Autrement dit, les tribunaux nationaux et les organes internationaux de surveillance des traités ne sont pas compétents pour se prononcer sur le caractère raisonnable ou non des politiques nationales, car tout avis de leur part empiéterait sur les prérogatives et le mandat démocratiques des parlements nationaux.

71. À cet égard, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a récemment (le 10 mai 2007) adopté une déclaration qui précise les modalités d'un éventuel examen des communications relatives à des obligations pouvant être remplies progressivement. Ainsi, l'absence de mesures « raisonnables », ou de mesure tout court, serait considérée comme un manquement aux obligations inscrites dans le Pacte si elle ne pouvait être justifiée de manière convaincante par un manque de ressources. Dans ce cas de figure, le Comité respecterait « la marge d'appréciation laissée aux États quant à l'adoption des décisions et des mesures qui conviennent le mieux à leur situation particulière » et leur latitude « pour ce qui est de déterminer l'utilisation optimale des ressources, d'adopter des politiques nationales et de privilégier certaines demandes de ressources par rapport à d'autres »<sup>60</sup>.

72. Cette approche cadre avec la doctrine de la marge d'appréciation qui transparait dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres organes judiciaires<sup>61</sup>. Il faut toutefois préciser que la latitude accordée aux pays n'est jamais absolue. Par définition, le droit relatif aux droits de l'homme impose des limites au champ légitime de l'action publique. Autrement dit, le pouvoir discrétionnaire de l'État quant au choix de ses politiques et de ses priorités budgétaires est limité par les normes en matière de droits de l'homme qu'il s'est engagé à respecter.

73. Par conséquent, l'examen (quasi) judiciaire, tant aux niveaux international que national, n'a pas pour objet de prescrire aux États les mesures qu'ils doivent prendre pour respecter, protéger et promouvoir les droits de l'homme. Le rôle des instances judiciaires ou quasi judiciaires indépendantes consiste plutôt à déterminer le caractère raisonnable ou non des mesures prises au regard de l'objet et des fins de l'instrument. Ainsi, comme il l'indique dans sa déclaration, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels se pencherait sur la question de savoir si l'État partie a pris « des mesures raisonnables dans toutes les limites des ressources dont il dispose » pour parvenir progressivement à la réalisation des dispositions inscrites dans le Pacte.

74. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud montre comment cette évaluation peut être faite dans la pratique. La Constitution sud-africaine de 1996 consacre une série de droits socioéconomiques, dont certains comportent une clause de disponibilité des ressources proche de celle qui figure dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Ainsi, au paragraphe 2 de sa section 26 (logement), elle dispose que « l'État doit prendre des mesures législatives et autres mesures raisonnables, dans la mesure de ses ressources, afin d'aboutir à la réalisation progressive de chacun de ces droits ». Dans une décision concernant le droit à un logement convenable, la Cour a estimé que :

« les contours et le contenu précis des mesures à adopter relèvent essentiellement du parlement et de l'exécutif, qui doivent toutefois s'assurer que les mesures qu'ils adoptent sont raisonnables. Une cour qui examine le caractère raisonnable ne se demandera pas si d'autres mesures souhaitables ou favorables pourraient avoir été adoptées, ou si l'argent public aurait pu être mieux dépensé. La question qui se pose est celle de savoir si les mesures adoptées sont raisonnables. Il faut bien reconnaître que l'État pourrait adopter

tout un éventail de mesures possibles pour remplir ses obligations. Beaucoup mériteraient le qualificatif de raisonnable »<sup>62</sup>.

75. Comme l'indique le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans sa déclaration du 10 mai 2007, la détermination du caractère « raisonnable » des mesures prises par un État partie amènerait à se demander si le processus de prise de décisions a pleinement pris en compte les normes et critères inscrits dans le Pacte, et si les mesures prises ont été ciblées sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Si le défaut de mesure raisonnable était avéré, le Comité recommanderait des mesures correctives, mais laisserait à la discrétion de l'État partie concerné la décision quant au choix des moyens<sup>63</sup>.

