



LA CONCEPTUALISATION DES INDICATEURS DES DROITS DE L'HOMME



Les droits de l'homme ne peuvent jamais être pleinement mesurés à l'aide de statistiques. Les aspects qualitatifs sont trop importants. Cependant, il ne faut pas en conclure que la communauté des droits de l'homme doit éviter d'utiliser des faits quantitatifs; bien au contraire, elle doit apprendre à les utiliser. Le défi consiste à élaborer une méthodologie permettant de planifier le recueil de ces faits, de compiler les données, de les organiser de manière significative ainsi que de les présenter et de les diffuser de façon appropriée – afin que soit atteint un haut niveau de pertinence et de fiabilité.

Thomas Hammarberg¹

Les droits de l'homme sont exprimés sous forme de dispositions énoncées dans les différents instruments relatifs aux droits de l'homme. Leur contenu normatif est constamment élaboré et interprété par les mécanismes de défense des droits de l'homme qui font autorité, tels que le système international des droits de l'homme et sa jurisprudence.² Par ailleurs, alors que les organes conventionnels surveillent la réalisation des multiples droits de l'homme définis dans leurs traités, les autres mécanismes de défense des droits de

l'homme – tels que les procédures spéciales – peuvent s'intéresser plus particulièrement à la promotion et à la protection de droits de l'homme spécifiques. Cette nature complexe et évolutive des normes relatives aux droits de l'homme rend nécessaire l'existence d'un cadre bien structuré mais suffisamment souple pour définir des indicateurs à même de contribuer à la mesure et à la mise en œuvre des droits de l'homme. Pour construire ce cadre, le présent chapitre aborde les points suivants :

OBJECTIFS D'APPRENTISSAGE

1

Quelles sont les principales questions à traiter lorsque l'on mesure les droits de l'homme ?

2

Quel est le cadre conceptuel à utiliser pour définir les indicateurs : la notion de caractéristiques, et les indicateurs structurels, de méthode et de résultat, les indicateurs concernant les normes communes à l'ensemble des droits de l'homme ?

3

Quelques questions spécifiques à la conceptualisation des indicateurs – l'interdépendance et l'indivisibilité des droits; la mesure de l'obligation de respecter, de protéger et de mettre en œuvre

4

L'importance des indicateurs spécifiques au contexte

1. Conférence de Montreux sur « Les statistiques, le développement et les droits de l'homme », septembre 2000. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2006–2012).
2. Il comprend les observations et recommandations générales des différents traités ainsi que les travaux des procédures spéciales et du Conseil des droits de l'homme (voir chap. I).

A. Questions à traiter lorsque l'on mesure des droits de l'homme

Pour définir les indicateurs à utiliser dans le cadre des évaluations des droits de l'homme, plusieurs points doivent être pris en considération :

▶ Qu'avons-nous besoin de mesurer ?

▶ Comment devons-nous procéder pour sélectionner les indicateurs potentiels de ce que nous voulons mesurer ?

▶ Combien faut-il d'indicateurs pour évaluer la mise en œuvre d'un droit de l'homme ?

▶ Les indicateurs définis seront-ils utilisés pour classer les pays en fonction de leurs résultats en matière de droits de l'homme ?

L'approche adoptée pour la conceptualisation des indicateurs dépend de la façon dont ces questions sont traitées et des hypothèses qui sont faites.

QU'AVONS-NOUS BESOIN DE MESURER ?

L'objectif principal consiste à mesurer l'exercice des droits par les détenteurs de droits ; en d'autres termes, à recueillir quelques résultats qui pourraient être corrélés avec le degré de réalisation des droits de l'homme. Parallèlement, l'objectif consiste également à évaluer les progrès accomplis par le détenteur de devoirs pour honorer ses obligations en matière de droits de l'homme. Le but n'est pas d'établir la liste complète des indicateurs pour l'ensemble des normes relatives aux droits de l'homme ou pour l'ensemble des dispositions figurant dans les traités. Un tel objectif serait, en fait, pratiquement impossible à atteindre compte tenu de la nature et de la portée des normes relatives aux droits de l'homme et des dispositions des traités, ainsi que de la diversité des contextes

auxquels ils pourraient potentiellement être appliqués. L'évaluation des droits de l'homme aura toujours une nature plutôt qualitative, qui pourrait bénéficier de l'utilisation d'une sélection d'indicateurs quantitatifs.

Par ailleurs, étant donné que les fondements de tous les traités relatifs aux droits de l'homme sont les normes relatives à des droits spécifiques et les normes communes à l'ensemble des droits de l'homme, il semblerait logique de commencer par définir et élaborer les indicateurs d'un droit de l'homme spécifique et les normes communes qui lui sont applicables. Une fois que ces indicateurs ont été définis, l'étape suivante – les mettre en conformité avec les différentes dispositions d'un traité en vue de surveiller sa mise en œuvre – est simple.

COMMENT DEVONS-NOUS PROCÉDER POUR SÉLECTIONNER LES INDICATEURS POTENTIELS DE CE QUE NOUS VOULONS MESURER ?

Il convient d'adopter une approche structurée ainsi qu'un ensemble de critères bien définis qui peuvent être appliqués de façon systématique dans le but de définir et d'élaborer des indicateurs pour les différents droits de l'homme. Cette approche doit être cohérente d'un point de vue conceptuel et capable de contribuer à définir des indicateurs adaptés au contexte et réalisables d'un point de vue méthodologique (pour les aspects méthodologiques du cadre, voir chap. III).

Il est important d'asseoir les indicateurs sur de solides bases conceptuelles et de ne pas réduire l'exercice à l'établissement aléatoire d'une liste de possibilités. Plus précisément, un cadre conceptuel approprié devrait révéler le lien entre, d'une part les moyens et les instru-

ments politiques, et d'autre part, les résultats escomptés. Avoir connaissance de ce lien entre les résultats et leurs déterminants est particulièrement important pour définir les indicateurs qui contribueront à renforcer la mise en œuvre des droits de l'homme, comparative-ment à un objectif limité consistant à ne définir des indicateurs que pour quantifier leur degré de réalisation. Par exemple, des informations spécifiques sur le nombre de détentions arbitraires dans un pays donné reflètent la fréquence ou l'ampleur d'une violation des droits de l'homme mais ne révèlent rien sur les raisons pour lesquelles le droit à la liberté n'est pas respecté, protégé ou promu. Pour analyser ces raisons, il faut disposer d'indicateurs qui quantifient les informations relatives à ces autres aspects de la question.

COMBIEN FAUT-IL D'INDICATEURS POUR ÉVALUER LA MISE EN ŒUVRE D'UN DROIT DE L'HOMME ?

Pour contrôler le respect de la mise en œuvre d'un droit spécifique, on pourrait naturellement avoir tendance à limiter le nombre d'indicateurs. Cependant, leur nombre dépendra du contexte et de l'objectif de l'exercice. Par exemple, dans le contexte national ou infranational de la surveillance des revendications de droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, il peut s'avérer nécessaire de contrôler un ensemble d'indicateurs afin de saisir complètement l'ensemble des aspects de ces droits et le degré de réalisation des obligations correspondantes. Tel serait le cas s'il s'agissait de contrôler le droit à l'information dans les nombreux pays où il est garanti, ou le droit à l'éducation et le droit au travail en Inde, où de récentes dispositions législatives prévoient pour ces

droits des protections juridiques limitées. Ceci pourrait également être le cas si un mécanisme de procédure spéciale établi au niveau international ou national (par exemple, au Brésil) avait pour mission de surveiller un droit spécifique ou une question relative aux droits de l'homme. Parallèlement, selon les préoccupations d'un pays en matière de droits de l'homme, un État partie ou un organe conventionnel peut ne s'intéresser qu'à quelques indicateurs ou qu'à un sous-ensemble d'indicateurs définis pour une norme relative à des droits de l'homme. Néanmoins, il est important de disposer d'un ensemble complet d'indicateurs et que le choix des indicateurs soit réellement effectué par les utilisateurs à la lumière de leur objectif et de leur contexte national.

