



Assemblée générale

Distr. générale
23 décembre 2013
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-cinquième session

Points 2 et 3 de l'ordre du jour

Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur le rôle du service public en tant qu'élément essentiel de la bonne gouvernance dans la promotion et la protection des droits de l'homme

Résumé

Le présent rapport fournit tout d'abord des informations générales sur la bonne gouvernance et les droits de l'homme ainsi qu'une définition des notions pertinentes. Il traite ensuite du rôle du service public en tant qu'élément essentiel de la bonne gouvernance dans la promotion et la protection des droits de l'homme et présente les principaux problèmes auxquels le service public doit faire face pour promouvoir et protéger les droits de l'homme. Il comprend enfin une compilation des bonnes pratiques établie sur la base des informations reçues d'États Membres, d'organisations intergouvernementales, d'institutions nationales des droits de l'homme, d'une organisation non gouvernementale et d'un observateur auprès de l'ONU.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–3	3
II. Informations générales et définitions des notions liées à la bonne gouvernance et aux droits de l’homme	4–10	3
A. Le rôle du service public en tant qu’élément de la bonne gouvernance et ses liens avec les droits de l’homme.....	4–7	3
B. La bonne gouvernance et les droits de l’homme: complémentarité et convergence?.....	8–10	4
III. Comment une approche fondée sur les droits de l’homme peut-elle contribuer à l’amélioration du service public?	11–48	5
A. Valeur ajoutée générale d’une approche des services publics fondée sur les droits de l’homme	11–13	5
B. Appliquer les principes des droits de l’homme au service public.....	14–21	6
C. Cadre juridique des droits de l’homme pour le service public.....	22–41	8
D. Les services publics au niveau international.....	42–48	12
IV. Services publics: principaux problèmes influant sur les droits de l’homme	49–53	14
A. Organisation des responsabilités en matière de services publics.....	49	14
B. Privatisation et partenariats public-privé	50–51	14
C. Corruption	52	15
D. Conflits, catastrophes et pays en transition.....	53	15
V. Recueil de bonnes pratiques établi à partir des contributions reçues	54–74	15
VI. Conclusions et recommandations.....	75–79	19

I. Introduction

1. Dans sa résolution 19/20 sur le rôle d'une bonne gouvernance dans la promotion et la protection des droits de l'homme, le Conseil des droits de l'homme a prié le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme d'élaborer un rapport complet donnant une vue d'ensemble du rôle du service public en tant qu'élément essentiel de la bonne gouvernance dans la promotion et la protection des droits de l'homme, comprenant une compilation des bonnes pratiques établie sur la base des informations reçues d'États Membres de l'ONU, d'institutions nationales des droits de l'homme et d'organisations non gouvernementales (ONG), et de le présenter au Conseil à sa vingt-quatrième session. À ladite session, le Conseil a été informé que, conformément au calendrier des résolutions thématiques du Conseil, le rapport lui serait soumis à sa vingt-cinquième session.

2. Le Conseil a invité les parties prenantes concernées à fournir des informations sur «les bonnes pratiques existantes et à lui communiquer leurs vues sur l'organisation, la formation et la sensibilisation du service public pour garantir la promotion, la protection et le respect des droits de l'homme». Les parties prenantes devaient également présenter leurs vues sur «l'impartialité, l'obligation de rendre des comptes, la transparence et l'application des normes les plus strictes en matière d'efficacité, de compétence et d'intégrité, ainsi que sur les autres activités mises en œuvre pour aider et soutenir le service public».

3. Des informations ont été reçues de 35 États Membres, 4 organisations intergouvernementales, 1 ONG, 2 institutions nationales de défense des droits de l'homme et 1 observateur auprès de l'ONU.

II. Informations générales et définitions des notions liées à la bonne gouvernance et aux droits de l'homme

A. Le rôle du service public en tant qu'élément de la bonne gouvernance et ses liens avec les droits de l'homme

4. La définition de la bonne gouvernance a évolué au cours du temps. Si, à l'origine, la notion renvoyait aux priorités fixées en matière de gouvernance en vue d'accroître l'efficacité et la croissance économiques, elle fait aujourd'hui référence aux politiques de gouvernance et aux institutions qui défendent le mieux une plus grande liberté, la pleine participation, le développement humain durable et les droits de l'homme. La communauté internationale a, de manière directe ou indirecte, établi un lien entre la bonne gouvernance, les droits de l'homme et le développement durable dans un certain nombre de déclarations et dans d'autres documents élaborés dans le cadre de conférences mondiales. En faisant le lien entre bonne gouvernance et droits de l'homme, le Conseil des droits de l'homme affirme, dans sa résolution 7/11, qu'un système de gouvernement caractérisé par la transparence, la responsabilité, l'obligation de rendre compte de ses actes et la participation, capable de répondre aux besoins et aux aspirations de la population, y compris des femmes et des membres des groupes vulnérables et marginalisés, constitue le fondement d'une bonne gouvernance. Il reconnaît également qu'un tel fondement est une condition indispensable de la pleine réalisation des droits de l'homme, y compris du droit au développement¹.

¹ La notion de bonne gouvernance a déjà été évoquée par l'ancienne Commission des droits de l'homme dans un certain nombre de résolutions entre 2000 et 2005. Dans sa résolution 2000/64,

5. Il n'existe aucune définition universelle de ce qu'est le «service public». Le service public est souvent largement associé à l'administration publique et à la gouvernance du secteur public. Selon le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), «l'expression "administration publique" revêt deux significations: 1) *L'ensemble de l'appareil* (...) financé sur le budget de l'État pour gérer et administrer les affaires de l'exécutif et servir d'interface entre le gouvernement et les autres acteurs étatiques, la société et le monde extérieur; 2) *La gestion et l'exécution de l'ensemble des activités relatives à l'application des lois, des réglementations et des décisions gouvernementales ainsi qu'à la prestation des services publics*»². La notion de gouvernance du secteur public est étroitement liée à celle de service public. Conformément au document intitulé «Définition des concepts et terminologies de base de la gouvernance et de l'administration publique» (E/C.16/2006/4), la gouvernance du secteur public «a été définie comme le régime des lois, règles, décisions judiciaires et pratiques administratives qui encadrent, prescrivent et facilitent l'offre de biens et de services financés publiquement» (par. 26).

6. Bien que les définitions varient d'une source à l'autre, ce rapport traite spécifiquement des aspects de l'administration publique et de la gouvernance du secteur public relatifs à la fourniture de services publics et à l'accès équitable à ces services, de la transparence des budgets et des finances publiques, de la capacité de répondre aux attentes de la population, de la participation des habitants aux décisions qui les concernent et du renforcement de l'obligation de rendre des comptes.