## V. Observations finales

76. Le présent rapport a montré comment le concept de réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels avait acquis un sens spécifique dans le droit international relatif aux droits de l'homme, grâce notamment aux travaux du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et du Comité des droits de l'enfant et aux procédures spéciales instituées par le Conseil des droits de l'homme. Ce concept inclut l'obligation immédiate faite aux États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, au Pacte relatif aux droits de l'enfant et à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (après son entrée en vigueur), de prendre des mesures ciblées pour progresser aussi rapidement et efficacement que possible vers la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Il implique également le principe de l'illicéité des mesures délibérément régressives, ainsi que l'obligation immédiate de satisfaire à titre prioritaire à un minimum de droits économiques, sociaux et culturels (obligations minimales de base).

77. De plus, les instruments relatifs aux droits de l'homme imposent en matière de droits économiques, sociaux et culturels un certain nombre d'obligations qui doivent être exécutées immédiatement quel que soit le niveau des ressources disponibles – c'est le cas notamment de l'obligation de garantir la non-discrimination dans la jouissance de ces droits.

78. En règle générale, les normes internationales des droits de l'homme ne prescrivent pas de mesures spécifiques pour la concrétisation des droits économiques, sociaux et culturels. Elles fournissent toutefois des paramètres aux États parties lors de l'élaboration de leurs politiques. Tout d'abord, l'obligation de « prendre des mesures » en vue de la réalisation progressive des droits présuppose des évaluations effectives et continues du degré de jouissance de ces droits. Ces évaluations sont la condition préalable fondamentale de toute formulation de stratégie ciblée sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Pour pouvoir donner des résultats, les stratégies pour les droits de l'homme doivent intégrer des indicateurs et des valeurs de référence pertinents. Des objectifs de développement internationalement convenus tels que les objectifs du Millénaire pour le développement sont des points de repère importants pour la réalisation de certains droits économiques, sociaux et culturels, y compris dans le cadre de l'aide et de la coopération internationales.

79. Ainsi que souligné dans le présent rapport, l'action des pouvoirs publics ne doit pas seulement être auto-évaluée : elle doit également être surveillée par des

organes indépendants, dans un souci de transparence et de responsabilité. À cet égard, les organes qui suivent la mise en œuvre des instruments relatifs aux droits de l'homme remplissent une fonction importante à travers l'examen des rapports périodiques et des communications émanant de particuliers. Si les communications individuelles concernant l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels ne sont actuellement envisagées qu'au titre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, les négociations en cours sur un protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels laissent bien augurer d'un renforcement du suivi et de l'application de ces droits.

80. Le présent rapport a également évoqué le rôle qui est celui des organes de surveillance des traités quant à l'évaluation des questions touchant les politiques nationales. Les organes conventionnels laissent en effet aux États une large marge d'appréciation pour déterminer les mesures qui conviennent le mieux à la situation particulière des pays. Cette latitude n'est cependant jamais totale, de sorte que les organes chargés de surveiller l'application des traités sont pleinement fondés à suivre ce que font les gouvernements pour remplir les obligations souscrites au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris les droits pouvant être réalisés progressivement.

#### Notes

<sup>1</sup> At the United Nations Millennium Summit 191 States committed themselves to eight development goals to be attained by 2015 (see General Assembly resolution 55/2, para. 19).

<sup>2</sup> Of the nine core international human rights treaties, seven are currently in force: International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965); International Covenant on Civil and Political Rights (1966); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979); Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984); Convention on the Rights of the Child (1989); International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (1990). The two latest core human rights treaties, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, were adopted in December 2006 and have still to enter into force.

<sup>3</sup> The Convention on the Rights of Persons with Disabilities, adopted by the General Assembly on 13 December 2006 in resolution 61/106, will enter into force after the twentieth ratification or accession. As of 1 June 2007 it had 97 signatures and one ratification.