LES INDICATEURS DÉFINIS SERONT-ILS UTILISÉS POUR CLASSER LES PAYS EN FONCTION DE LEURS RÉSULTATS EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME ?

Ces travaux n'ont nullement pour objectif de soutenir la création d'un indice qui classerait les pays en fonction de leurs résultats en matière de droits de l'homme. Compte tenu de la complexité des droits de l'homme, un tel outil n'est ni aisé à conceptualiser, ni nécessairement souhaitable du point de vue de la promotion et du contrôle de la réalisation des droits de l'homme. Sachant que de nombreuses normes relatives aux droits de l'homme présentent des facettes multiples, qu'elles sont étroitement liées et interdépendantes, il est méthodologiquement difficile de les isoler pour les intégrer dans des indices sérieux qui permettraient de créer des systèmes de mesure composites et universellement acceptables à utiliser pour établir des comparaisons entre les pays. Surtout, les droits de l'homme sont des normes absolues que toutes les sociétés doivent s'efforcer d'atteindre ; cet objectif ne peut pas être dilué en créant des repères

de performances relatives reposant sur des comparaisons établies entre pays. Bien qu'ils facilitent la mise en œuvre et la surveillance de droits de l'homme, les indicateurs définis sont censés étayer principalement les comparaisons au fil du temps qui concernent la réalisation et l'exercice des droits de l'homme dans le contexte unique de chaque pays et de ses groupes de population (par exemple, les groupes ethniques). Ceci n'exclut pas, cependant, que les indicateurs définis puissent être utilisés pour entreprendre des comparaisons entre pays, mais cette utilisation doit être limitée à la comparaison à un moment donné de résultats portant sur quelques normes relatives à des droits de l'homme spécifiques, tels que le droit à l'éducation ou le droit à la vie ou des aspects de ces droits (par exemple, les taux d'alphabétisation, les disparitions signalées), et non sur l'ensemble des droits de l'homme.

B. Le cadre conceptuel

Tout en dissipant les idées fausses et les préoccupations courantes sur l'utilisation des indicateurs des droits de l'homme pour évaluer la mise en œuvre des droits de l'homme (mises en évidence au chap. I), le cadre adopté construit une approche commune pour définir et élaborer des indicateurs visant à promouvoir et à contrôler les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. Ce cadre, pour faire en sorte qu'il soit applicable, porte principalement sur l'utilisation d'informations et d'ensembles de données, qualitatives et quantitatives, aisément dispo-

nibles et reposant sur des mécanismes de production de données normalisés, que la plupart des États parties trouvent acceptables et dont la compilation et le suivi sont administrativement possibles (voir chap. III pour de plus amples détails). Le cadre comporte une approche en deux parties comprenant la définition des caractéristiques du droit de l'homme, puis d'un groupe d'indicateurs qui révèlent des aspects spécifiques de la mise œuvre de la norme associée à ce droit.

1 *Inscrire les indicateurs dans les normes relatives aux droits de l'homme – l'importance des caractéristiques du droit*

L'énumération des normes des droits de l'homme dans les traités et la poursuite de leur élaboration par les organes chargés de suivre l'application des traités et les autres mécanismes et instruments relatifs aux droits de l'homme peut rester assez générale et plusieurs droits de l'homme peuvent donner l'impression de faire double emploi. Les dispositions des traités relatifs aux droits de l'homme ne sont donc pas particulièrement utiles pour ce qui est de la détermination des indicateurs appropriés. Pour commencer, il est par conséquent important que le descriptif de la norme juridique d'un droit de l'homme soit traduit en un nombre limité de caractéristiques ou d'attributs de ce droit. Lorsque l'on définit les caractéristiques d'un droit, le processus de sélection et d'élaboration d'indicateurs ou de groupes d'indicateurs appropriés s'en trouve facilité car l'on accède à un classement clair, concret et peut-être plus « tangible ». En effet, la notion de caractéristiques d'un droit contribue à rendre le contenu d'un droit plus concret et rend explicite le lien entre, d'une part, les indicateurs définis et d'autre part, les normes relatives à ce droit.

Trois considérations doivent orienter la définition des caractéristiques d'un droit de l'homme :

■ Dans la mesure du possible, les caractéristiques doivent reposer sur une lecture exhaustive de la norme, notamment des dispositions des grands traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, de façon à ce qu'aucune de ses parties ne soit négligée lors du choix des caractéristiques d'un droit de l'homme particulier ou de la détermination des indicateurs adaptés à ce droit ;

- Dans la mesure du possible, les caractéristiques d'un droit de l'homme doivent collectivement refléter l'essence de son contenu normatif, être peu nombreuses et leur formulation doit faciliter la détermination ultérieure des indicateurs appropriés ; et
- Dans la mesure du possible, les domaines des caractéristiques ne doivent pas se chevaucher. En d'autres termes, les caractéristiques sélectionnées doivent s'exclure mutuellement.

Pour les droits de l'homme pour lesquels des exemples d'indicateurs ont été définis (voir chap. IV), on a constaté qu'en moyenne environ quatre caractéristiques permettent de saisir convenablement l'essence du contenu normatif de ces droits. Ainsi, dans le cas du droit à la vie, on a relevé, en tenant compte principalement de l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'observation générale N° 6 (1982) sur le droit à la vie du Comité des droits de l'homme, quatre caractéristiques, à savoir : la privation arbitraire de la vie, les disparitions d'individus, la santé et la nutrition, et la peine de mort. En outre, les articles 10 à 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les articles 5 b) et 5 e) iv) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, l'article 12 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, les articles premier à 16 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, l'article 6 de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'article 9 de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et l'article 10 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées ont aussi été pris en compte dans la sélection des caractéristiques du droit à la vie. De même, dans le cas du droit à la

II. >> La conceptualisation des indicateurs des droits de l'homme

>> Le cadre conceptuel

santé, cinq caractéristiques ont été retenues, à savoir la santé sexuelle et la santé de la procréation, la mortalité infantile et les soins de santé infantiles, l'hygiène du milieu et du travail, la prophylaxie, le traitement des maladies et la lutte contre les maladies, et l'accessibilité des équipements sanitaires et des médicaments essentiels. Ces caractéristiques sont essentiellement fondées sur l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et sur l'observation générale N° 14 (2000) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, sur la recommandation générale N° 24 (1999) du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et sur les observations générales N° 3 (2003) et 4 (2003) du Comité des droits de l'enfant. On s'est aussi appuyé, pour définir ces caractéristiques, sur l'article 6, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, sur l'article 5 e) iv) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, sur les articles 12 et 14, paragraphe 2 b) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, sur l'article 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant, sur les articles 28 et 43 paragraphe 1 e) de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et sur l'article 25 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

L'utilisation de ces caractéristiques pour définir des indicateurs démontre que les pratiques interprétatives et l'application des indicateurs ont des effets mutuellement bénéfiques. Les pratiques des organes conventionnels, notamment les observations et les recommandations générales, ont été particulièrement utiles à la sélection des caractéristiques. La définition

d'indicateurs pour chaque caractéristique aidera ensuite l'organe conventionnel à évaluer le respect de la disposition correspondante du traité et à approfondir l'interprétation de celle-ci.