7. Les différentes questions qui relèvent de la bonne gouvernance sont intrinsèquement liées à la promotion et à la protection des droits de l'homme. Parmi elles figurent notamment les quatre thèmes phares suivants: a) le renforcement des institutions démocratiques; b) le renforcement du dispositif de prestation des services; c) l'état de droit; et d) la lutte contre la corruption³. Il convient de noter que «dans le domaine des *services de l'État au public*, les réformes qui se rapportent à la bonne gouvernance représentent une avancée pour les droits de l'homme quand elles rendent l'État plus à même d'assumer la responsabilité qui lui incombe de fournir des biens collectifs essentiels à la protection d'un certain nombre de droits de l'homme, tels que le droit à l'éducation, à la santé et à l'alimentation»⁴.

B. La bonne gouvernance et les droits de l'homme: complémentarité et convergence?

8. Le lien entre la bonne gouvernance et les droits de l'homme est complexe étant donné que ces deux notions ont des origines et des utilisations différentes. Dans le passé, la notion de bonne gouvernance avait une connotation technocratique car il s'agissait de créer les conditions les plus propices au développement économique.

la Commission a reconnu que les piliers de la bonne gouvernance étaient la transparence, la responsabilité, l'obligation de rendre compte de ses actes, la participation et la capacité de répondre aux aspirations et aux besoins de la population. Dans cette résolution, elle a également expressément établi un lien entre la bonne gouvernance et un environnement propice à la jouissance des droits de l'homme et à la promotion de la croissance et du développement humain durable.

² PNUD, *Réforme de l'administration publique: Note de pratique*, p. 1 et 2. Disponible sur www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/public-administration-reform-practice-note-/PARPN_English.pdf.

³ *Pratiques de bonne gouvernance pour la protection des droits de l'homme* (Publication des Nations Unies, numéro de vente F.07.XIV.10), p. 3.

⁴ *Ibid.*, p. 2.

9. Lors d'un séminaire sur les pratiques de bonne gouvernance pour la promotion des droits de l'homme, organisé conjointement par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) et le PNUD, en 2004, les participants ont estimé qu'il existait une relation complémentaire entre la bonne gouvernance et les droits de l'homme (E/CN.4/2005/97, p. 2). «Les principes relatifs aux droits de l'homme posent un ensemble de valeurs qui visent à guider l'action des gouvernements et des autres intervenants sur la scène politique et sociale. (...) Ces principes inspirent en outre la nature des efforts faits en matière de bonne gouvernance: ils peuvent être à la base de l'élaboration de cadres législatifs, de politiques, de programmes, de dotations budgétaires et d'autres mesures. Cependant, en l'absence de bonne gouvernance, les droits de l'homme ne peuvent être respectés et protégés durablement. La mise en œuvre des droits de l'homme exige un cadre incitatif et favorable, notamment des cadres juridiques et des institutions appropriés, ainsi que des processus politiques et administratifs permettant de satisfaire aux droits et aux besoins de la population⁵.» En outre, «la gouvernance joue un rôle central dans l'élaboration et la mise en œuvre efficaces des politiques, y compris pour la fourniture intégrée de services de base tels que l'éducation, l'eau potable, l'assainissement et la santé⁶.

10. Dans sa résolution 19/20, le Conseil des droits de l'homme met l'accent sur les principes de bonne gouvernance suivants: obligation de rendre des comptes, transparence, intégrité, non-discrimination, participation, égalité, efficacité et compétence. Nombre d'entre eux figurent également parmi les principes relatifs aux droits de l'homme. Il est cependant essentiel, si l'on veut rapprocher les deux notions, que la bonne gouvernance soit définie et fondée, en bonne logique, sur les interprétations normatives des principes relatifs aux droits de l'homme et, plus largement, sur les normes relatives aux droits de l'homme. Cette approche générale qui consiste à s'inspirer des droits de l'homme peut également s'appliquer pour d'autres principes de bonne gouvernance tels que l'intégrité, qui sans être un principe des droits de l'homme à proprement parler, est un élément clef qui va de pair avec l'obligation de rendre des comptes et la transparence dans le cadre d'une bonne gouvernance.

III. Comment une approche fondée sur les droits de l'homme peut-elle contribuer à l'amélioration du service public?

A. Valeur ajoutée générale d'une approche des services publics fondée sur les droits de l'homme

11. «Les États sont tenus de fournir divers services à leur population, notamment des services d'éducation, de santé et d'aide sociale. La prestation de ces services est essentielle à la protection des droits de l'homme tels que le droit au logement, à la santé, à l'éducation et à l'alimentation.⁷» Le rôle du secteur public en tant que prestataire de services ou en tant que régulateur de la fourniture de services privés est déterminant pour la réalisation de tous les droits de l'homme, en particulier les droits économiques et sociaux. Certains services, tels que la police ou l'administration de la justice, sont directement axés sur la protection des libertés individuelles tandis que d'autres comme l'éducation, la santé et l'alimentation ont un

⁵ Ibid., p. 1 et 2; voir également le document E/CN.4/2005/97, par. 8.

⁶ *Global Thematic Consultation on Governance and the Post-2015 Development Framework* (Consultation thématique mondiale sur la gouvernance et cadre de développement de l'après-2015). Rapport de consultation, 2013, sect. 4.1.1.

⁷ *Pratiques de bonne gouvernance pour la protection des droits de l'homme* (Publication des Nations Unies, numéro de vente F.07.XIV.10), p. 31.

caractère résolument social, un aspect essentiel dans la construction du capital humain nécessaire au développement durable et à la réalisation des droits économiques et sociaux.

12. Une approche fondée sur les droits de l'homme est indispensable à l'élaboration, la prestation, la mise en œuvre et la surveillance de tout service public. Tout d'abord, le cadre normatif des droits de l'homme fournit des critères juridiques importants permettant de s'assurer que le service public est conçu et fourni de manière appropriée, et de déterminer s'il bénéficie aux détenteurs de droits. Le cadre des droits de l'homme renforce la position des détenteurs de droits et oblige les États, en tant que responsables, à agir conformément aux obligations qui leur incombent en matière de droits de l'homme. En outre, les principes relatifs aux droits de l'homme peuvent aider à orienter et à améliorer le service public, ainsi qu'à compléter les systèmes de valeurs existants notamment les règles de déontologie du service public et d'autres principes de bonne gouvernance tels que l'efficacité, la compétence et l'intégrité. Cette approche permet également d'obtenir de meilleurs résultats et d'accroître la qualité du service public. Par ailleurs, les fournisseurs de service public ne devraient pas sous-estimer les coûts que peuvent entraîner les violations des droits de l'homme tant sur le plan financier que sur celui de la réputation, sans parler de la perte de confiance de la population, l'absence de motivation et la mauvaise perception de l'opinion publique qui en résulteraient. Enfin, une approche fondée sur les droits de l'homme protège également la population contre la discrimination et permet de vérifier que les systèmes de service public existants défendent les droits des personnes vulnérables et marginalisées, ou celles dont l'accès au service public est entravé par la pauvreté, le handicap ou toute autre forme d'exclusion.