<sup>4</sup> It should be noted that neither the Convention on Rights of the Child nor the Convention on the Rights of Persons with Disabilities defines which of the rights recognized in the respective treaties would be considered economic, social and cultural rights. As the Committee on the Rights of the Child has observed, many of the rights enumerated in the Convention on the Rights of the Child contain elements of both civil and political rights and economic, social and cultural rights, reflecting the fact that enjoyment of the two sets of rights is inextricably intertwined.

<sup>5</sup> See 1989 report of the Working Group on a draft convention on the rights of the child to the Commission on Human Rights (E/CN.4/1989/48, paras. 170-177). For a discussion of the drafting history of article 2(1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, see P. Alston and G. Quinn, "The nature and scope of States Parties' obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights" in *Human Rights Quarterly*, vol. 9 (1987), pp. 156-183. See also a proposal of the delegation of India at the fourth session of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities, available at <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4india.htm>.

- <sup>6</sup> CESCR general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties obligations, para. 9.
- <sup>7</sup> Committee on the Rights of the Child (CRC) general comment No. 5 (2003) on the general measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, para. 8.
- <sup>8</sup> See footnote 6.
- <sup>9</sup> The respect, protect, fulfil typology has gained wide acceptance as a useful method of analysing human rights obligations, as reflected in various publications of United Nations agencies and programmes, such as the Food and Agriculture Organization of the United Nations, UN-Habitat, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, the United Nations Children's Fund and the World Health Organization.
- <sup>10</sup> The immediate obligation of non-discrimination is affirmed by all the core international human rights instruments. The wording of the treaties clearly shows that this obligation does not allow for progressive realization (i.e. realization over time to the maximum of available resources). Thus article 2, paragraphs 2 and 3, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights refers to obligations to "guarantee" and to "ensure". Similarly, article 5 (e) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination imposes an obligation immediately to prohibit and eliminate racial discrimination in all its forms in the enjoyment of economic, social and cultural rights.
- <sup>11</sup> Other provisions which CESCR considers to require immediate application include those concerning equal remuneration for work of equal value without distinction of any kind (art. 7 (a) (i)); the obligation to ensure that primary education shall be compulsory and available free to all (art. 13 (2) (a)); the obligation to respect the liberty of parents to choose for their children schools other than those established by the public authorities, which conform to minimum educational standards (art. 13 (3)); the obligation to protect the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions which conform to minimum standards (art. 13 (4)); and the obligation to respect the freedom indispensable for scientific research and creative activity (art. 15 (3)). See general comment No. 3, para. 5. Equally, as CESCR and the Special Rapporteur on the right to adequate housing have pointed out, the right to adequate housing (art. 11(1)) gives rise to an immediate obligation to ensure legal security of tenure to all households and protect individuals against forced evictions. See e.g. general comment No. 7 (1997) on the right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): forced evictions. The Committee defines the term "forced eviction" "as the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection" (ibid. para. 3); see also report of the Special Rapporteur on the right to adequate housing (E/CN.4/2006/41, para. 25).
- <sup>12</sup> See e.g. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) general comments No. 3, paras. 2 and 9, and No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health, para. 31.
- <sup>13</sup> CESCR general comment No. 13 (1999) on the right to education, para. 45. See also general comments No. 3, para. 9, and No. 14, para. 32.
- <sup>14</sup> See e.g. CESCR general comment No. 3, para. 9.
- <sup>15</sup> CESCR general comment No. 3, para. 10. See also e.g. report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (E/CN.4/2003/58), para. 53, and report of the Special Rapporteur on the right to food (E/CN.4/2002/58), para. 39. The notion of minimum core obligations is also reflected in the Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (formulated by a group of international law experts in 1986) as an obligation towards ensuring "respect for minimum subsistence rights" (see E/C.12/2000/13, para. 25).
- <sup>16</sup> See e.g. CESCR general comments No. 3, para. 10, and No. 13, para. 45.
- <sup>17</sup> See CESCR general comments Nos. 14 to 18.

