



Strasbourg, le 10 juillet 2003

ACFC/INF/OP/I(2003)005

**COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE
POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES**

AVIS SUR LA FÉDÉRATION DE RUSSIE
(adopté le 13 septembre 2002)

RÉSUMÉ

A la suite de la réception du Rapport étatique de la Fédération de Russie le 8 mars 2000 (attendu pour le 1^{er} décembre 1999), le Comité consultatif a commencé à l'examiner lors de sa 7^e réunion, des 6 au 9 juin 2000. Dans le cadre de cet examen, une délégation du Comité consultatif s'est rendue en Fédération de Russie du 11 au 15 février 2002 afin d'obtenir des compléments d'informations, de la part de représentants du gouvernement et d'ONG ainsi que d'autres sources indépendantes, sur la mise en œuvre de la Convention-cadre. Le Comité consultatif a adopté son avis sur la Fédération de Russie lors de sa 15^e réunion, le 13 septembre 2002.

Le Comité consultatif salue le fait que la Fédération de Russie a, dans de nombreux domaines, introduit une législation reflétant de façon générale les principes correspondants de la Convention-cadre. Il note que des efforts appréciables ont été faits, en particulier quant à la protection des «nations éponymes» des Républiques de la Fédération de Russie, et que certaines initiatives prometteuses ayant une portée plus générale, telles que les autonomies culturelles nationales, ont été lancées et mériteraient un soutien accru.

Le Comité consultatif note avec préoccupation que, alors qu'un esprit de tolérance prévaut en général dans de nombreuses régions, de sérieux problèmes ont surgi dans les relations interethniques dans le Caucase du Nord et dans d'autres parties de la Fédération de Russie. Le conflit en Tchétchénie et les violations des droits de l'homme commises dans ce contexte ont entravé les efforts visant à mettre en œuvre plusieurs articles de la Convention-cadre, tant à l'intérieur de cette République qu'à l'extérieur.

Le Comité consultatif note que l'impact pratique de plusieurs initiatives positives s'est avéré limité, dans la mesure où les autorités n'ont pas accordé la priorité nécessaire à leur mise en œuvre, y compris en termes de ressources. Ainsi, l'amélioration de la protection normative des peuples autochtones du nord numériquement peu importants ne s'est pas traduite par des progrès sensibles en ce qui concerne l'égalité pleine et effective en faveur des personnes concernées en raison du manque de mécanismes adéquats et de soutien pour la mise en œuvre des dispositions légales en question. En outre, les efforts méritoires déployés par plusieurs Républiques pour protéger leurs «nations éponymes» n'ont pas toujours été accompagnés de mesures adéquates pour mettre en œuvre la Convention-cadre à l'égard des personnes appartenant à d'autres groupes qui résident dans la région en question.

Le Comité consultatif est également préoccupé par certaines pratiques administratives et certaines dispositions légales régionales et locales, par exemple en ce qui concerne l'enregistrement du lieu de résidence, qui apparaissent problématiques sous l'angle de l'interdiction de la discrimination et d'autres principes de la Convention-cadre. Ces pratiques et dispositions légales ont créé des obstacles excessifs pour les personnes appartenant à des minorités dans des régions spécifiques, à l'instar des Meskhets à Krasnodar.

En ce qui concerne l'utilisation des langues minoritaires dans le système éducatif et dans les rapports avec les autorités administratives, des insuffisances subsistent, notamment, au plan quantitatif et au plan de l'offre géographique de l'enseignement des et dans les langues minoritaires de plusieurs minorités dispersées. Parallèlement, il est nécessaire de s'assurer que les initiatives en cours destinées à protéger la langue russe seront poursuivies en tenant dûment compte des langues minoritaires et de façon à ne pas mettre en péril les mesures positives qui ont

été prises concernant, par exemple, l'utilisation des langues des nations éponymes des «nations éponymes» des Républiques.