13. Les autorités ont souvent affaire avec des plaintes ayant trait aux droits de l'homme qui concernent un large éventail de services publics, mais elles n'ont justement pas suffisamment conscience de cette dimension des droits de l'homme pour en tenir compte. Une approche fondée sur les droits de l'homme peut servir plus largement à inspirer les politiques élaborées par les agents de l'État et les spécialistes du développement, et permettre à ces derniers de prendre des décisions conformes aux obligations internationales de l'État en matière de droits de l'homme.

B. Appliquer les principes des droits de l'homme au service public

14. Pour mettre en œuvre une approche fondée sur les droits de l'homme, les principes fondamentaux des droits de l'homme doivent être appliqués à la prise de décisions et dans tous les aspects du service public.

15. Comme indiqué dans le document «Définition des concepts et terminologies de base de la gouvernance et de l'administration publique» (E/C.16/2006/4), la responsabilité implique que les élus et les titulaires de charges publiques répondent de leurs actes, activités et décisions (par. 48). La responsabilité sociale revêt une importance particulière dans le domaine des services publics. Dans un récent rapport, le HCDH et le Centre pour les droits économiques et sociaux ont souligné que «la "responsabilisation sociale" couvre un large éventail d'activités par lesquelles les individus et les organisations de la société civile mobilisent directement ou indirectement la demande de reddition de comptes. (...) Elles emploient souvent des techniques participatives de collecte de données et le lobbying pour favoriser l'accès transparent aux informations nécessaires pour évaluer les budgets, contrôler les dépenses publiques et la prestation des services publics, créer les cartes de pointage citoyennes et communautaires, mener les audits sociaux, etc. Aidés par les nouvelles technologies de l'information et de la communication, les organisations de la société civile et les mouvements sociaux ont fait preuve de créativité en inventant de nouvelles techniques de responsabilisation sociale. Il s'agit notamment de la cartographie communautaire par le biais de l'externalisation ouverte («crowd-sourcing») ou de

l'utilisation de systèmes mondiaux de localisation pour afficher et analyser des informations sur la prestation des services»⁸. La mobilisation des citoyens est une composante centrale de la responsabilisation sociale qui peut donner aux citoyens des moyens d'agir et permettre aux plus vulnérables de mieux se faire entendre. Le rapport sur les travaux de la douzième session du Comité d'experts de l'administration publique met l'accent sur plusieurs questions importantes pour la mobilisation des citoyens, notamment la culture du service public et la nécessité de promouvoir un service public de la plus haute qualité (E/2013/44-E/C.16/2013/6, par. 34).

16. L'existence de recours accessibles et utiles en cas de violation des droits est l'une des autres composantes de la responsabilisation. Il doit être possible de déposer plainte auprès des institutions nationales des droits de l'homme, par une procédure de recours interne propre au service public ou par une action en justice devant les tribunaux nationaux. Les institutions compétentes doivent être investies du pouvoir d'ordonner réparation et leurs décisions doivent être exécutoires; ces décisions doivent être transparentes et diffusées largement car l'absence de sensibilisation à ces procédures peut entraver la réalisation effective des droits de l'homme et empêcher de prévenir les abus.

17. La dénonciation des abus joue aussi un rôle important pour garantir que les auteurs de violations des droits de l'homme répondent de leurs actes. Si les personnes qui dénoncent un comportement illégal ou répréhensible au sein d'une administration publique ne sont pas protégées par la loi, elles seront encore moins disposées à révéler des informations qui peuvent avoir un grand intérêt public. Les dispositions relatives à la dénonciation des abus devraient prévoir l'existence de mécanismes de signalement et une protection juridique pour la personne qui dénonce les abus.

18. La transparence garantit l'accès sans entrave et en temps utile à des informations fiables sur les décisions et les résultats obtenus. Différents mécanismes de l'ONU ont souligné qu'il était nécessaire que les responsables fassent preuve de transparence dans le domaine de l'attribution des prestations d'assistance sociale⁹, des industries extractives¹⁰, de la sécurité et de la justice pénale¹¹, et de la privatisation des services ou de l'établissement de contrats de sous-traitance, entre autres¹².

19. Lors de la douzième session du Comité d'experts de l'administration publique qui s'est tenue récemment, «le droit d'accès à l'information a été mis en avant en raison de son rôle dans la promotion de la transparence. Les gouvernements devraient non seulement reconnaître ce droit mais encore entreprendre de diffuser eux-mêmes l'information et de supprimer l'obligation de justifier l'intérêt porté à l'information demandée. (...) L'appareil judiciaire devrait être capable de faire respecter ce droit, ou des institutions responsables pourraient être chargées d'en garantir l'exercice». (E/2013/44-E/C.16/2013/6, par. 56). Dans son rapport de 2013, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression souligne que «le droit d'accès à l'information est l'un des éléments centraux du droit à la liberté d'opinion et d'expression, tel que défini par la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 19), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 19 2)) et les instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme» (A/68/362, par. 2). Il énumère également certains des principes de base qui sont essentiels pour garantir le droit à l'information, à savoir la divulgation maximale, l'obligation de publier, la promotion de la transparence de l'administration, la portée

⁸ HCDH et Centre pour les droits économiques et sociaux, *Qui sera responsable? Droits de l'homme et programme de développement pour l'après-2015* (New-York et Genève, Nations Unies, 2013), p. 51.

⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, E/C.12/UZB/CO/1, par. 54.

¹⁰ Rapporteur spécial sur les déchets toxiques, A/HRC/9/22/Add.2, par. 106.

¹¹ Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, A/HRC/15/14, par. 69.3.

¹² Comité des droits de l'enfant, CRC/C/MYS/CO/1, par. 54.

limitée des exceptions, la procédure facilitant l'accès, la limitation des coûts, les réunions publiques et la primauté de l'obligation de divulgation sur les lois qui sont contraires au droit à l'information (A/68/362, par. 76).

20. Les principes de non-discrimination et de participation sont les deux thèmes récurrents de la question centrale de l'égalité dans le droit international des droits de l'homme. Conformément au principe de non-discrimination, aucun individu ou groupe ne doit être traité de manière hostile du fait de sa race, sa religion, son appartenance ethnique, son orientation sexuelle ou de toute autre caractéristique¹³. La fixation de normes en matière d'embauche, par exemple le fait d'exiger des candidats un certain niveau d'études, n'est pas discriminatoire étant donné que l'objectif est de maintenir un niveau de professionnalisme élevé dans la prestation de services. En outre, les mesures provisoires spéciales telles que les quotas de recrutement de femmes ou de personnes handicapées ne sont pas considérées comme discriminatoires pour autant qu'elles soient raisonnables et appliquées temporairement¹⁴.