- <sup>18</sup> CESCR general comment No. 14, para. 43.
- <sup>19</sup> Commission on Human Rights resolution 1994/20, para. 11.
- <sup>20</sup> A/5655 (1963), para. 2318. See also Alston and Quinn, *op. cit.*, p. 172.
- <sup>21</sup> See e.g. CESCR general comments No. 12 (1999) on the right to adequate food, para. 21 and No. 14, para. 53.
- <sup>22</sup> CESCR general comment No. 9 (1998) on the domestic application of the Covenant, para. 3.
- <sup>23</sup> According to the Committee, “a State party seeking to justify its failure to provide any domestic legal remedies for violations of economic, social and cultural rights would need to show either that such remedies are not ‘appropriate means’ within the terms of article 2, paragraph 1, ... or that, in view of the other means used, they are unnecessary” (general comment No. 9, para. 3). The issue of legal remedies for violations of economic, social and cultural rights is further discussed in the report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the 2006 substantive session of the Economic and Social Council (E/2006/86).
- <sup>24</sup> CESCR general comment No. 3, paras. 4 and 7.
- <sup>25</sup> See also the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 12, para. 2, art. 13, para. 2, and art. 14.
- <sup>26</sup> For example, the WHO Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health (2002) gives guidance as to measures to enable consumers to make healthy choices, including through incorporating health literacy into adult education programmes, encouraging marketing and ensuring standardized labelling with comprehensible information on the content of food items (para. 43) (available at [http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy\\_english\\_web.pdf](http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_english_web.pdf)). Likewise, the International Plan of Action on Ageing, adopted by the Second World Assembly on Ageing (2002), provides guidance as to measures to meet the objective of ensuring employment opportunities for all older persons who want to work, including through the “implementation of policies such as: increasing older women’s participation; sustainable work-related health-care services with emphasis on prevention, promotion of occupational health and safety so as to maintain work ability; access to technology, life-long learning, continuing education, on-the-job training, vocational rehabilitation and flexible retirement arrangements; and efforts to reintegrate the unemployed and persons with disabilities into the labour market” (A/CONF.197/9, para. 28).
- <sup>27</sup> See e.g. CESCR general comment No. 12, para. 15.
- <sup>28</sup> See e.g. CESCR general comments No. 1 (1989) on reporting by States parties, para. 4, and No. 14, para. 43 (f). The obligation is explicitly stated in article 14 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which requires those States which have not yet been able to secure free and compulsory primary education to all children “to work out and adopt a detailed plan of action for the progressive implementation, within a reasonable number of years, to be fixed in the plan, of the principle of compulsory education free of charge for all”.
- <sup>29</sup> As CESCR has pointed out, the principal value of an assessment of the current state of realization of economic, social and cultural rights “is to provide the basis for the elaboration of clearly stated and carefully targeted policies, including the establishment of priorities which reflect the provisions of the Covenant” (general comment No. 1, para. 4).
- <sup>30</sup> By way of example, the progressive realization of economic, social and cultural rights has been incorporated into the national strategy to address poverty in Bangladesh, with specific targets and benchmarks related to, *inter alia*, ensuring universal primary education, reducing infant and under-five mortality rates, eliminating gender disparities in primary and secondary education, reducing the proportion of malnourished children and reducing maternal mortality rates. The strategy also seeks to determine the cost of specific programmes required to reach those objectives. (“Bangladesh — unlocking the potential. National strategy for accelerated poverty reduction”, Government of the People’s Republic of Bangladesh, 16 October 2005, available at [http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Bangladesh\\_PRSP\(Oct-16-2005\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Bangladesh_PRSP(Oct-16-2005).pdf)).