Il est parfois suggéré, par exemple dans le cas de la plupart des droits économiques, sociaux et culturels, d'adopter une approche générique pour déterminer les caractéristiques ou les indicateurs reposant sur les notions d'*adéquation*, d'*accessibilité*, de *disponibilité*, d'*adaptabilité*, d'*acceptabilité* et de *qualité* définies dans les observations générales adoptées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels.³ Ces principes sont censés aider le détenteur de devoirs à faciliter l'obtention des « biens et services » appropriés par les détenteurs de droits lorsqu'il s'acquitte de ses obligations en matière de droits de l'homme. Ils ne remplacent pas à eux seuls les dispositions pertinentes des traités. Ils doivent en outre être spécifiquement interprétés pour chacun des droits de l'homme. Par exemple, l'« accessibilité » (c'est-à-dire l'accessibilité physique, le coût abordable et la non discrimination) sera généralement plus pertinente que la simple « disponibilité » des biens et des services pour mesurer la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.⁴ De même, pour le droit à une nourriture suffisante ou le droit à un logement décent, la définition de l'« adéquation » doit reposer sur les normes correspondant à chacun de ces droits. De même qu'il n'est pas facile ou approprié de suivre systématiquement cette approche générique pour tous les droits économiques, sociaux et culturels, il n'est pas possible non plus de s'en servir pour déterminer les caractéristiques de la plupart des droits civils et politiques. Ces principes ont néanmoins un rôle à jouer dans la sélection des indicateurs à utiliser pour les différentes caractéristiques d'un droit (voir chap. IV, sect. C).

3. Voir, par exemple, ses observations générales sur les droits à l'alimentation, au logement, à la santé et à l'éducation.

4. Il sera habituellement plus important de savoir si les personnes ou les détenteurs de droits ciblés ont un accès effectif à l'alimentation que de savoir si des denrées alimentaires sont disponibles à l'échelle nationale. De même, il est plus intéressant de connaître la proportion de personnes qui ont régulièrement accès à un médecin que le nombre total de médecins en exercice dans un pays. Néanmoins, les données relatives à des indicateurs reflétant la disponibilité sont souvent plus faciles à compiler et peuvent jouer un rôle majeur dans l'évaluation de la réalisation de certains droits, tels que le droit à l'alimentation, et pour des questions spécifiques, telles que la sécurité alimentaire et l'autosuffisance alimentaire.

II. >> La conceptualisation des indicateurs des droits de l'homme

>> Le cadre conceptuel

Une fois que les caractéristiques sont déterminées, l'étape suivante consiste à appliquer une approche cohérente permettant de sélectionner et d'élaborer des indicateurs pour les normes et les obligations liées

à ces caractéristiques. Cette étape exige de prendre en considération les différents types d'indicateurs qui permettront de saisir les différentes facettes de la mise en œuvre des droits de l'homme.

Encadré 4 Principales caractéristiques du cadre conceptuel

Le cadre conceptuel adopté pour définir les indicateurs destinés à promouvoir et à surveiller la mise en œuvre des droits de l'homme :

- Inscrit les indicateurs définis pour un droit de l'homme dans le contenu normatif de ce droit, tel que décrit principalement dans les articles appropriés des traités et dans les observations générales des comités ;
- Porte essentiellement sur la mesure des engagements pris par les détenteurs de devoirs, principalement l'État, en ce qui concerne leurs obligations en matière de droits de l'homme et des efforts qu'ils déploient pour s'acquitter de ces obligations. Le cadre mesure également les résultats des efforts déployés par le détenteur de devoirs pour assurer aux détenteurs de droits la réalisation et l'exercice des droits de l'homme. De ce fait, le cadre utilise un groupe d'indicateurs afin de mesurer les différentes facettes des obligations du détenteur de devoirs, notamment les obligations de moyens et de résultat, qui étayent la mise en œuvre des normes relatives aux droits de l'homme ;
- Place tous les droits de l'homme sur un pied d'égalité, et met ainsi l'accent sur l'interdépendance et l'indivisibilité des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux ;
- Reflète les obligations des détenteurs de devoirs de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de l'homme, en accordant une attention particulière aux indicateurs qui se rapportent aux droits humains, aux actes ou omissions, et aux mécanismes d'obligation redditionnelle et de recours – juridiques et administratifs ;
- Reconnaît et reflète les normes communes à l'ensemble des droits de l'homme, telles que la non-discrimination, l'égalité, la participation, l'obligation redditionnelle, l'état de droit, le bénéfice d'une procédure équitable, la bonne gouvernance et l'accès à des voies de recours (aux niveaux national et international), dans le choix des indicateurs et dans les évaluations ; et
- Facilite, pour les normes universelles des droits de l'homme, la définition d'indicateurs propres à un contexte donné. Par conséquent, le cadre ne cherche ni à préparer une liste commune d'indicateurs qui serait appliquée dans tous les pays quel que soit leur développement social, politique et économique, ni à proposer la construction d'un instrument de mesure mondial destiné à établir des comparaisons entre les pays en ce qui concerne la réalisation des droits de l'homme.

2 Mesurer les engagements, les efforts et les résultats en matière de droits de l'homme

La réalisation des droits de l'homme nécessite des efforts constants de la part du détenteur de devoirs, principalement l'État, pour qu'ils soient respectés, protégés et mis en œuvre, et de la part des détenteurs de droits, pour les faire valoir. Lors du contrôle de la mise en œuvre des droits de l'homme, il est donc important d'évaluer, à un moment donné, les résultats déterminés qui correspondent à leur réalisation. Il est également important d'évaluer si les processus conduisant à ces résultats sont conformes, au fil du temps, aux normes pertinentes en matière de droits de l'homme. Cette nécessité de contrôler les résultats mais aussi les processus y conduisant n'est peut-être pas toujours admise également, d'une part pour les droits civils et politiques, et d'autre part pour les droits économiques, sociaux et culturels.

Pour les droits économiques, sociaux et culturels, c'est plus facile à admettre. Dans de nombreux cas, en particulier dans les pays en développement, ces droits ne peuvent être réalisés que progressivement en raison de ressources insuffisantes. Dans ces cas, il est logique de surveiller les progrès accomplis. Cependant, même les droits civils et politiques – qui une fois ratifiés et garantis par l'État peuvent en principe être immédiatement exercés – doivent être protégés. Il a été admis que la réalisation des droits civils et politiques exige à la fois des ressources et du temps, par exemple pour créer les institutions judiciaires et exécutives nécessaires et pour élaborer les cadres politiques, réglementaires et répressifs visant à protéger ces droits. En d'autres termes, lors de la surveillance de la réalisation des droits civils et politiques, il est également important d'évaluer les moyens grâce auxquels le processus assure leur protection.

Par conséquent, toute approche visant à élaborer des indicateurs pour disposer d'instruments permettant de renforcer la mise en œuvre des droits de l'homme devra prendre en compte l'importance de la quantification des résultats en matière de droits de l'homme ainsi que les processus conduisant à ces résultats.

Par ailleurs, il est souvent justifié de mesurer l'acceptation et l'engagement des États parties aux traités relatifs aux droits de l'homme de s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme. Par conséquent, dans le but de mesurer cette acceptation, cette intention ou cet engagement, les efforts nécessaires pour transformer cet engagement en réalité, ainsi que les résultats de ces efforts en termes d'amélioration de l'exercice des droits de l'homme au fil du temps, le cadre utilise une configuration d'indicateurs subdivisés en indicateurs *structurels*, de *processus* et de *résultat*. Grâce à ses ensembles de données, chacune des catégories place au premier plan l'évaluation des étapes franchies par les États parties pour s'acquitter de leurs obligations, qu'il s'agisse du respect, de la protection ou de la mise en œuvre d'un droit de l'homme. Cette configuration a non seulement l'avantage de simplifier le processus de sélection et d'élaboration des indicateurs utilisés pour les droits de l'homme, mais aussi d'encourager l'utilisation d'informations adaptées au contexte considéré, disponibles et potentiellement quantifiables pour alimenter les indicateurs choisis.

Les indicateurs structurels

Dès lors qu'un État a ratifié un traité relatif aux droits de l'homme, il devient nécessaire d'évaluer l'engagement qu'il a pris de mettre en œuvre les normes ainsi acceptées. Les indicateurs structurels facilitent cette évaluation. Ils renvoient à la ratification et à l'adoption d'instruments juridiques ainsi qu'à l'existence et

II. >> La conceptualisation des indicateurs des droits de l'homme

>> Le cadre conceptuel

à la création des mécanismes institutionnels de base jugés nécessaires pour faciliter la réalisation du droit de l'homme considéré.