21. La participation d'individus ou de groupes représentant des individus dans les services publics entraîne une prise de décisions conjointe et fait naître chez les bénéficiaires de services le sentiment que ces services leur appartiennent¹⁵. Il est question de cela à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'à l'article 3 de la Déclaration sur le droit au développement qui met en avant la participation libre, active et significative de tous les individus, y compris, par extension, la participation à la fourniture des services publics et à la prise de décisions dans ce domaine. La barrière de la langue, l'éloignement géographique des communautés, la pauvreté, l'absence d'accès aux services de base, l'inefficacité de l'administration publique et la corruption sont autant d'obstacles à la participation effective des individus. En promouvant les principes des droits de l'homme et les principes de bonne gouvernance au sein des services publics, les technologies de l'information et de la communication peuvent être un outil efficace pour encourager une plus grande participation¹⁶. Comme l'a noté le Comité d'experts de l'administration publique à sa douzième session, «il ne fait aucun doute que l'administration publique doit reposer sur un cadre qui bénéficie de l'informatique et des communications afin de garantir la qualité des services fournis» (E/2013/44-E/C.16/2013/6, par. 78).

C. Cadre juridique des droits de l'homme pour le service public

1. Quelles obligations en matière de droits de l'homme pour le service public?

22. Dans le contexte des services publics, le cadre juridique des droits de l'homme peut être rapidement décrit comme suit: les obligations fondamentales en matière de droits de l'homme qui incombent aux États en vertu des instruments relatifs aux droits de l'homme

¹³ Voir Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, CERD/C/MAR/CO/17-18; Comité des travailleurs migrants, CMW/C/GTM/CO/1; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, CEDAW/C/TKM/CO/2; et Comité des droits de l'homme, CCPR/C/CHN-HKG/CO/3.

¹⁴ Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (Kehl am Rhein, Engel, 2005), chapitre consacré à l'article 2, par. 34.

¹⁵ Voir Comité des droits de l'enfant, CRC/C/15/Add.139; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, CEDAW/C/TUV/CO/2; et le rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement, A/HRC/18/33/Add.2.

¹⁶ *Global Thematic Consultation on Governance and the Post-2015 Development Framework* (Consultation thématique mondiale sur la gouvernance et cadre de développement de l'après-2015). Rapport de consultation, 2013, sect. 4.2.3.

auxquels ils sont parties et de la législation nationale en la matière, sont applicables à tous les services publics. Parmi ces obligations qui peuvent être aussi bien positives que négatives figure l'obligation de garantir la non-discrimination et d'assurer l'égalité. Si les droits d'une personne sont violés dans le cadre de la fourniture de services publics, les autorités doivent veiller à ce que l'auteur rende compte de ses actes et s'assurer que la victime ait des possibilités de recours.

23. L'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît l'importance d'un gouvernement participatif et l'article 28 dispose que toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans ladite Déclaration puissent y trouver plein effet.

24. Conformément à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les États parties s'engagent à respecter et à garantir les droits reconnus dans ledit Pacte et à prendre les arrangements propres à donner effet à ces droits.

25. Conformément à l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, chaque État partie 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. Dans son Observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné que «les autres mesures qui peuvent être considérées comme "appropriées" aux fins du paragraphe 1 de l'article 2 comprennent, mais non pas exclusivement, les mesures administratives, financières, éducatives et sociales» (par. 7). Cette disposition peut être interprétée comme incluant la fourniture de services publics.

26. Dans son Observation générale n° 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels fait observer que la bonne gouvernance est indispensable à la réalisation de tous les droits de l'homme, s'agissant notamment d'éliminer la pauvreté et d'assurer un niveau de vie satisfaisant pour tous (par. 23). En outre, «cela signifie que les États (...) doivent avoir des institutions publiques compétentes, notamment des institutions législatives, électorales, de réglementation et de lutte contre la corruption efficaces ainsi qu'un pouvoir judiciaire indépendant. Cela implique également la surveillance d'autres acteurs responsables tels que le secteur privé. Par ailleurs (...) les détenteurs de droits doivent avoir les moyens de participer à la prise de décisions et d'amener les personnes responsables de l'élaboration des politiques et de la fourniture de services à répondre de leurs actes»¹⁷. Les États devraient s'abstenir de prendre des mesures pouvant entraîner une régression dans l'exercice des droits et devraient respecter leurs obligations fondamentales.

27. L'obligation de garantir l'égalité et la non-discrimination est consacrée à l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et se retrouve dans nombre d'instruments relatifs aux droits de l'homme de l'ONU, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 2 et 26), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 2 2)), la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 2), la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (art. 7) et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (art. 5). Dans le cas du service public, cela signifie que les États ont l'obligation immédiate de prendre des mesures ciblées qui auront été mûrement réfléchies

¹⁷ Ibid., sect. 4.1.1.

pour garantir l'égalité réelle à tous les individus et faire en sorte que tous puissent jouir de leur droit d'accéder au service public sur un pied d'égalité.

28. Les États devraient assurer un recours utile aux personnes dont les droits ont été violés et mettre en place un mécanisme judiciaire ou administratif équitable et effectif pour la détermination des droits individuels ou la violation de ces droits. L'article 2 3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques consacre le droit à «un recours utile», tandis que le paragraphe 5 de l'Observation générale n° 3 (1990) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ainsi que les paragraphes 3 et 9 de son Observation générale n° 9 (1998) sur l'application du Pacte au niveau national rappellent la nécessité d'assurer un recours judiciaire ou tout autre recours utile.

29. Certains instruments internationaux prévoient également des obligations qui présentent un intérêt dans le cadre des services publics. Conformément à l'article 2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, «on entend par "aménagement raisonnable" les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales». Dans son interprétation de la Convention relative aux droits de l'enfant, le Comité des droits de l'enfant a examiné la capacité des gouvernements de coordonner les politiques en faveur de l'enfance et s'est intéressé à la question de la décentralisation des services et de l'élaboration des politiques. Il a également abordé le problème de la corruption qui constitue un obstacle majeur pour atteindre les objectifs fixés par la Convention.

2. Les normes fondamentales en matière de droits de l'homme applicables aux services publics

30. Les normes en matière de droits de l'homme imposent aux États de donner accès à des services, notamment d'éducation, de santé, de logement, d'approvisionnement en nourriture et en eau, et d'assainissement. Si l'application de ces normes incombe au premier chef aux États, elle engage la responsabilité de l'administration publique à tous les niveaux ainsi que des autres organismes à compétence déléguée.

31. L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit, à l'alinéa *c*, le droit pour tout citoyen d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays, et consacre, à l'alinéa *a*, le droit pour tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques. En outre, d'autres dispositions du Pacte, de même que la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention contre la torture, font valoir que les services publics peuvent être utiles pour promouvoir et protéger un certain nombre d'autres droits civils et politiques, dont les droits à la vie, à la liberté et à la sécurité, le droit à un procès équitable, la liberté d'expression, la liberté de pensée, de conscience et de religion, le droit de réunion pacifique, la liberté d'association, les droits de vote et d'enregistrement des naissances, et l'interdiction de la torture et autres formes de mauvais traitements.

32. Les services publics font clairement intervenir différents droits économiques, sociaux et culturels. Parmi les droits économiques figurent les droits de ne pas être astreint au travail forcé, de jouir de conditions de travail favorables et d'obtenir un salaire égal pour un travail égal. En matière de droits sociaux, on peut citer le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à la santé, le droit à l'eau et à l'assainissement, le droit à l'alimentation, le droit au logement, et le droit à l'éducation. Les droits culturels incluent le droit de participer à la vie culturelle et de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications.