Le Comité consultatif est d'avis que, malgré quelques initiatives louables dans certains domaines, il subsiste des insuffisances quant à la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales. Il est par exemple nécessaire d'améliorer la consultation des autonomies culturelles nationales et d'autres organisations de minorités nationales dans les processus de prise de décisions. En outre, il est nécessaire de reconsidérer les nouvelles restrictions normatives portant sur les moyens politiques de protéger les intérêts des minorités nationales puisque ces restrictions peuvent avoir un impact négatif sur la participation des personnes appartenant aux minorités nationales dans les affaires publiques et sur la mise en œuvre d'autres principes de la Convention-cadre.

**COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE
POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES**

AVIS SUR LA FÉDÉRATION DE RUSSIE

Table des matières:

- I. Etablissement du présent avis
- II. Remarques générales
- III. Commentaires spécifiques concernant les articles 1-19
- IV. Principaux constats et commentaires du Comité consultatif
- V. Remarques conclusives

I. ÉTABLISSEMENT DU PRÉSENT AVIS

1. Le Rapport étatique initial de la Fédération de Russie (ci-après : le Rapport étatique), attendu pour le 1^{er} décembre 1999, a été reçu le 8 mars 2000. Le Comité consultatif a commencé l'examen du Rapport étatique lors de sa 7^e réunion, qui s'est déroulée du 6 au 9 juin 2000.
2. Dans le cadre de cet examen, le Comité consultatif a identifié un certain nombre de points au sujet desquels il souhaitait obtenir de plus amples informations. Il a donc adressé, en date du 17 octobre 2001, un questionnaire aux autorités de la Fédération de Russie. Le gouvernement a répondu à ce questionnaire le 22 mars 2002.
3. Suite à une invitation adressée par le gouvernement de la Fédération de Russie et conformément à la règle 32 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres, une délégation du Comité consultatif s'est rendue en Fédération de Russie du 11 au 15 février 2002 afin d'obtenir des informations complémentaires sur la mise en œuvre de la Convention-cadre auprès de représentants du gouvernement ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes. Lors de l'établissement du présent avis, le Comité consultatif a également consulté une série de documents provenant de différents organes du Conseil de l'Europe, d'autres organisations internationales ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes.
4. Le Comité consultatif a ensuite adopté le présent avis lors de sa 15^e réunion, le 13 septembre 2002 et a décidé de le transmettre au Comité des Ministres¹.
5. Le présent avis est soumis au titre de l'article 26(1) de la Convention-cadre aux termes duquel, lorsqu'il évalue l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la Convention-cadre, «le Comité des Ministres se fait assister par un Comité consultatif» et conformément à l'article 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres, qui dispose que «le Comité consultatif examine les rapports étatiques et transmet ses avis au Comité des Ministres».

¹. Le Comité consultatif a décidé, le 30 novembre 2001, lors de sa 12^e réunion, d'introduire certaines modifications relatives à la structure de ses avis. Il a décidé de mettre un terme à sa pratique en vertu de laquelle il soumettrait une «Proposition de conclusions et de recommandations pour le Comité des Ministres» (chapitre V des avis précédents) et d'introduire un nouveau chapitre IV intitulé «Principaux constats et commentaires du Comité consultatif». Le Comité consultatif a également décidé de soumettre ses «Remarques conclusives» dans le chapitre V au lieu du chapitre IV. Ces changements prennent effet à compter du 30 novembre 2001 et s'appliquent dès lors à tous les avis qui seront adoptés ultérieurement au cours du premier cycle de suivi. Ces changements ont été effectués à la lumière des premières décisions par pays sur la mise en œuvre de la Convention-cadre, adoptées par le Comité des Ministres en octobre 2001.

II. REMARQUES GÉNÉRALES

6. Le Comité consultatif note que le Rapport étatique permet d'avoir une vue d'ensemble des principaux aspects du cadre législatif relatif à la protection des minorités nationales, en particulier au niveau fédéral. Toutefois, les informations relatives à la pratique pertinente et à la situation de la protection des minorités nationales dans les sujets de la fédération sont limitées.