Les indicateurs structurels doivent avant tout mettre en évidence la nature des textes législatifs internes applicables au droit considéré – montrer s'ils tiennent compte des normes internationales – et les mécanismes institutionnels qui assurent la promotion et la protection des normes. Ils doivent aussi permettre d'étudier le cadre directif et les stratégies de l'État se rapportant au droit considéré. Cela est particulièrement important du point de vue des droits de l'homme. Une déclaration nationale de politique générale sur un sujet donné est un instrument qui doit définir les objectifs, le cadre d'action, la stratégie ou le plan concret d'action du

Gouvernement pour traiter les questions relatives audit sujet. Tout en donnant des indications sur la volonté du Gouvernement de traiter le sujet concerné, elle peut aussi fournir des points de repère permettant de demander des comptes au Gouvernement sur ses actes ou ses omissions concernant ce sujet. En outre, une déclaration de politique générale est un moyen de traduire les obligations d'un État partie dans le domaine des droits de l'homme en un programme d'action applicable qui contribue à la réalisation des droits de l'homme. C'est pourquoi, en définissant des indicateurs structurels pour les différents droits et leurs caractéristiques, on a essayé de mettre en lumière l'importance de disposer de déclarations de politique générale sur les questions intéressant directement la mise en œuvre de ces droits de l'homme.

Encadré 5

Indicateurs structurels

Les indicateurs structurels aident à mesurer l'acceptation, l'intention et l'engagement de l'État de prendre les mesures conformes à ses obligations en matière de droits de l'homme. Citons quelques indicateurs structurels courants :

- Les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, en ce qui concerne le droit à un logement décent, ratifiés par l'État ;
- Le calendrier et le champ d'application de la politique nationale en matière de formation technique et professionnelle ; et
- La date d'entrée en vigueur et le champ d'application de la procédure officielle régissant l'inspection des cellules de police, des centres de détention et des prisons par des organismes d'inspection indépendants.

Certains indicateurs structurels peuvent être communs à la plupart des droits de l'homme alors que d'autres ne sont applicables qu'à des droits spécifiques ou qu'à une seule caractéristique d'un droit de l'homme. Par conséquent, des indicateurs structurels tels que « le nombre d'instruments internationaux relatifs

aux droits de l'homme ratifiés par l'État (sur la base d'une liste de traités et protocoles visant les droits de l'homme, de conventions de l'OIT, etc.) » ; « l'existence d'une déclaration nationale des droits inscrite dans la Constitution ou d'autres formes de droit supérieur » ; « le type d'accréditation de l'institution

II. >> La conceptualisation des indicateurs des droits de l'homme

>> Le cadre conceptuel

nationale des droits de l'homme (INDH), selon le Règlement intérieur du Comité international de coordination des institutions nationales»,⁵ et «le nombre d'organisations non gouvernementales et de leurs collaborateurs (employés et bénévoles) qui participent officiellement à la protection des droits de l'homme au niveau national» sont utiles pour contrôler la mise en œuvre de l'ensemble des droits de l'homme et pourraient donc apparaître dans les tableaux d'indicateurs correspondant à ces droits ou dans le préambule à ces tableaux. En revanche, des indicateurs tels que «la période et le champ d'application de la politique nationale concernant les personnes handicapées» ou «la date d'entrée en vigueur du code de conduite applicable aux responsables de l'application des lois, notamment des règles de conduite en matière d'interrogatoire des personnes arrêtées, détenues ou emprisonnées» sont spécifiques à un droit de l'homme particulier ou à certaines caractéristiques d'un droit (voir chap. IV, tableaux 1 à 14).

Plusieurs indicateurs structurels figurent explicitement dans les dispositions des traités car ils énoncent clairement l'engagement normatif. C'est le cas, par exemple, de l'indicateur «calendrier et champ d'application du plan d'action adopté par l'État partie afin de mettre en œuvre le principe de l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous» (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 14) ou des différents indicateurs structurels concernant les normes relatives à l'accès à une procédure juridique équitable. Les recommandations adoptées par les mécanismes des droits de l'homme, notamment par les organes conventionnels et les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, ou dans le contexte de l'examen périodique universel, contiennent également des références explicites à des indicateurs structurels (par exemple, l'adoption de lois, dispositions ou programmes spécifiques, et la

création d'institutions et de mécanismes nationaux), ainsi qu'à des indicateurs de résultat et de processus.

Les indicateurs de processus

Les indicateurs de processus mesurent les efforts continuellement déployés par les détenteurs de devoirs pour que leurs engagements en matière de droits de l'homme débouchent sur les résultats escomptés. Contrairement aux indicateurs structurels, il s'agit d'indicateurs qui évaluent en permanence les politiques et mesures spécifiques adoptées par le détenteur de devoirs pour mettre en œuvre ses engagements sur le terrain.

Les mesures politiques de l'État font référence à l'ensemble de ces étapes, notamment les programmes publics en matière de développement et de gouvernance, les allocations budgétaires ainsi que les interventions réglementaires ou les mesures de redressement spécifiques que l'État est prêt à mettre en œuvre pour donner effet à son intention ou à ses engagements d'obtenir des résultats associés à la réalisation d'un droit de l'homme donné. Par conséquent, un indicateur de processus fait le lien entre les instruments de politique générale de l'État et des objectifs intermédiaires qui au fil du temps pourraient se consolider et aboutir aux résultats escomptés en matière de droits de l'homme. La définition d'indicateurs de processus sous la forme d'un «lien implicite de cause à effet» et d'un «intermédiaire contrôlable» entre l'engagement et les résultats permet de mieux apprécier la manière dont l'État s'attache à exécuter ses obligations. Parallèlement, ces indicateurs contribuent à surveiller directement la réalisation progressive d'un droit ou, selon le cas, le processus de protection d'un droit. Plus sensibles aux changements que les indicateurs de résultat, les indicateurs de processus rendent mieux compte de la réalisation progressive du droit considéré ou des efforts entrepris par les États parties pour le protéger.

5. Plus précisément, la procédure d'accréditation est conduite par le Sous-comité d'accréditation (voir également indicateur 5 et ses métadonnées à l'annexe I).

Deux considérations ont guidé le choix et la formulation des indicateurs de processus. La *première* était de veiller à ce que l'indicateur de processus établisse un lien – si possible à travers une relation conceptuelle ou empirique – entre l'indicateur structurel et l'indicateur de résultat correspondant. Ainsi, par exemple, un indicateur de processus sur le droit à la santé – « proportion des enfants scolarisés recevant une éducation à la santé et à la nutrition » – a été choisi de manière à pouvoir être mis en relation avec l'indicateur structurel correspondant, à savoir « période et champ d'application de la politique nationale concernant la santé et la nutrition de l'enfant » ainsi qu'avec l'indicateur de résultat « prédominance de

l'insuffisance pondérale ... chez les enfants de moins de 5 ans ». De même, pour le droit de toute personne de ne pas être soumise à la torture, l'indicateur « proportion du personnel carcéral ayant officiellement fait l'objet d'une enquête pour abus ou crime physique ou non physique commis sur des personnes détenues ou emprisonnées » établit un lien entre l'indicateur structurel « date d'entrée en vigueur du code de conduite à l'intention des responsables de l'application des lois, notamment des règles de conduite relatives à l'interrogatoire des personnes arrêtées, détenues ou emprisonnées » et l'indicateur de résultat « cas signalés de torture, de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ».⁶

Encadré 6 Indicateurs de processus

Les indicateurs de méthode facilitent l'évaluation des efforts déployés par l'État, au moyen des mesures politiques et programmes d'action mis en œuvre, pour que ses engagements en matière de droits de l'homme débouchent sur les résultats escomptés. Citons quelques indicateurs de processus courants :

- Indicateurs reposant sur les allocations budgétaires ;
- Couverture des groupes de population ciblés dans le cadre des programmes publics ;
- Plaintes pour violation des droits de la personne déposées et proportion des torts réparés ;
- Mesures incitatives et campagnes de sensibilisation mises en œuvre par le détenteur de devoirs pour traiter les questions spécifiques relatives aux droits de l'homme ; et
- Indicateurs reflétant le fonctionnement d'institutions spécifiques (par exemple, l'INDH, le système juridique).