33. Le droit à l'eau consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun¹⁸. La Rapporteuse spéciale sur le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement a arrêté un programme pour l'après-2015, ayant notamment pour objectif de permettre à chacun d'avoir accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène à domicile¹⁹. Pour donner effet à ce droit fondamental, les États devraient allouer des fonds à l'amélioration de l'assainissement et de la distribution de l'eau sur l'ensemble de leur territoire et faire en sorte que ces services soient dûment contrôlés.

34. Le droit à la santé englobe une grande diversité de facteurs socioéconomiques de nature à promouvoir une vie saine. Il s'étend à l'alimentation et la nutrition, au logement, à l'accès à l'eau salubre et potable et à un système adéquat d'assainissement, à des conditions de travail sûres et hygiéniques et à un environnement sain²⁰. Il incombe aux États de faciliter et de contrôler la disponibilité, l'accessibilité, l'acceptabilité et la qualité des services de santé, depuis la lutte contre la propagation des maladies infectieuses jusqu'à la mise en place de dispositifs de santé maternelle et d'établissements adaptés pour les enfants. En ce qui concerne les systèmes de santé et leur financement, le Rapporteur spécial sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible a indiqué que les États devraient assurer un financement suffisant, équitable et durable de la santé²¹.

35. L'éducation est à la fois un droit fondamental en soi et une des clefs de l'exercice des autres droits inhérents à la personne²². Les États devraient aborder l'éducation, qu'elle soit publique ou privée, dans l'optique des droits de l'homme afin de garantir qu'elle soit d'un niveau suffisant et n'exclue aucun enfant pour des raisons de race, de religion, de situation géographique ou tout autre trait caractéristique.

36. Le Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce contexte a indiqué que des mesures, non seulement législatives, mais aussi administratives, judiciaires, économiques, sociales et pédagogiques devaient être prises pour pourvoir à des logements convenables²³.

37. Les États doivent veiller à l'approvisionnement en nourriture sur l'ensemble de leur territoire et à l'accès de tous à des installations salubres d'alimentation en eau et d'assainissement. Ils doivent aussi veiller à ce que la privatisation ne remette en cause l'accès à certains services de base, comme l'eau et l'alimentation, pour les populations éloignées ou en situation d'extrême pauvreté. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a insisté sur l'obligation pour les États de contribuer à une alimentation suffisante et abordable²⁴. Toutes les communautés devraient voir leurs droits respectés et leurs besoins satisfaits; l'accès à l'éducation et à l'eau potable, par exemple, devrait être garanti, y compris aux populations vivant dans des zones reculées.

¹⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 15 (2012): Le droit à l'eau, par. 2.

¹⁹ Disponible à l'adresse suivante:

www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/eliminatingPost2015.pdf. Voir aussi le rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement (A/67/270).

²⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 14 (2000): Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, par. 4.

²¹ Voir le rapport d'étape du Rapporteur spécial sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible (A/67/302).

²² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 13 (1999): Le droit à l'éducation, par. 1.

²³ Voir www.ohchr.org/fr/issues/housing/pages/housingindex.aspx.

²⁴ Rapport intérimaire du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (A/63/278), par. 9.

3. Groupes vulnérables et marginalisés

38. Lorsqu'ils examinent la manière dont les services publics contribuent à l'exercice des droits de l'homme, les États doivent garder à l'esprit que, dans toute société, l'accès aux services publics n'est pas toujours pleinement garanti pour certains groupes, à savoir les femmes, les enfants, les migrants, les personnes handicapées, les autochtones et les personnes âgées²⁵. Les États doivent faire en sorte que ces groupes ne soient pas lésés dans leurs droits fondamentaux et bénéficient de services publics appropriés.

39. Plusieurs recommandations ont été adressées aux États dans le cadre de l'Examen périodique universel en vue d'intensifier les mesures en faveur de la pleine réalisation des droits des peuples autochtones, en particulier de leur représentation au sein de la fonction publique et des institutions publiques²⁶.

40. La participation des femmes et leur accès effectif aux prestations devraient aussi être des points à prendre en considération dans la gestion des services publics. Les États devraient donc surveiller régulièrement l'exécution de ces services au titre du contrôle de la qualité.

41. La pauvreté est un sérieux obstacle à l'accès aux services publics. Afin de garantir, comme il se doit, l'accès aux services publics aux personnes vivant dans l'extrême pauvreté, il convient de recourir à différents canaux de manière à atteindre le plus efficacement et le plus complètement possible les groupes de bénéficiaires visés²⁷. Le droit à la sécurité sociale revêt une importance centrale pour garantir la dignité humaine, notamment des personnes en situation d'extrême pauvreté²⁸. Pour que la pauvreté n'empêche pas l'accès à des services publics adéquats, des mesures doivent être mises en place – par exemple, la budgétisation participative en faveur des pauvres, qui associe plus directement les citoyens à l'élaboration, à l'exécution, à la surveillance et au contrôle du budget²⁹.

D. Les services publics au niveau international

42. Les organisations internationales, régionales et sous-régionales ont vu leur nombre et leur influence augmenter rapidement ces dernières années. Dans un monde interdépendant, ces organisations collaborent de plus en plus avec les États à l'amélioration de la gestion des services publics, en particulier en situation de conflit, d'après-conflit et de catastrophe.

43. La réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), qui constitue une action mondiale en faveur du développement, dépend étroitement de l'efficacité des services publics. Bon nombre des OMD, comme celui d'assurer l'éducation primaire pour tous, visent à améliorer la prestation de services publics. L'échéance fixée pour leur réalisation étant imminente, l'attention porte désormais sur le programme de développement pour l'après-2015, non seulement dans le cadre de l'ONU³⁰, mais aussi au

²⁵ Voir, par exemple, la monographie sur la réalisation du droit à la santé des personnes âgées élaborée par le Rapporteur spécial sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible (A/HRC/18/37).

²⁶ Voir, par exemple, le rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel concernant l'Argentine (A/HRC/8/34).

²⁷ Voir le rapport de l'Experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté (A/HRC/17/34).

²⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 19 (2007): Le droit à la sécurité sociale, par. 1.

²⁹ E/C.16/2006/4, par. 52.

³⁰ Voir, par exemple, le rapport de l'Équipe spéciale du système des Nations Unies sur le programme de développement pour l'après-2015 au Secrétaire général, intitulé «Réaliser l'avenir que nous

niveau des États. Le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau chargé d'étudier le programme de développement pour l'après-2015³¹ propose des objectifs universels et des cibles nationales, une responsabilisation au niveau mondial et une aide à la mise en œuvre des plans nationaux. Lors de l'élaboration du programme de développement pour l'après-2015 au niveau intergouvernemental, il sera important d'accorder à la fourniture et au suivi des services publics fondés sur les droits de l'homme une large place dans les indicateurs d'avancement et les objectifs d'étape, notamment des partenariats mondiaux pour le développement, de manière à assurer un financement fiable et constant du développement et, de ce fait, de la fourniture de services publics.