7. Le Comité consultatif a toutefois pu se faire une meilleure idée de la situation grâce aux réponses écrites détaillées que le gouvernement a donné à son questionnaire et en particulier à sa visite en Fédération de Russie (voir le paragraphe 3 du présent avis). Il estime que la visite organisée à l'invitation du gouvernement de la Fédération de Russie a offert une bonne occasion d'engager un dialogue direct avec les représentants de nombreuses sources pertinentes. Les informations supplémentaires communiquées par le gouvernement et par d'autres sources, y compris par des représentants des minorités nationales, se sont révélées extrêmement précieuses, dans la mesure notamment où elles portent sur l'application la mise en œuvre des normes pertinentes dans la pratique.

8. Parallèlement, le Comité consultatif souhaite souligner qu'en raison du peu de temps disponible et de la superficie du pays en question, il n'a pas été possible d'obtenir des informations complètes sur tous les aspects de la situation des personnes appartenant à des minorités nationales dans la Fédération de Russie. Le présent avis ne représente qu'une première étape dans l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention-cadre dans la Fédération de Russie et porte essentiellement sur l'action des autorités fédérales. Il faut rappeler que c'est à ces dernières qu'incombe globalement la responsabilité d'assurer la mise en œuvre de la Convention-cadre dans toute la Fédération et qu'en vertu de l'article 71 de la Constitution de la Fédération de Russie, «la réglementation et la protection des droits des minorités nationales» relèvent de la compétence de la Fédération de Russie. Etant donné toutefois qu'en vertu de l'article 72 de la Constitution, «la protection des droits des minorités nationales» relève de la compétence conjointe des autorités fédérales et des sujets de la fédération et qu'en vertu des articles 72 et 73 de la Constitution, de nombreuses questions thématiques pertinentes au regard de la mise en œuvre de la Convention-cadre relèvent de la compétence unique ou conjointe des sujets, il est clair que le champ d'application des travaux du Comité consultatif devra être étendu au cours des prochaines étapes du suivi, en particulier en ce qui concerne les divers sujets de la fédération.

9. Le Comité consultatif note que, même si le conflit en République tchétchène en tant que tel n'est pas examiné de manière approfondie dans le présent avis, ce conflit et les violations des droits de l'homme commises dans cette République ont compromis les efforts visant à mettre en œuvre un certain nombre d'articles de la Convention-cadre également hors de cette République. Le Comité consultatif est donc d'avis que l'arrêt des hostilités et la consolidation d'une administration protégeant pleinement les droits des personnes appartenant à des minorités nationales non seulement sont essentiels pour la mise en œuvre de la Convention-cadre en Tchétchénie, mais qu'ils contribueraient aussi à la mise en œuvre de cette dernière dans d'autres parties de la Fédération de Russie. Il importe également de tenir pleinement compte des principes de la Convention-cadre dans le contexte de la rédaction d'une nouvelle Constitution de la République tchétchène.

10. Le Comité consultatif regrette que lors de l'établissement du Rapport étatique, le gouvernement n'ait pas mené des consultations approfondies avec des représentants des minorités nationales ou d'autres secteurs de la société civile. Il encourage le gouvernement à

poursuivre ses efforts destinés à accroître la sensibilisation à la Convention-cadre, à son rapport explicatif ainsi qu'aux règles relatives à sa procédure de suivi au niveau international, y compris par la publication et la diffusion du Rapport étatique et d'autres documents pertinents.

11. Le Comité consultatif note que les structures des organes fédéraux de l'exécutif de la Fédération de Russie n'ont pas cessé d'être modifiées ces dernières années. Ce qui a eu un effet négatif sur l'efficacité et la cohérence du travail desdits organes et sur la manière dont l'apport des personnes appartenant aux minorités nationales a été traité et mis à profit. Le Comité consultatif attend des mesures les plus récentes, notamment de la désignation d'un ministre responsable des questions de nationalités, qu'elles débouchent sur la mise en place de structures consolidées et de méthodes de travail plus souples. A ce propos, le Comité consultatif salue l'engagement pris par le ministre responsable des questions de nationalités de tenir de larges consultations avec les organisations des minorités nationales et autres secteurs de la société civile. Le Comité consultatif espère que le même objectif sera poursuivi également par les ministères concernés ainsi que les autres autorités compétentes, dont les représentants du président dans les «régions fédérales» et le nouveau groupe de travail inter-institutions sur les questions de nationalités.