La *deuxième* considération qui a guidé la formulation des indicateurs de processus était qu'il fallait mesurer explicitement l'effort entrepris par le détenteur de devoirs en vue de s'acquitter de son obligation. C'est pourquoi des indicateurs comme « proportion du personnel carcéral ayant officiellement fait l'objet d'une enquête pour abus ou crime physique ou non physique

commis sur des personnes détenues ou emprisonnées » ou « proportion et fréquence des inspections effectuées au sein des entreprises pour contrôler le respect des normes de travail » associés à « proportion des inspections qui débouchent sur des sanctions ou des poursuites administratives », à « proportion des victimes de violences sexuelles ou d'autres violences

6. Il est également souhaitable que l'indicateur de méthode soit mesuré par rapport à l'amélioration concrète et aux autres progrès tangibles qu'il favorise plutôt que par rapport aux ressources consacrées à la méthode concernée. En effet l'étude des différents pays et régions montre qu'il n'y a pas de relation uniforme entre la dépense publique et le résultat généré par cette dépense. Les résultats concrets sont une fonction des ressources et d'autres facteurs institutionnels et non institutionnels qui varient d'un endroit à l'autre et rendent difficile l'interprétation des indicateurs relatifs aux dépenses publiques. Par exemple, si l'on prend deux régions d'un même pays, il arrive qu'on obtienne de meilleurs résultats dans la région dans laquelle les dépenses publiques par habitant sont les moins élevées.

qui ont eu accès aux services médicaux, psychosociaux et juridiques appropriés», à «proportion de la population visée bénéficiant des programmes publics d'alimentation complémentaire», ou à «proportion des populations cibles qui ont bénéficié d'un accès étendu et durable à ... un système d'assainissement au cours de la période considérée» sont inclus dans la catégorie des indicateurs de processus. Cela conduit parfois à reformuler un indicateur courant (dans ce dernier exemple, un indicateur des objectifs du Millénaire pour le développement) ou à demander des estimations complémentaires sur les informations de base relatives à l'indicateur.

Indicateurs de résultat

Les indicateurs de résultat renseignent sur les résultats individuels et collectifs qui montrent l'état de la réalisation des droits de l'homme dans un contexte donné. Étant donné qu'ils traduisent les effets cumulés de divers processus sous-jacents (qui peuvent être mis en évidence par un ou plusieurs indicateurs de processus), leur évolution est souvent lente et ils sont moins sensibles aux variations transitoires que les indicateurs de processus⁷. Par exemple, les indicateurs relatifs à l'espérance de vie ou à la mortalité peuvent être fonction de la vaccination de la population, de la sensibilisation de la population en matière de santé publique, de la possibilité pour les individus d'avoir accès à une nourriture suffisante et de la réduction des actes de violence physique et de la criminalité. De même, les résultats concernant des cas signalés de torture ou de traitements cruels, inhumains ou dégradants peuvent généralement être rattachés aux méthodes de formation utilisées pour apprendre aux responsables de l'application des lois comment mener les enquêtes,

ainsi qu'à des mesures visant à améliorer leur obligation de rendre des comptes en ce qui concerne leur conduite et les conditions de détention.

Il est parfois utile de considérer les indicateurs de processus comme des variables de flux et les indicateurs de résultat comme des variables de stock. Une variable de flux permet de contrôler les variations se produisant au cours d'une période donnée, par exemple, la production, les importations ou les exportations de céréales alimentaires, ou le nombre de cas signalés d'incarcération ou de libération arbitraires au cours de la période de référence. Une variable de stock mesure le résultat consolidé des variations à un moment donné, par exemple, la disponibilité en céréales alimentaires par habitant, les mesures anthropométriques effectuées sur les écoliers ou le nombre de personnes signalées comme étant arbitrairement privées de liberté au terme de la période de référence.

Il importe de noter que les indicateurs de processus et les indicateurs de résultat ne s'excluent pas toujours mutuellement. Dans le contexte d'un autre droit, un indicateur de processus peut fort bien devenir un indicateur de résultat.⁸ Le principe directeur est qu'il importe de définir pour chaque caractéristique d'un droit au moins un indicateur de résultat qui puisse être étroitement rattaché à la jouissance de ce droit ou de cette caractéristique. Les indicateurs de processus sont conçus de telle sorte qu'ils traduisent l'effort déployé par les détenteurs de devoirs pour obtenir le résultat escompté ou s'en approcher. Une démarche cohérente contribue à différencier les indicateurs de processus des indicateurs de résultat de sorte que la mise en œuvre des droits de l'homme puisse être adéquatement mesurée sous tous ses aspects.

7. Il existe une certaine similarité entre les indicateurs de méthode et les indicateurs de résultat, qui vient du fait que tout processus peut être mesuré soit en termes d'entrants intégrés dans une méthode, soit en termes de résultats immédiats que produit cette méthode. Un indicateur de méthode sur la couverture vaccinale des enfants peut donc être mesuré à partir des ressources ou des dépenses publiques consacrées au programme de vaccination (entrants) ou à partir de la proportion des enfants vaccinés (résultat). Au regard de la définition donnée plus haut, les deux indicateurs sont des indicateurs de méthode. Ils contribuent à faire baisser la mortalité infantile, ce qui est un indicateur de résultat puisqu'il illustre l'impact global du programme de vaccination pendant une période donnée et peut être plus directement lié à la réalisation des caractéristiques du droit à la santé que sont la mortalité infantile et les soins de santé infantiles.
8. Par exemple, la proportion de personnes couvertes par l'assurance santé peut être classée en tant qu'indicateur de méthode pour le droit à la santé et en tant qu'indicateur de résultat pour le droit à la sécurité sociale (voir chap. IV).

Encadré 7 Indicateurs de résultat

Les indicateurs de résultat facilitent l'évaluation des résultats des efforts déployés par l'État pour renforcer la réalisation des droits de l'homme. Citons quelques exemples courants :

- La proportion de la population active adhérant à des régimes de sécurité sociale ;
- Les cas signalés d'erreurs judiciaires et la proportion de victimes qui ont perçu une indemnisation dans des délais raisonnables ; et
- Les niveaux d'éducation (par exemple, les taux d'alphabétisation des jeunes et des adultes) du groupe de population ciblé.

3 *Indicateurs relatifs aux normes ou principes communs à l'ensemble des droits de l'homme*

Les indicateurs portant sur des normes ou principes communs à l'ensemble des droits de l'homme ne peuvent pas être exclusivement associés à la réalisation d'un droit spécifique et sont destinés à mettre en lumière la mesure dans laquelle le processus de mise en œuvre et de réalisation des droits de l'homme respecte, protège et promeut, par exemple, la non-discrimination, l'égalité, la participation, l'accès à des voies de recours et l'obligation redditionnelle.⁹ Il n'existe ni une façon simple ni une seule façon de traduire explicitement ces normes et principes communs dans le choix des indicateurs.