- <sup>31</sup> CESCR, CRC, special rapporteurs of the Human Rights Council, UNICEF and FAO have recommended the adoption of framework laws, setting out objectives and targets as well as the time frame for their achievement, to promote the rights of the child, as well as the rights to food and to health. See e.g. CESCR general comments No. 12, para. 29, and No. 14, para. 56.
- <sup>32</sup> CRC general comment No. 5, para. 33.
- <sup>33</sup> The human rights principles which should guide policy measures for the progressive realization of economic, social and cultural rights are also outlined in *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies* (2006) published by OHCHR and available at [http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/poverty\\_strategies.doc](http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/poverty_strategies.doc). See also “Statement on a common understanding of a human rights-based approach to development cooperation” adopted at the Stamford Interagency Workshop on a Human Rights-Based Approach in the Context of United Nations Reform (May 2003) and endorsed by the United Nations Development Group, available at [http://www.undp.org/governance/docs/HR\\_Guides\\_CommonUnderstanding.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/HR_Guides_CommonUnderstanding.pdf).
- <sup>34</sup> See e.g. CESCR general comments No. 14, para. 43 (f); No. 15 (2002) on the right to water, para. 37 (e); and No. 18 (2005) on the right to work, para. 31 (c); and CRC general comment No. 5, para. 29.
- <sup>35</sup> For example, in cases where resource allocations “disproportionately favour expensive curative health services which are accessible only to a small, privileged fraction of the population, rather than primary and preventive health care benefiting a far larger part of the population” (CESCR general comment No. 14, para. 19).
- <sup>36</sup> The importance of temporary special measures (also referred to as “affirmative measures”) has been stressed by all the treaty bodies and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, in article 4, paragraph 1, contains a specific reference to such measures. See e.g. CESCR general comment No. 16 (2005) on the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights, Human Rights Committee general comment No. 18 (1989) on non-discrimination and CRC general comment No. 5.
- <sup>37</sup> See e.g. CESCR general comments No. 3, para. 12; No. 14, para. 18; No. 15, para. 13; No. 17 (2005) on the right of everyone to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he or she is the author, para. 20. It should be noted that, in this context, cost-effective use of resources does not necessarily mean adopting low-cost measures. Rather, it requires States to make the most effective use of available resources to ensure equal access to human rights for all.
- <sup>38</sup> Joint statement by CESCR and the Special Rapporteurs on economic, social and cultural rights of the Commission on Human Rights, “The Millennium Development Goals and economic, social and cultural rights” (E/C.12/2002/13, annex VII).
- <sup>39</sup> CESCR and CRC both highlight the monitoring role which national human rights institutions can potentially play (see e.g. CESCR general comment No. 10 (1998) on the role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights and CRC general comment No. 5, para. 46). The Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security adopted in November 2004 by the Council of FAO likewise recommends the establishment of independent human rights institutions to monitor policies and programmes (para. 24).
- <sup>40</sup> See e.g. CESCR general comments Nos. 14 to 18, which include specific sections on indicators and benchmarks.
- <sup>41</sup> There is generally considerable overlap between traditional indicators of socio-economic development and indicators used to assess compliance with obligations relating to economic, social and cultural rights. As a recent OHCHR publication points out: “Essentially, what distinguishes a human rights indicator from a standard disaggregated indicator of socio-economic progress is less its substance than (a) its explicit derivation from a human rights norm and (b) the purpose to which it is put, namely human rights monitoring with a view to holding duty-bearers to account” (OHCHR, *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to*

*Poverty Reduction Strategies*, para. 13, available at ([http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/poverty\\_strategies.doc](http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/poverty_strategies.doc)).

<sup>42</sup> UNDP *Human Development Report 2000*, “Human rights and human development”.

<sup>43</sup> See for example WHO, “Consultation on indicators for the right to health”, Geneva, 1 and 2 April 2004 meeting report available at <http://www.who.int/hhr/activities/Report%20indicatorsmtg04%20FINAL.pdf>); UN-Habitat and OHCHR, “UNHRP working paper No. 1: Monitoring housing rights: Developing a set of indicators to monitor the full and progressive realization of the human right to adequate housing” available at <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=1749>; FAO, “The right to food in practice — implementation at the national level”, Right to Food Unit, Rome 2006, available at [http://www.fao.org/docs/eims/upload/214719/AH189\\_en.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/214719/AH189_en.pdf). The Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security adopted in November 2004 by the Council of FAO equally encourage States to adopt “a national human rights based strategy for the progressive realization of the right to food” which “could include objectives, targets, benchmarks and time frames” (Guideline 3, Strategies).

<sup>44</sup> See, in particular, Paul Hunt, Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, reports to the General Assembly, 2003 (A/58/427) and 2004 (A/59/422).