12. La création de sept régions fédérales a suscité des questions sur le point de savoir si certaines difficultés administratives dans le maintien des contacts et de la coopération entre personnes appartenant à une minorité spécifique pourraient être liées au fait que les aires d'implantation dense de certaines minorités, sont situées dans des régions différentes. Le Comité s'attend à ce que les régions fédérales en question soient administrées de manière à éviter les difficultés de cet ordre.

13. Le Comité consultatif croit savoir que des réformes touchant les responsabilités des différentes régions sont actuellement envisagées. Le Comité consultatif juge essentiel que ces réformes soient menées d'une manière propre à renforcer plutôt qu'à limiter les possibilités de participation des minorités, y compris celles disposant d'*okroug* autonomes désignés ou d'autres formations territoriales.

14. Dans la partie de l'avis qui suit, il est indiqué, s'agissant de certains articles, que leur application n'appelle pas d'observations particulières, compte tenu des informations dont il dispose actuellement. Le Comité consultatif souhaite préciser que cette affirmation ne signifie pas que des mesures suffisantes ont été prises et que les efforts dans ce domaine peuvent être ralentis ou arrêtés. Le Comité consultatif estime en effet que la nature des obligations de la Convention-cadre exige des efforts soutenus et constants de la part des autorités afin que soient respectés les principes et les objectifs de la Convention-cadre. En outre, certaines situations jugées acceptables à ce stade, compte tenu de l'entrée en vigueur récente de la Convention-cadre, ne le seront plus nécessairement dans des prochains cycles de contrôle. Enfin, il se peut que certains problèmes qui paraissent relativement mineurs actuellement se révèlent avec le temps avoir été sous-estimés.

III. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES CONCERNANT LES ARTICLES 1 À 19

Article 1

15. Le Comité consultatif note que la Fédération de Russie a ratifié un large éventail d'instruments internationaux pertinents. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de cet article ne donne pas lieu à d'autres observations.

Article 2

16. Le Comité consultatif renvoie aux commentaires relatifs à l'article 18.

Article 3

17. Le Comité consultatif souligne qu'en l'absence d'une définition dans la Convention-cadre elle-même, les Etats parties doivent s'interroger sur le champ d'application personnel qu'ils donneront à cet instrument dans leur pays. La position du gouvernement de la Fédération de Russie est considérée comme procédant d'une telle réflexion.

18. Si le Comité consultatif note, d'une part, que les Etats parties disposent d'une marge d'appréciation à ce sujet pour prendre en compte les conditions propres à leur pays, il constate, d'autre part, que cette appréciation doit s'exercer en conformité avec les principes généraux du droit international et les principes fondamentaux énoncés à l'article 3. Il souligne notamment que la mise en œuvre de la Convention-cadre ne devrait pas être à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées.

19. Pour cette raison, le Comité consultatif estime qu'il lui incombe d'examiner le champ d'application personnel donné à la Convention-cadre afin de s'assurer qu'il ne donne lieu à aucune distinction de ce type. Il considère en outre qu'il est tenu de vérifier la bonne application des principes fondamentaux énoncés à l'article 3.

20. Le Comité consultatif note que la Fédération de Russie n'a pas établi de liste des minorités nationales et qu'elle n'adopte pas de position ferme quant aux groupes qui doivent être protégés par la Convention-cadre ou à la définition de l'expression minorité nationale qui devrait être retenue. De fait, la déclaration faite par la Fédération de Russie lors de la ratification de la Convention-cadre montre que les autorités russes estiment que la marge d'appréciation des Etats parties est clairement limitée à cet égard².