44. L'ONU agit à la fois aux niveaux régional et mondial, en privilégiant des thématiques et des questions propres au pays ou à la région. Les questions relatives aux services publics occupent tout particulièrement le PNUD, l'Office des Nations Unies contre le crime et la drogue (ONUDC), la Division de l'administration publique et de la gestion du développement, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes).

45. Le Fonds monétaire international (FMI) donne des conseils de politique générale et alloue des fonds à ses membres en difficulté économique; il aide les pays en développement à atteindre la stabilité macroéconomique et à réduire la pauvreté. Comme la croissance et l'emploi peinent à repartir après la récente crise économique et financière mondiale, le FMI a accru ses prêts, en s'appuyant sur sa connaissance de la situation internationale pour proposer des solutions à ses membres, et a favorisé la coordination des politiques au niveau mondial. Ce nouveau rôle qui lui a été conféré par la crise a des répercussions notables sur les pays qui poursuivent des réformes, en particulier lorsque des mesures d'austérité peuvent influencer sur la qualité des services publics et l'exercice des droits de l'homme.

46. La Banque mondiale accorde une assistance financière et technique, des prêts assortis de faibles taux d'intérêt, des crédits ne portant pas intérêt et des dons destinés à financer des investissements dans des domaines tels que l'éducation, la santé, l'administration publique, les infrastructures, le développement du secteur financier et du secteur privé, l'agriculture, et la gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

47. Les activités de prêt de la Banque mondiale et du FMI peuvent influencer sur l'élaboration des politiques en matière de libéralisation du commerce, d'investissement, de déréglementation et de privatisation des services et des industries. Parfois, les États emprunteurs doivent satisfaire à la condition de réformer leur secteur public ou de privatiser leurs services publics. Il convient d'évaluer les effets de ces réformes ou de ces conditions sur les droits de l'homme et de prévenir ou de réparer les dommages pouvant en découler.

48. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) offre une enceinte où sont négociés des accords destinés à réduire les obstacles au commerce international et à garantir des conditions égales pour tous. Cela passe notamment par la gestion et le suivi de l'application des règles de l'OMC sur le commerce des marchandises, le commerce des services et les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Le champ d'application matériel de l'Accord général de l'OMC sur le commerce des services est défini à l'article premier dudit Accord, qui en exclut les «services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental» (par. 3 b)), eux-mêmes définis au paragraphe 3 c) de ce même article. Il convient d'évaluer les effets sur les droits de l'homme de toute règle applicable au commerce des services et des accords connexes.

voulons pour tous, juin 2012. Disponible à l'adresse suivante: www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf.

³¹ Nations Unies (2013), «Pour un nouveau partenariat mondial: Vers l'éradication de la pauvreté et la transformation des économies par le biais du développement durable». Disponible à l'adresse suivante: www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf.

IV. Services publics: principaux problèmes influant sur les droits de l'homme

A. Organisation des responsabilités en matière de services publics

49. La décentralisation, à savoir le fait de structurer ou d'organiser la puissance publique selon un système de responsabilité conjointe entre les administrations centrales, régionales et locales, présente des avantages et des inconvénients. Au chapitre des avantages, elle peut améliorer l'accès aux services publics en associant les collectivités locales à la prise de décisions, au règlement des différends et à l'exercice des moyens de recours au niveau local. Grâce à la décentralisation, les services peuvent être mis en œuvre selon une approche plus pragmatique, d'avantage sur les résultats. Au chapitre des inconvénients, la décentralisation peut accroître le risque de chevauchement des attributions entre les administrations et, partant, entraîner une perte budgétaire qui aura des répercussions directes sur les fonds disponibles pour les services publics. Elle peut également nuire au maintien de normes cohérentes et à la mise en œuvre de services tels que la formation du personnel. Indépendamment de la décentralisation, il apparaît que les stratégies sont souvent définies au niveau national, mais appliquées au niveau local. Il est donc important que la politique élaborée par l'administration centrale tienne compte des besoins de tous les citoyens du pays³².

B. Privatisation et partenariats public-privé

50. La privatisation des services publics ou les partenariats public-privé appellent des mécanismes de responsabilité efficaces. Privatisé ou non, tout service destiné au public doit être soumis à un suivi approfondi au titre du contrôle de la qualité et être adjugé selon des procédures rigoureuses et transparentes. Le sens du service public devrait être attaché à la prestation du service, et non au statut du prestataire.

51. La privatisation des services publics peut avoir des effets négatifs sur les droits de l'homme – par exemple une participation insuffisante des communautés à la prise de décisions. Une gouvernance axée sur les droits implique que les acteurs du secteur privé satisfassent aux normes en matière de droits de l'homme et repose sur l'idée que les services, notamment de santé et d'éducation, constituent des droits qui affirment et assoient la dignité de tous les individus³³. Selon les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, adoptés en 2011, les États devraient énoncer clairement qu'ils attendent de toutes les entreprises domiciliées sur leur territoire et/ou sous leur juridiction qu'elles respectent les droits de l'homme dans toutes leurs activités et dans tous les services publics dont elles sont prestataires³⁴.

³² Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement (A/HRC/18/33), par. 83 d).

³³ Consultation thématique mondiale sur la gouvernance et le cadre de développement post-2015: rapport final, 2013, sect. 4.1.3.

³⁴ Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme: mise en œuvre du cadre de référence «protéger, respecter et réparer» de l'ONU. Annexe au Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises (A/HRC/17/31), p. 8.

C. Corruption

52. Dans la fonction publique, les principes de bonne gouvernance que sont la transparence, la responsabilité et l'intégrité constituent des garde-fous contre la corruption, laquelle peut prendre des formes aussi diverses que le népotisme, la demande d'une rétribution pour des services qui devraient être gratuits, les pots-de-vin ou encore la privatisation ou l'attribution d'un marché de sous-traitance sans mise en concurrence. Plusieurs actions ont été menées aux niveaux régional et international pour combattre la corruption³⁵. Des mesures peuvent être mises en œuvre pour prévenir la corruption, comme la rotation du personnel aux postes de la haute fonction publique, la formation et l'évaluation régulières des fonctionnaires, et le libre accès à l'information sur des points litigieux (documents de marchés de services, documents budgétaires).

D. Conflits, catastrophes et pays en transition

53. Les situations de conflit, d'après-conflit et de catastrophe posent des obstacles particuliers au bon fonctionnement des services publics, qui sont alors suspendus, seulement partiellement opérationnels, voire réduits à néant. Dans ce dernier cas, les organismes humanitaires peuvent se révéler d'une aide inestimable. En outre, les États qui reconstruisent leurs structures administratives après un conflit ou une catastrophe mettent parfois des années à regagner la confiance des usagers des services publics. Dans ces situations précaires, les principes de bonne gouvernance revêtent une importance particulière en faisant de l'intégrité, de la transparence et de la compétence les valeurs fondamentales de toute administration publique nouvellement créée³⁶.