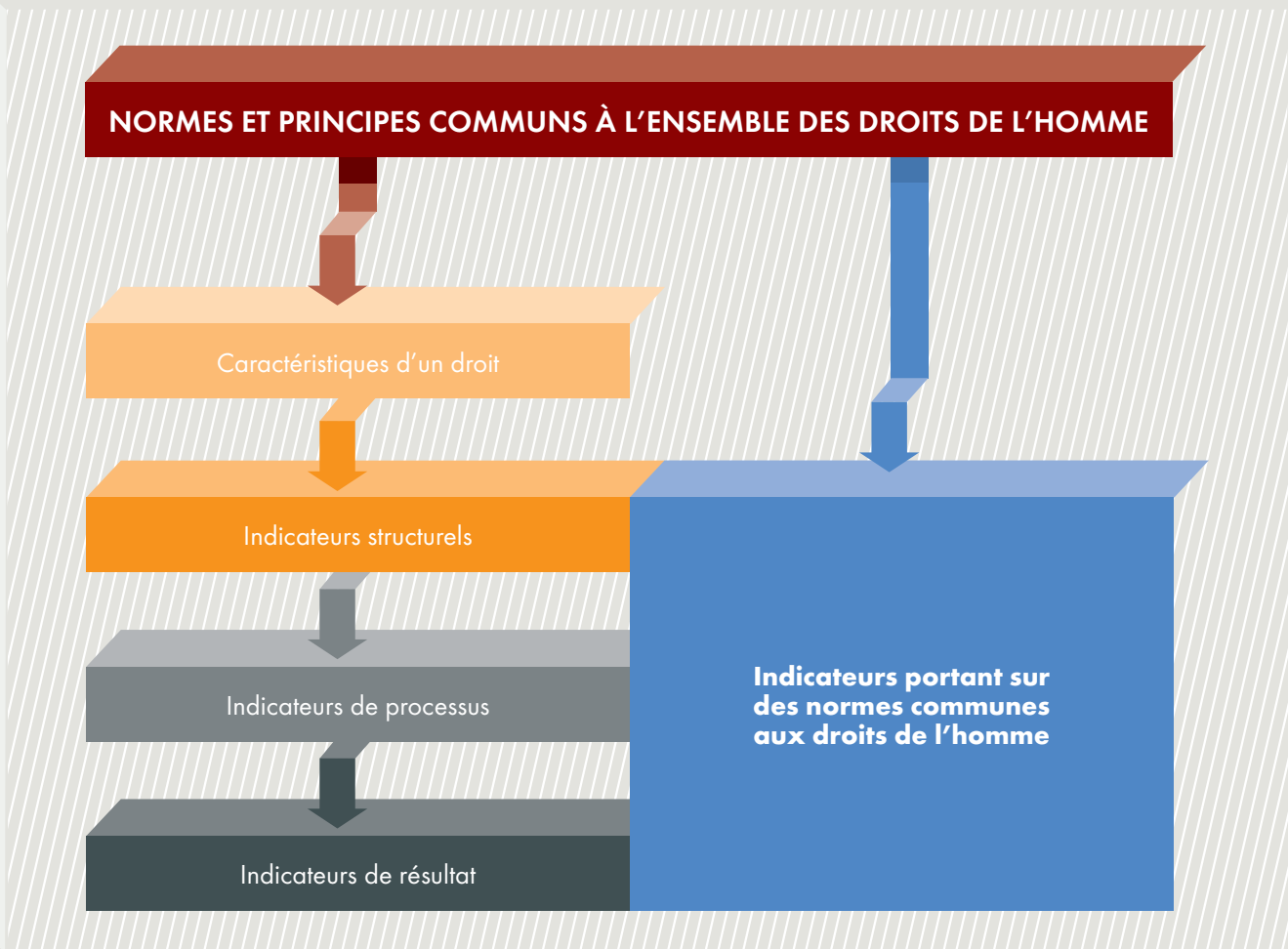
S'agissant de tenir compte de la norme en matière de *non-discrimination et d'égalité* dans le choix des indicateurs structurels, des indicateurs de processus et des indicateurs de résultat, la première chose à faire est de demander des données ventilées en fonction de motifs de discrimination proscrits, tels que le sexe, le handicap, l'origine ethnique, la religion, la langue,

la condition sociale ou l'appartenance régionale des personnes. Par exemple, l'accès à l'enseignement primaire gratuit doit être garanti à tous les enfants. Si l'indicateur relatif à la proportion d'enfants inscrits dans les écoles primaires est ventilé par groupes ou minorités ethniques dans un pays, il se peut qu'il fasse apparaître des disparités entre les différents groupes de population ainsi, peut-être, qu'une discrimination subie par certains groupes ou minorités pour accéder à l'éducation et exercer leur droit à l'éducation dans ce pays. La situation pourrait ensuite être soumise à une analyse qualitative plus approfondie afin d'obtenir une évaluation plus précise de la discrimination. Dans certains cas, des indicateurs tels que la « proportion des employés (par exemple, des travailleurs migrants) qui ont été victimes d'une discrimination ou d'abus au travail » ou, notamment, la « proportion des employeurs choisissant le candidat du groupe ethnique majoritaire parmi deux postulants ayant un profil et des qualifications parfaitement identiques hormis leur origine ethnique » permettent une évaluation plus directe de la discrimination subie par certains groupes de population au sein de la société.¹⁰ Par ailleurs, lorsque l'on mesure l'application de la

9. La liste des normes communes n'est ni sacrosainte, ni complète. Voir chap. I, sect. A, pour de plus amples détails.

10. Voir chap. IV, tableau 13 sur la non-discrimination et l'égalité ainsi que l'encadré 23.

Figure V Le cadre conceptuel



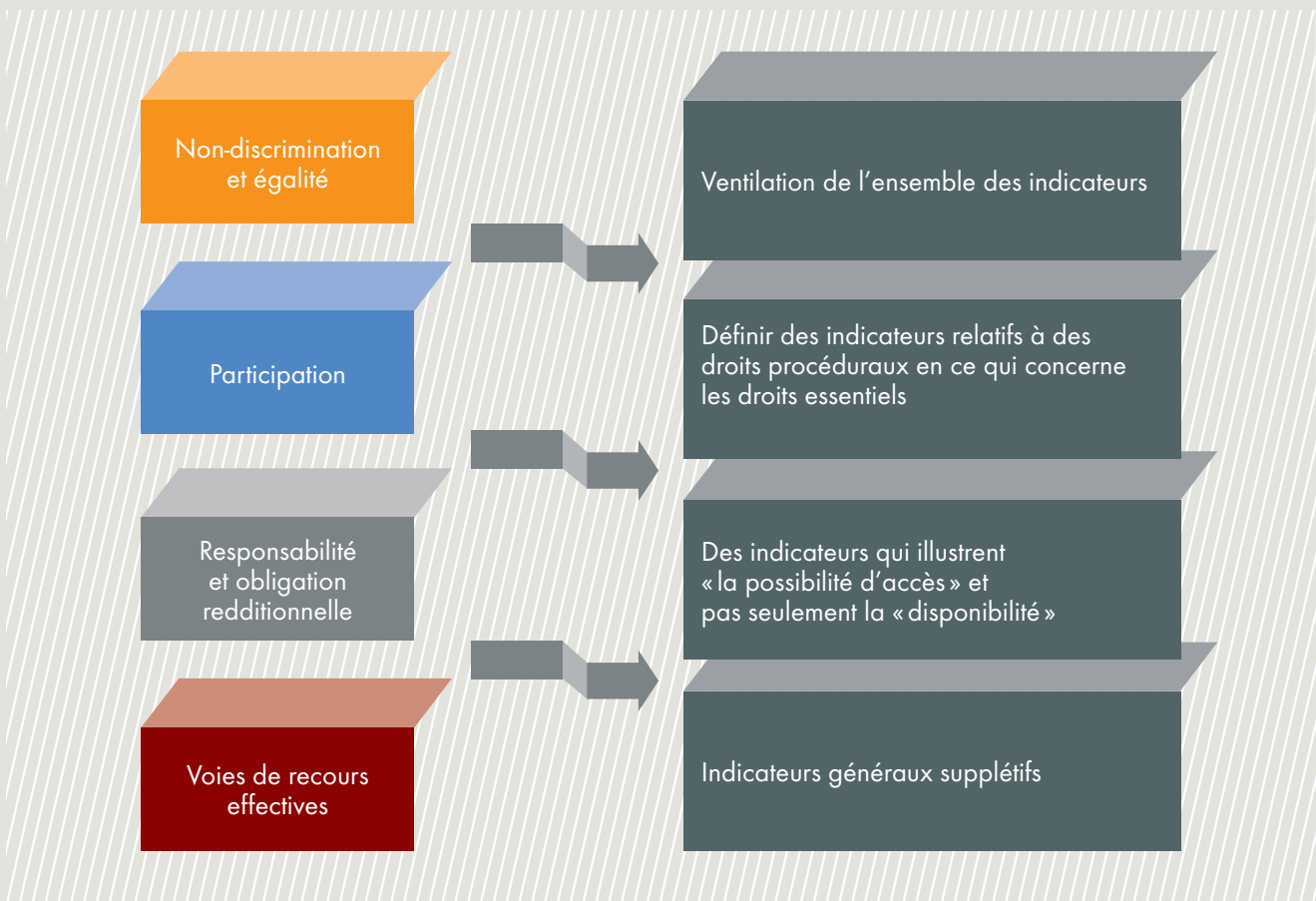
norme commune relative à la non-discrimination et à l'égalité, il s'agit de privilégier les indicateurs qui illustrent l'accès aux biens et services permettant à une personne d'exercer ses droits, et pas simplement la disponibilité de ces biens et services.