21. Le Comité consultatif note que dans la pratique, les autorités fédérales russes adoptent une approche souple de la question du champ d'application personnel de la Convention-cadre et

². La déclaration consignée dans l'instrument de ratification énonce ce qui suit: *La Fédération de Russie considère qu'aucun n'est habilité à introduire unilatéralement dans les réserves et déclarations faites lors de la signature ou de la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales une définition du terme «minorité nationale», qui ne figure pas dans la Convention-cadre. De l'avis de la Fédération de Russie, les tentatives d'exclure du champ d'application de la Convention-cadre les personnes, qui résident de façon permanente sur le territoire d'Etats Parties à la Convention-cadre et qui ont été privées arbitrairement de la nationalité qu'elles avaient précédemment, sont contraires aux fins de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.*

qu'elles n'élèvent apparemment pas d'objections de principe aux demandes de protection au titre de la Convention-cadre. Elles semblent également prêtes à appliquer la Convention-cadre aux minorités relativement récemment arrivées dans la Fédération de Russie et à donner également aux non-ressortissants appartenant à ces groupes la possibilité de s'en remettre à la protection de la Convention-cadre. Il faut se féliciter de cette approche dans la mesure où elle est appliquée d'une manière qui respecte les principes énoncés à l'article 3 de la Convention-cadre.

22. Malgré cette approche souple des autorités, le Comité consultatif note que certaines des dispositions législatives pertinentes ont été formulées de manière plus restrictive. Il en est ainsi en ce qui concerne un certain nombre de normes fédérales ainsi que de lois adoptées par les sujets de la fédération. Il note en particulier que la loi de 1996 sur l'autonomie culturelle restreint, en son article 1^{er}, la notion d'autonomie culturelle nationale aux seuls ressortissants de la Fédération de Russie; cette approche se retrouve également dans d'autres dispositions de cette loi ainsi que dans la disposition applicable du Cadre de la politique d'Etat en matière de nationalités approuvé en 1996. Etant donné que la loi en question est considérée par les autorités de la Fédération de Russie comme un élément normatif essentiel dans la mise en œuvre de la Convention-cadre, le Comité consultatif estime qu'il est important que le champ d'application personnel de cette dernière soit conforme à l'approche souple susmentionnée de manière à permettre aux non-ressortissants appartenant aux minorités concernées de bénéficier de cette loi (voir également à ce sujet les commentaires relatifs à l'article 5). D'une manière plus générale, il est d'avis que la Fédération de Russie devrait revoir, en consultation avec les intéressés, sa position en ce qui concerne le champ d'application personnel des actes normatifs pertinents pour la mise en œuvre de la Convention-cadre et envisager l'inclusion d'autres groupes, en particulier des non-ressortissants, dans le champ d'application de cette dernière, article par article.

23. Le Comité consultatif note également que lors des débats menés à la Douma d'Etat sur un projet de loi relatif aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales, une définition de l'expression minorité nationale qui limiterait fortement l'approche souple actuellement adoptée par les autorités a été proposée. De l'avis du Comité consultatif, il faut poursuivre l'élaboration de cette loi en allant dans le sens d'un renforcement et non d'une limitation des principes déjà instaurés dans ce domaine.

24. Parallèlement, le Comité consultatif reconnaît que la structure fédérale asymétrique et le fait que les minorités relèvent de diverses catégories auxquelles des régimes juridiques différents s'appliquent, allant des «personnes déplacées» aux «peuples autochtones du nord numériquement peu importants» soulèvent des problèmes particuliers en ce qui concerne l'applicabilité de la Convention-cadre dans le contexte de la Fédération de Russie (voir également à ce sujet les commentaires relatifs à l'article 5).