V. Recueil de bonnes pratiques établi à partir des contributions reçues

54. Des contributions ont été reçues des États Membres suivants: Argentine, Australie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Cameroun, Chili, Colombie, Égypte, Émirats arabes unis, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, France, Géorgie, Guatemala, Iraq, Kazakhstan, Lettonie, Lituanie, Maroc, Maurice, Mexique, Monténégro, Paraguay, Pologne, Qatar, République de Moldova, République tchèque, République-Unie de Tanzanie, Roumanie, Serbie, Slovénie, Sri Lanka et Thaïlande. Les organismes intergouvernementaux ci-après ont présenté des contributions: Commission économique pour l'Europe, Conseil de l'Europe, Département des affaires économiques et sociales, Division de l'administration publique et de la gestion du développement et Organisation météorologique mondiale. Deux institutions nationales des droits de l'homme ont présenté des contributions: la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme du Royaume-Uni et la Commission nationale des droits de l'homme du Rwanda. L'ONG SIA Mali a présenté

³⁵ Voir le Rapport de synthèse de la réunion-débat du Conseil des droits de l'homme sur les effets négatifs de la corruption sur la jouissance des droits de l'homme (A/HRC/23/26). Voir aussi les activités de l'ONUDC en matière de lutte contre la corruption et la criminalité économique, présentées à l'adresse suivante: <http://www.unodc.org/unodc/fr/corruption/index.html?ref=menuseide>, et les activités du PNUD en matière de lutte contre la corruption, présentées à l'adresse suivante: www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_anti-corruption/.

³⁶ Voir le projet de résolution du Conseil des droits de l'homme sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans les situations consécutives à une catastrophe ou à un conflit (A/HRC/22/L.23). Voir aussi le guide pratique de la planification, disponible à l'adresse suivante: www.un.org/en/peacekeeping/publications/Planning%20Toolkit_Web%20Version.pdf.

une contribution. Le Saint-Siège a présenté des contributions en sa qualité d'observateur auprès de l'ONU³⁷.

55. Les bonnes pratiques décrites dans ces contributions sont résumées ci-après.

Engagement de service public

56. Quelques États ont adopté et publié une série d'engagements visant à responsabiliser les fonctionnaires. Par exemple, le Maroc s'est doté d'une charte des services publics et Sri Lanka, d'une charte du citoyen.

Recrutement

57. Presque tous les États Membres recrutent leurs fonctionnaires par voie d'examens ou de concours externes, ce qui favorise la transparence et l'intégrité et garantit de ne retenir que les meilleurs candidats pour les missions de service public. Par exemple, la République de Moldova a souligné que, dans sa fonction publique, l'entrée en fonctions et l'avancement de la carrière étaient fondés sur le mérite et dépendaient des compétences et du comportement professionnel.

Formation

58. De nombreux États Membres intègrent l'éducation aux droits de l'homme dans la formation dispensée aux agents de la fonction publique, mais cette formation n'est pas toujours obligatoire et sa fréquence varie. Au Monténégro, elle a lieu tous les ans. Au Qatar, l'éducation aux droits de l'homme est une obligation légale; aux Émirats arabes unis, les fonctionnaires disposent d'un crédit d'heures de formation. Des actions sont menées dans plusieurs États, notamment en Géorgie, pour diffuser aussi largement que possible la formation aux droits de l'homme. La Serbie a indiqué que l'enseignement de la protection et du respect des droits de l'homme ne pouvait porter ses fruits que dans un environnement où l'exercice et le respect de ces droits étaient toujours pleinement garantis. Dans de nombreux États, comme l'Australie et l'Estonie, la responsabilité de la formation est déléguée aux chefs d'agences et ne relève donc pas de l'administration centrale. Au Burkina Faso, le Ministère de la promotion des droits humains soutient la formation. À Maurice, la Commission nationale des droits de l'homme organise des exposés à l'intention de la police. En Lettonie, la formation est dispensée par une école d'administration publique. La Slovénie possède elle aussi une école d'administration, dont le programme comprend un module obligatoire sur les droits de l'homme; la République-Unie de Tanzanie possède un collège de la fonction publique.

Évaluation des fonctionnaires

59. Des États Membres disposent d'un système d'évaluation du comportement professionnel, assorti d'indicateurs de résultats de base et tenant compte des observations exprimées en ligne. La Lettonie s'est dotée d'une réglementation qui prévoit un système d'évaluation à 360 degrés pour les agents du secteur public.

³⁷ Toutes les contributions peuvent être consultées dans leur intégralité à l'adresse suivante: www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/Documents.aspx.

Nouvelles technologies

60. L'usage du téléphone portable gagnant jusqu'aux régions pauvres et reculées du Burkina Faso et du Maroc, beaucoup d'États Membres adaptent actuellement leurs systèmes de services publics aux technologies modernes. Le Cameroun possède un site Web (et un programme de radio) sur les services publics. Maurice a créé un portail électronique sur les droits de l'homme.

Modernisation des systèmes de services publics

61. Les contributions, notamment celles de la France et de la Fédération de Russie, ont souvent fait mention d'actions visant à simplifier, moderniser et rationaliser des procédures trop bureaucratiques. La Géorgie, par exemple, a créé des «guichets uniques» qui facilitent l'accès aux informations et aux formulaires, et des sites Web proposant des services similaires. L'objectif est de rendre les administrations publiques moins bureaucratiques et de les transformer en des organisations axées sur les résultats, qui exécutent les contrats sociaux passés par les pouvoirs publics avec les citoyens et créent un climat de crédibilité et de confiance. Les contributions ont aussi mentionné la création et l'utilisation généralisées de plusieurs systèmes de prestations. En Égypte, par exemple, les bureaux de poste, les centres d'appels et les kiosques proposent des services publics.

Mesures spéciales provisoires

62. De nombreux États Membres, comme la Colombie, ont recours à des mesures spéciales provisoires pour favoriser l'embauche de femmes et, parfois de personnes handicapées, à des postes de la fonction publique. Certains pays, comme l'Argentine et Sri Lanka, appliquent des quotas, mais uniquement pour les personnes handicapées, et non pour les femmes. Ces quotas sont variables. En France, la proportion de fonctionnaires de chaque sexe doit être d'au moins 40 %. Les organismes publics contrevenants font l'objet de sanctions financières.

Respect de l'égalité et de la diversité dans la fonction publique

63. De nombreux États ont des lois de promotion et de protection de l'égalité. Un programme en faveur de la diversité sur le lieu de travail a été mis en place dans la fonction publique australienne. Sri Lanka, en raison du multilinguisme d'une grande partie de sa population, encourage ses fonctionnaires à apprendre plusieurs langues. La France a adopté une charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique.