Une norme commune peut également être considérée comme un « droit procédural » qui influe sur la réalisation d'un « droit essentiel » particulier, et être dès lors

définie par rapport à ce droit.¹¹ Par conséquent, le respect de la norme relative à « l'accès à des voies de recours » dans le contexte du droit de ne pas être soumis à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, pourrait être mesuré en utilisant un indicateur tel que la « proportion des victimes de violences sexuelles ou d'autres violences qui ont eu accès aux services médicaux, psychosociaux et juridiques appropriés ». De même, le respect

11. Le contenu des droits essentiels est relativement clair et leur réalisation peut être progressive. C'est le cas par exemple du droit à l'éducation et du droit à participer aux affaires publiques. Les droits « procéduraux » comme le droit de ne pas faire l'objet de discrimination ou le droit à un recours sont d'une importance capitale pour la réalisation des droits essentiels et peuvent être plus faciles à définir dans le contexte spécifique des droits essentiels.

Figure VI Indicateurs portant sur les normes communes aux droits de l'homme



de la norme relative à la non-discrimination dans le contexte du droit à l'éducation, en tant que droit essentiel, pourrait être mesuré en utilisant un indicateur tel que la proportion des filles en âge de fréquenter l'école scolarisées et la proportion des garçons de la même tranche d'âge effectivement inscrits à l'école.

En ce qui concerne le principe de la *participation*, l'objectif est de déterminer si des segments de la population d'un pays ont participé à l'adoption des

mesures que le détenteur de devoirs met en œuvre en rapport avec ses obligations (par exemple, la proportion des populations ciblées qui se déclarent satisfaites de la façon dont elles se sentent impliquées dans le processus décisionnel concernant l'exercice de leur droit à un logement décent, ou l'accès des populations ciblées à des modes de participation au processus décisionnel ou à la mise en œuvre de programmes permettant à l'État de s'acquitter de ses obligations en matière de droits de l'homme), ou dans quelle mesure ils ont été consultés lors de

II. >> La conceptualisation des indicateurs des droits de l'homme

>> Quelques considérations sur la conceptualisation des indicateurs

la sélection des indicateurs inclus dans la procédure du pays relative à l'établissement des rapports de l'État (voir chap. V). À un niveau plus global, des indicateurs d'ampleur différente, tels que le coefficient de Gini¹² – qui mesure la distribution des dépenses de consommation ou des revenus des ménages afin de déterminer si le processus de développement engagé dans un pays encourage la participation, l'intégration et l'égalité dans la répartition des bienfaits du développement – pourraient être utilisés comme *indicateurs supplétifs*.¹³ Des indicateurs relatifs aux taux d'activité et au niveau d'instruction de la population en général et de groupes spécifiques en particulier (femmes ou minorités, par exemple) pourraient aussi être utiles dans ce contexte (voir l'analyse plus approfondie, aux chapitres IV et V, d'exemples spécifiques d'indicateurs permettant de prendre en compte les normes communes et le droit à participer aux affaires publiques).

Enfin, on est déjà en train de prendre les premières mesures destinées à appliquer le principe de la *responsabilité et de l'obligation redditionnelle* en traduisant le contenu normatif d'un droit en indicateurs quantitatifs et qualitatifs pertinents et fiables. De fait, pouvoir disposer d'informations touchant aux droits de l'homme, les collecter et les diffuser dans la transparence au moyen de mécanismes indépendants, contribue à renforcer l'obligation redditionnelle. Par ailleurs, les indicateurs de processus suggérés cherchent, par définition, à promouvoir l'obligation redditionnelle des détenteurs de devoirs lors de l'accomplissement de leurs obligations en matière de droits de l'homme. De plus, des indicateurs spécifiques au fonctionnement des mécanismes de reddition de comptes aux niveaux national (INDH) et international (par exemple, les procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme) et surveillant la mise en œuvre des obligations du détenteur de en matière de droits de l'homme sont également inclus dans le cadre.

C. Quelques considérations sur la conceptualisation des indicateurs

1 Renforcement de l'interdépendance et de l'indivisibilité des droits de l'homme

En mettant l'accent sur la nécessité de mesurer les engagements, les efforts et les résultats et d'utiliser des catégories de groupes d'indicateurs uniformes pour les deux ensembles de droits de l'homme – droits civils et politiques et droits économiques, sociaux et culturels – le cadre adopté comble le fossé artificiel qui les sépare et renforce l'interdépendance et l'indivisibilité des droits de l'homme (voir chap. I, sect. D 5).

2 Mesurer les obligations de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits

En utilisant la configuration des indicateurs structurels, des indicateurs de processus et des indicateurs de résultat pour procéder aux évaluations de la mise en œuvre des droits de l'homme, le cadre permet de sélectionner et d'élaborer des indicateurs qui traduisent les obligations de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits. Bien qu'il n'existe pas de correspondance automatique entre les trois

12. Voir Glossaire des termes statistiques.

13. Ibid.

Encadré 8 Validation du cadre conceptuel

Dans le cadre des travaux entrepris pour définir des indicateurs des droits de l'homme et préparer les documents présentés dans ce *Guide*, le HCDH a utilisé un module standard visant à renforcer la sensibilisation des différentes parties prenantes et à valider les travaux effectués aux niveaux national et régional. Les parties prenantes comprenaient des institutions des droits de l'homme, des responsables de l'élaboration des politiques et des organismes chargés de faire rapport sur la mise en œuvre des traités relatifs aux droits de l'homme, des organismes de statistiques qui ont pour mission de collecter les données et des représentants de la société civile. Le module contenait des exercices visant à construire de façon séquentielle les éléments conceptuels et méthodologiques du cadre. Il a également cherché à valider le cadre et les listes d'exemples d'indicateurs définis pour les droits de l'homme sélectionnés en démontrant que :

- Utiliser des indicateurs appropriés contribue à rendre la communication concrète et efficace ; facilite la surveillance, le suivi et l'enregistrement des informations ;
- Les indicateurs des droits de l'homme ne sont pas totalement inconnus ou nouveaux. La plupart des données administratives ou des indicateurs courants ont pu être reconfigurés et rattachés aux normes pertinentes et aux obligations qui résultent de ces normes afin d'explicitier leur contenu en matière de droits de l'homme ;
- Les normes relatives aux droits de l'homme et les obligations correspondantes ne sont pas des concepts étrangers ; elles traduisent les valeurs locales et, dans la plupart des cas, les préoccupations locales, et se rattachent aisément aux principes du développement et de la bonne gouvernance ;
- Les parties prenantes peuvent aisément définir – afin de les surveiller – plusieurs caractéristiques ou aspects fondamentaux de normes relatives à des droits de l'homme spécifiques ainsi que plusieurs indicateurs qui leur correspondent, sans avoir pour autant une connaissance formelle des instruments relatifs aux droits de l'homme ;
- Les droits de l'homme contribuent largement à la réalisation des objectifs de développement local et de bonne gouvernance et renforcent par ailleurs les activités de plaidoyer en faveur des droits de l'homme en mettant l'accent sur l'importance intrinsèque de ces droits pour le bien-être des personnes.