25. A cet égard, le Comité consultatif note que peuvent bénéficier de la protection de la Convention-cadre les personnes appartenant aux groupes visés indépendamment de la question de savoir si elles ont leur propre «formation territoriale nationale» et si elles y résident; ce qui inclurait aussi les personnes appartenant aux «nations éponymes» des Républiques de la Fédération de Russie (dont la plupart représentent, du point de vue numérique, une minorité dans les Républiques respectives). Parallèlement, compte tenu des réserves exprimées par les représentants de cette dernière catégorie, il faut souligner que la possibilité de bénéficier de la protection de la Convention-cadre ne doit être considérée que comme une option et appliquée uniquement dans la mesure où les intéressés l'acceptent.

26. Le même principe s'applique aux peuples autochtones de la Fédération de Russie dont les représentants hésitent à employer l'expression «minorité nationale» pour les désigner. Le Comité consultatif partage le point de vue du gouvernement et d'un certain nombre de représentants des peuples autochtones selon lequel la reconnaissance d'un groupe de personnes en tant que peuple autochtone n'empêche pas les personnes appartenant à ce groupe de bénéficier de la protection prévue par la Convention-cadre. De plus, il souligne que l'applicabilité de la Convention-cadre ne signifie pas nécessairement que les autorités doivent dans leur législation et leur pratique internes employer l'expression «minorité nationale» pour décrire le groupe en question. Ce point est particulièrement important dans des Etats comme la Fédération de Russie où l'expression «minorité nationale» n'est pas couramment employée et où elle peut, pour des raisons historiques, avoir des connotations négatives pour certaines des personnes concernées.

27. Le Comité consultatif estime qu'il faudra être particulièrement attentif aux principes de l'article 3 de la Convention-cadre lors du prochain recensement qui aura lieu en octobre 2002, y compris dans le cadre du processus d'établissement de la liste des catégories «d'origines ethniques» qui sera utilisée dans ce contexte et de la collecte et du traitement des données pertinentes. D'après ce que le Comité consultatif croit comprendre, conformément à l'article 6 de la loi de 2002 sur le recensement de la population de Russie, les formulaires du recensement comporteront une question sur «l'origine ethnique» des personnes à laquelle chacun sera libre de répondre ou non. Il s'agit là, de l'avis du Comité consultatif, d'un bon moyen de concilier la nécessité de disposer de données de qualité dans ce domaine et le droit de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale. Parallèlement, toutes les autorités concernées ne sont pas conscientes du caractère facultatif de la réponse à cette question, d'où l'importance de le préciser clairement dans la réglementation envisagée par le gouvernement sur l'organisation du recensement et d'informer pleinement les personnes effectuant le recensement ou y participant des principes applicables.

28. Le Comité consultatif est conscient des controverses dont fait l'objet le projet de liste des catégories d'origines ethniques que l'Institut d'anthropologie et d'ethnologie a élaboré aux fins du recensement. Ces controverses portent en particulier sur certaines des propositions de l'institut d'inclure un certain nombre de catégories ne figurant pas sur la liste analogue utilisée lors du dernier recensement de l'Union soviétique effectué en 1989. Le Comité consultatif estime que, s'il ne faut pas créer de groupes artificiels, il convient d'être particulièrement attentif à la question de savoir si les intéressés cherchent à obtenir la reconnaissance d'une identité distincte dans le contexte du recensement. Il encourage donc la poursuite des consultations sur cette question, y compris avec les représentants des minorités concernées. Parallèlement, il estime que la liste susmentionnée, une fois qu'elle sera définitivement établie, ne devra pas être considérée comme l'unique critère pour déterminer quelles minorités relèvent du champ de protection de la Convention-cadre et peuvent en conséquence bénéficier d'un soutien, conformément à l'article 5 de la Convention-cadre.

29. Le Comité consultatif estime qu'il est essentiel que les données recueillies à l'occasion du recensement soient protégées comme il convient et que, d'une manière générale, les données relatives à l'ethnicité soient traitées de façon que les sujets ne soient pas identifiables, compte tenu des principes énoncés dans la Recommandation n° (97) 18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques. Il importe également, dans la formation des personnes chargées d'effectuer le recensement, d'attirer l'attention sur les principes applicables, dont celui de la confidentialité des données garanti à l'article 8 de la loi de 2001 sur le recensement de la population de la

Fédération de Russie, et d'interpréter de façon restrictive les exceptions à la règle relative à la confidentialité figurant à l'article 8.