Corruption

64. Des États Membres luttent contre la corruption par l'adoption de mesures – par exemple, la Fédération de Russie, qui impose un renouvellement des titulaires aux postes de la haute fonction publique – et par la formation. Pour en finir avec la corruption dans la fonction publique, la Géorgie a notamment fait adopter une loi sur les conflits d'intérêts et la corruption; elle réorganise actuellement ses administrations publiques en mettant l'accent sur le service à l'utilisateur. Plusieurs États, dont le Burkina Faso, le Chili et le Guatemala, ont publié leurs dépenses. Le Chili dispose d'un cadre juridique en matière de transparence et de bonne gouvernance, ainsi que d'un conseil de la transparence. Le Guatemala dispose de lois sur l'accès aux informations publiques et a créé un groupe de travail de la bonne gouvernance et des droits de l'homme.

Audits

65. Plusieurs États ont mis en place des organes de contrôle et/ou entrepris des audits. Cela participe du mécanisme de responsabilité et contribue à la transparence.

Aide internationale, régionale et dans le cadre de l'ONU

66. Quelques États Membres ont fait part de leur collaboration avec des organisations régionales et internationales, dans le cadre d'initiatives de lutte contre la corruption, d'évaluations ou, dans le cas du Kazakhstan, de formations. Les organismes des Nations Unies jouent un rôle crucial dans la reconstruction des services publics, en particulier au lendemain de conflits, de catastrophes ou de déclarations d'indépendance. En Iraq, des organismes intergouvernementaux continuent d'apporter leur concours aux administrations publiques. Lorsque les services publics sont défaillants, comme en Iraq, les États s'en remettent directement aux principes énoncés dans le droit international. Maurice a indiqué que le PNUD et l'ONUDC avaient contribué à la réforme de la Police nationale pour en faire une «administration respectueuse des droits de l'homme».

Création d'une culture des droits de l'homme

67. La volonté de créer une culture des droits de l'homme (Colombie), un «climat favorable aux droits de l'homme» (Maurice), ou une «culture du respect des droits de l'homme» (Conseil de l'Europe et France) a été soulignée.

Participation des communautés

68. De nombreux États Membres, dont Sri Lanka, encouragent la participation de la population et des communautés, y compris à la prise de décisions conjointe. En Géorgie, les citoyens peuvent participer en ligne aux procédures de passation des marchés publics, et société civile et secteur public comptent le même nombre de représentants au conseil de règlement des différends.

Relations bilatérales

69. Quelques États Membres ont recours à des mécanismes d'appui bilatéral qui profitent à leurs services publics respectifs. C'est le cas de la Colombie et de l'Espagne.

Mécanismes de plainte

70. Dans bon nombre d'États Membres, il est possible de déposer plainte contre des fonctionnaires, au sujet d'incidents ou de passations de marchés, auprès de diverses instances: ombudsmen (médiateurs), tribunaux et commissions de la fonction publique.

Responsabilités

71. Les commissions nationales des droits de l'homme jouent un grand rôle dans la fiabilité des prestataires de services, puisqu'elles peuvent contrôler leurs activités, déposer plainte à leur encontre, mais aussi leur proposer des formations. La Division de l'administration publique et de la gestion du développement a reconnu que la promotion de la fonction publique avait pour principal objectif de favoriser la paix et la sécurité, la réinsertion sociale, les droits de l'homme et le développement. Le Qatar a présenté ses activités avec le PNUD et des organisations à but non lucratif. Dans ce pays, des services publics sont fournis par des ONG.

Éducation aux droits de l'homme

72. Maurice prévoit d'inscrire l'éducation aux droits de l'homme au programme des lycées afin de favoriser l'émergence d'une culture nationale des droits de l'homme.

Sous-traitance

73. En Lettonie, une loi limite la délégation de services publics et crée des exceptions pour certains services publics, qui ne peuvent pas être délégués. En République-Unie de Tanzanie, une loi sur les partenariats public-privé établit un système de gestion de la performance et autorise des acteurs du secteur privé à exercer des missions non essentielles de service public.

Objectifs nationaux

74. Les principes des droits de l'homme sont mis en avant dans les plans de développement nationaux de plusieurs États, dont le Mexique, le Qatar, la République de Moldova et la Roumanie.

VI. Conclusions et recommandations

75. **La gestion des services publics est un maillon indispensable de la relation entre les détenteurs d'obligations et les détenteurs de droits. Les établissements de service public, comme les hôpitaux et les écoles, et les prestataires d'infrastructures et d'autres services essentiels tels que l'énergie, l'eau et l'assainissement jouent un rôle déterminant dans la mise en œuvre des droits de l'homme. La manière dont ces services sont perçus et dont ils sont effectivement fournis influe énormément sur l'appréciation de la gouvernance publique d'un pays. Lorsqu'une administration publique se dégrade, qu'elle manque de personnel et d'infrastructures de base, qu'elle peine à fournir des services essentiels, que ses ressources, notamment financières, sont mal gérées, ou qu'elle est jugée corrompue et inefficace, il en résulte une défiance à l'égard de tous les autres aspects de la gouvernance. Plus d'efforts devraient être faits pour intégrer les principes et les normes en matière de droits de l'homme dans les services publics et, plus largement, dans la gouvernance publique.**

76. Ces principes et ces normes devraient être valorisés et instillés dans les fonctions publiques nationales au moyen de programmes obligatoires de formation et de renforcement des capacités à l'intention des prestataires ou des gestionnaires des services publics.

77. Des mesures concrètes peuvent être adoptées afin de prendre davantage en compte la dimension des droits de l'homme dans les services publics, par exemple: a) rendre la procédure d'embauche du personnel plus soucieuse des droits de l'homme; b) dispenser des formations et des directives sur les droits de l'homme à l'ensemble du personnel; c) incorporer les droits de l'homme aux codes de conduite et de pratique; d) inscrire les services publics dans des procédures transparentes, adaptées, équitables et participatives; e) établir des dispositions visant à encourager l'obtention de meilleurs résultats dans le domaine des droits de l'homme et des services publics; f) adopter et appliquer les normes en matière de droits de l'homme dans tous les services, avec les conséquences juridiques et financières qui en découlent; g) mettre en place des mécanismes de plainte appropriés et des voies de recours efficaces; et h) mesurer de manière systématique les effets des services rendus sur les droits de l'homme garantis à l'échelle internationale.

78. Les initiatives menées au niveau international pour améliorer les services publics sont fragmentées entre un certain nombre d'organisations et de régimes établis par des instruments internationaux. Une politique cohérente et coordonnée, fondée sur les droits de l'homme, est nécessaire pour améliorer les services publics au niveau mondial.

79. Les institutions financières et commerciales internationales exercent, par le biais de leurs politiques et de leurs règles, une grande influence sur les prestations de services publics. Une meilleure synergie doit être trouvée entre les institutions financières internationales et les mécanismes des Nations Unies. Cela pourrait en outre favoriser l'émergence d'un système mondial de responsabilisation des administrations publiques, qui serait fiable, transparent et compatible avec les obligations en matière de droits de l'homme.