<sup>45</sup> Miloon Kothari, Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, report to the Human Rights Council, 2007 (A/HRC/4/18). The former Special Rapporteur on the right to education, Katarina Tomaševski, also provided a framework for indicators on the right to education in her 2002 annual report (E/CN.4/2002/60).

<sup>46</sup> Report of the chairpersons of the human rights treaty bodies on their seventeenth meeting, held at Geneva on 23 and 24 June 2005 (A/60/278).

<sup>47</sup> The OHCHR panel of experts includes members of the treaty bodies, special rapporteurs of the Human Rights Council, United Nations agencies, academics and non-governmental organizations.

<sup>48</sup> The conceptual and methodological framework is set out in a background paper prepared by OHCHR for the eighteenth meeting of chairpersons, “Report on indicators for monitoring compliance with international human rights instruments” (HRI/MC/2006/7). The background paper builds on the work of the Special Rapporteur on the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as work that OHCHR has undertaken with FAO and UN-Habitat, in particular.

<sup>49</sup> See CESCR general comments No. 14, para. 58 and No. 15, para. 54.

<sup>50</sup> See e.g. CESCR general comment, No. 1, para. 3.

<sup>51</sup> Report by Bernard Mudho, independent expert on the effects of structural adjustment policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights (E/CN.4/2004/47, para. 22).

<sup>52</sup> CRC general comment No. 5, para. 51.

<sup>53</sup> For example the target of 0.7 per cent of rich countries’ GNP as official development assistance, pledged by States at the 2002 World Summit on Sustainable Development, or the 20/20 initiative agreed at the World Summit for Social Development in 1995 whereby developing countries agreed to increase spending in the social sector to 20 per cent of total public expenditure, while donor countries agreed to increase aid to basic social services to 20 per cent of official development assistance.

<sup>54</sup> Further information on the day of general discussion, “Resources for the rights of the child — responsibility of States” is available at <http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion.htm>.

- <sup>55</sup> According to the Open Budget Index, a global index rating assessing how accessible information on State budgets is to their citizens, 23 out of 59 countries surveyed in 2006 provided “minimal” or “scant or no” information to citizens on their country’s budget (<http://www.openbudgetindex.org>).
- <sup>56</sup> For example, the web page of the International Budget Project (<http://www.internationalbudget.org>) provides links to more than 40 budget groups around the world and contains various tools developed by these organizations for budget monitoring.
- <sup>57</sup> The publication *Dignity Counts: A Guide To Using Budget Analysis to Advance Human Rights* presents one example of how a civil society group has examined developments in health expenditures in the Mexican national budget to monitor compliance with the State’s obligation concerning the progressive realization of the right to the highest attainable standard of health (available at [http://www.iie.org/IHRIP/Dignity\\_Counts.pdf](http://www.iie.org/IHRIP/Dignity_Counts.pdf)).
- <sup>58</sup> UNIFEM, *Budgeting for Women’s Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, by Diane Elson, May 2006 ([http://www.unifem.org/resources/item\\_detail.php?ProductID=44](http://www.unifem.org/resources/item_detail.php?ProductID=44)).
- <sup>59</sup> While complaint procedures under the other core human rights treaties also cover aspects of economic, social and cultural rights (e.g. that under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women with regard to the economic, social and cultural rights of women), they do not cover obligations relating to the progressive realization of those rights.
- <sup>60</sup> Available at [http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e\\_c\\_12\\_2007\\_1.pdf](http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e_c_12_2007_1.pdf), paras. 11 and 12.
- <sup>61</sup> See e.g. Yuval Shany, “Towards a general margin of appreciation doctrine in international law?”, *The European Journal of International Law*, vol. 16, No. 5 (2006).
- <sup>62</sup> *The Government of South Africa v. Irene Grootboom and Others*, Case CCT 11/00, judgment of 4 October 2000, para. 41.
- <sup>63</sup> Available at [http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e\\_c\\_12\\_2007\\_1.pdf](http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e_c_12_2007_1.pdf), para. 13.