30. Le Comité consultatif note que de nombreux débats ont suivi la décision des autorités de la Fédération de Russie, prise en 1997, de supprimer la mention de l'appartenance ethnique dans les passeports intérieurs. Il considère que la mention obligatoire de l'appartenance ethnique dans ces documents, en particulier lorsqu'elle va de pair avec la limitation du droit des personnes de choisir librement la mention à inscrire, n'est pas compatible avec les principes énoncés à l'article 3 de la Convention-cadre, notamment en ce qui concerne le droit de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale. En conséquence, le Comité consultatif estime qu'une réforme de l'ancien système, fondée sur les règles de l'époque soviétique, était justifiée. Le Comité consultatif croit savoir que les passeports intérieurs, délivrés en vertu des règles en vigueur à l'époque soviétique et dans lesquels l'appartenance ethnique était obligatoirement indiquée, sont toujours largement utilisés dans la Fédération de Russie. Il importe que les plans des autorités prévoyant le remplacement de tous ces passeports d'ici à 2004 soient exécutés de manière résolue et que cette procédure soit de plus en plus largement accessible aux personnes concernées.

31. Parallèlement, le Comité consultatif est conscient que dans certains milieux, cette mention a été considérée comme un moyen important de manifester son identité et que sa suppression a suscité quelques inquiétudes. Tout en soulignant que la mise en œuvre pleine et entière de la Convention-cadre ne nécessite nullement la mention de l'appartenance ethnique, le Comité consultatif pense que l'accès aux programmes spécifiques destinés à protéger les minorités nationales peut exiger que les intéressés indiquent leur appartenance ethnique et qu'il peut donc être nécessaire, à cette fin, de mettre en place de nouvelles procédures. Il note, qu'en 2001, les autorités fédérales et les sujets concernés sont parvenus à un accord visant à régler ce problème et prévoyant l'insertion d'un encart spécifique dans le passeport intérieur dans la langue du «peuple éponyme» et une indication de l'appartenance ethnique des personnes dans leur certificat de naissance. Le Comité consultatif souligne en particulier que toute mention de l'appartenance ethnique dans les certificats de naissances doit être entièrement facultative et que les règlements et la pratique doivent être conçus de manière à ce qu'aucune pression ne soit exercée. Etant donné que le choix de l'appartenance ethnique doit dans certaines conditions être fait par des tiers, le système devrait prévoir la possibilité pour les personnes de modifier ou de supprimer cette mention dans leur certificat de naissance de manière que le système soit compatible avec l'article 3 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif est d'avis que les autorités devraient revoir le système dans l'optique de ces principes et y apporter des modifications si nécessaire.

Article 4

32. Le Comité consultatif note que la Constitution et le nouveau Code pénal de la Fédération de Russie contiennent des dispositions générales contre la discrimination. Le Code du travail, adopté le 1^{er} février 2002, comporte également des dispositions contre la discrimination, mais il n'existe ni dispositions détaillées, ni dispositions générales de droit civil et/ou administratif relatives à la discrimination dans un certain nombre d'autres domaines importants, comme l'éducation et le logement. Le Comité consultatif est d'avis qu'il serait souhaitable d'élaborer

une législation de ce type afin de protéger, de manière globale, les personnes contre la discrimination de la part des pouvoirs publics comme du fait d'entités privées³.

33. En ce qui concerne la pratique relative à la mise en œuvre de la législation antidiscrimination, le Comité consultatif note que le nombre de poursuites engagées en vertu du Code pénal, notamment de l'article 136 relatif aux atteintes à l'égalité, est très limité et que l'on ne dispose pas d'informations précises sur d'éventuelles actions intentées en vertu des articles antidiscrimination du droit civil/administratif. Il est déconcertant de voir que les autorités ne sont pas en mesure de donner des renseignements sur le nombre et la nature des affaires relevant de cette dernière catégorie. Il est impossible, dans ces conditions, d'évaluer l'efficacité des mécanismes actuels et de savoir dans quelle mesure les principes énoncés à l'article 4 de la Convention-cadre sont appliqués. Il est donc impératif de suivre plus étroitement l'évolution dans ce domaine.