La méthodologie participative adoptée pour les sessions des ateliers a permis de surmonter le scepticisme qu'avaient initialement exprimé plusieurs participants au début des ateliers concernant la complexité apparente du cadre des droits de l'homme, son langage juridique ou même son adéquation aux questions relatives au développement et à la bonne gouvernance. Les participants ont apprécié les sessions de travail dans le cadre desquelles il leur a été demandé, sur la base de leur expérience professionnelle et de leurs connaissances sur leur pays, de définir le principal contenu ou les caractéristiques des droits considérés, suivis de quelques indicateurs pertinents relatifs aux caractéristiques des droits, de rendre compte des engagements et des efforts des États parties en matière de droits de l'homme, ainsi que des résultats obtenus grâce à ces efforts.

Les résultats cet exercice ont mis en évidence une remarquable cohérence entre les caractéristiques et les indicateurs définis par les participants et les tableaux préparés par le HCDH. Cela a permis de valider le cadre du HCDH et la liste d'indicateurs. Cela a également contribué à familiariser les parties prenantes avec les indicateurs et les a aidées à se les approprier afin de s'en servir éventuellement pour promouvoir et surveiller les droits de l'homme dans leurs pays. Des ateliers nationaux et régionaux ont été organisés avec des participants d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine.

Source : Rapports du OHCHR sur les ateliers nationaux et régionaux. Disponibles en anglais à l'adresse suivante : <http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/index.htm> (consultée le 30 mai 2012).

II. >> La conceptualisation des indicateurs des droits de l'homme

>> Quelques considérations sur la conceptualisation des indicateurs

obligations et les indicateurs structurels, de processus et de résultat, les différents types d'obligations peuvent être couverts par les trois catégories d'indicateurs.

Il a été suggéré qu'au lieu de définir et d'élaborer des indicateurs structurels, des indicateurs de méthode et des indicateurs de résultat pour chaque caractéristique d'un droit de l'homme, il serait peut-être souhaitable de définir des indicateurs correspondant – pour chaque caractéristique de ce droit – aux trois obligations incombant aux États de respecter, protéger et mettre en œuvre ce droit. Il y a au moins deux raisons de choisir la première proposition. *Premièrement*, ce classement s'appuie sur des outils et des classifications qui sont déjà largement utilisés dans le contexte de la politique de développement et plus susceptibles d'être déjà connus de ceux qui élaborent ou appliquent les politiques et des spécialistes du développement et des droits de l'homme qui font partie des destinataires de ces travaux. De fait, l'utilisation d'indicateurs structurels, d'indicateurs de méthode et d'indicateurs de résultat pour promouvoir et surveiller la mise en œuvre des droits de l'homme contribue à rendre opérationnelle et, peut-être aussi, à démocratiser, la notion de droits de l'homme chez ceux qui ne sont pas familiers du discours sur les droits de l'homme mais qui sont censés intégrer ces droits dans leurs activités. La configuration proposée contribue à

élargir la portée du discours sur les droits de l'homme au-delà des débats juridiques et judiciaires.

Deuxièmement, il n'est peut-être pas toujours possible de définir un indicateur reflétant exclusivement l'un des trois types d'obligations. Souvent, un indicateur fondé sur les données administratives et statistiques disponibles peut finir par refléter plus d'un type d'obligation, ce qui peut être gênant si l'intention est de mettre en place une approche commune, structurée et cohérente pour élaborer des indicateurs adaptés à tous les droits de l'homme.¹⁴ Cela dit, lors de la sélection des indicateurs d'un droit de l'homme, on doit essayer d'inclure les indicateurs structurels, les indicateurs de processus et les indicateurs de résultat, notamment les indicateurs de processus, qui facilitent l'évaluation de la mise en œuvre desdites obligations. Dans certains cas, il est possible que certaines caractéristiques d'un droit soient principalement liées à un type d'obligation plutôt qu'à un autre. Par exemple, les caractéristiques «recours à la force par des responsables de l'application des lois chargés de faire respecter la loi hors détention», «conditions de détention» et «violence domestique et communautaire» du droit de ne pas être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants sont respectivement liées, principalement, aux obligations de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de l'homme.

14. Sans étude plus approfondie, il sera difficile de faire correspondre un taux de mortalité élevé ou une absence d'accès à des voies de recours efficaces à une seule obligation de respecter, de protéger ou de mettre en œuvre des droits.

D. Importance des indicateurs spécifiques au contexte

Pour que les indicateurs soient utiles au suivi de la mise en œuvre des droits de l'homme, ils doivent être définis explicitement et de façon précise, reposer sur une méthodologie acceptable de collecte et de présentation des données et être régulièrement disponibles. Si tel n'est pas le cas, il ne sera peut-être pas possible ou même acceptable que les États parties utilisent des indicateurs quantitatifs pour s'acquitter de leur obligation de présenter des rapports aux organes conventionnels. Il serait en effet difficile de démontrer la pertinence des indicateurs et d'encourager leur utilisation dans le processus d'établissement des rapports et de suivi des droits de l'homme.

La pertinence contextuelle des indicateurs revêt une importance fondamentale pour l'acceptabilité et l'utilisation de ceux-ci par les usagers potentiels procédant au suivi de la mise en œuvre des droits de l'homme. Le niveau de développement social, économique et politique varie selon les pays et selon les régions d'un même pays. Il en résulte des disparités en matière de réalisation des droits de l'homme et celles-ci se reflètent toujours dans leurs priorités spécifiques en matière de développement. Par conséquent, il ne sera pas forcément possible de toujours disposer d'un ensemble universel d'indicateurs pour évaluer la réalisation des droits de l'homme. Par exemple, selon le profil social, culturel ou religieux de la population de deux pays différents, la ventilation des informations par motifs de discrimination proscrits pourrait devoir être particularisée. Mais il n'en reste pas moins vrai que certains

indicateurs des droits de l'homme, notamment ceux qui mesurent la réalisation de certains droits civils et politiques, pourraient être applicables à l'ensemble des pays et de leurs régions. D'autres en revanche, qui servent à évaluer la réalisation de certains droits économiques ou sociaux, tels que les droits à la santé ou à un logement convenable, risquent de devoir être particularisés pour être applicables dans différents pays. Même dans ce cas de figure, il serait utile de surveiller la mise en œuvre du contenu intrinsèque des droits à l'échelle universelle. Aussi faut-il, lorsque l'on élabore un ensemble d'indicateurs des droits de l'homme, comme n'importe quel autre ensemble d'indicateurs, trouver le juste dosage entre les indicateurs qui ont une pertinence universelle et ceux qui sont propres au contexte considéré, car ces deux types d'indicateurs sont nécessaires. Le cadre adopté autorise ce juste dosage entre un ensemble d'indicateurs des droits de l'homme qui peuvent avoir une pertinence à l'échelle universelle et une évaluation plus précise et plus ciblée de certaines caractéristiques du droit de l'homme considéré, selon les exigences d'une situation particulière.

Finalement, l'utilisation du cadre conceptuel est destinée à encourager le recours à une approche pratique, transparente et structurée favorisant la transposition de l'ensemble des normes relatives aux droits de l'homme en indicateurs concrets, bien définis et propres à un contexte donné qui contribuent à la promotion et à la mise en œuvre des droits de l'homme.