34. Parallèlement, il ressort d'informations dignes de foi que le conflit en Tchétchénie a favorisé la discrimination dans diverses parties de la Fédération de Russie à l'égard des Tchétchènes en particulier, mais aussi des personnes appartenant à des minorités originaires d'autres parties du Caucase et d'Asie centrale. A cet égard, les enquêtes et les poursuites concernant les violations des droits de l'homme commises pendant le conflit en Tchétchénie doivent être menées avec plus de vigueur; il est en effet essentiel vis-à-vis de l'extérieur de ne pas donner l'impression, à tort ou à raison, que les abus et la discrimination à l'égard des personnes appartenant aux minorités concernées restent impunis.

35. Le Comité consultatif est conscient du fait que des comportements discriminatoires ont contribué à divers problèmes concernant également d'autres droits de l'homme. Le système d'enregistrement du lieu de résidence, par exemple, demeure un problème particulier à cet égard. Si les normes fédérales ont été considérablement améliorées au cours des dernières années, l'évolution aux niveaux local et régional a été moins satisfaisante et en conséquence les insuffisances de fait et de droit demeurent graves même si, invoquant le droit à la liberté de circulation et au choix du lieu de résidence garanti par l'article 27 de la Constitution de la Fédération de Russie, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelles un certain nombre de règles dans ce domaine⁴. Les efforts déployés pour faire en sorte que le système d'enregistrement soit un système véritablement fondé sur la notification et non sur l'autorisation et ne fasse pas l'objet de pratiques abusives et discriminatoires n'ont pas encore été couronnés de succès dans un certain nombre de sujets de la Fédération, dont la ville de Moscou et les régions de Stravropol et Krasnodar.

36. Le Comité consultatif constate avec une préoccupation particulière que les personnes appartenant à des minorités nationales sont affectées d'une manière disproportionnée par les insuffisances du système d'enregistrement du lieu de résidence. Selon des informations dignes de foi, les régimes régionaux ou locaux d'enregistrement sont parfois appliqués de manière abusive par des représentants de l'ordre qui ciblent particulièrement les personnes originaires du Caucase et d'Asie centrale et les assujettissent à des vérifications de documents répétées et injustifiées. Le Comité consultatif reconnaît que certaines mesures importantes ont été prises pour lutter contre ces pratiques, mais estime qu'il faut les étendre et les appliquer avec plus de vigueur. Il faut souligner que les insuffisances du système d'enregistrement non seulement

³ Voir à cet égard commentaires dans le second Rapport sur la Fédération de l'ECRI, adopté le 16 mars 2001 et rendu public le 13 novembre 2001.

⁴ Voir par exemple, les décisions de la Cour Constitutionnelle n° 9-P du 4 avril 1996 et n° 4-P du 2 février 1998.

posent des problèmes par rapport à l'article 4 de la Convention-cadre, mais font aussi obstacle à l'application d'autres articles de la Convention-cadre étant donné que l'accès à l'éducation et d'autres droits ont parfois été, de fait, subordonnés à l'enregistrement des personnes concernées.

37. Les problèmes d'enregistrement susmentionnés sont souvent particulièrement aigus lorsque la citoyenneté de la personne concernée n'est pas, de l'avis des autorités, définie, ce qui est le cas d'un certain nombre de Meskhets à Krasnodar qui n'ont pas pu obtenir la citoyenneté de la Fédération de Russie. Le Comité consultatif s'attend donc à ce que la loi sur la citoyenneté, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002, soit appliquée de manière à surmonter les difficultés auxquelles ces personnes font face et les aide à obtenir la confirmation de leur statut de ressortissants de la Fédération de Russie, conformément aux normes applicables. Il note également que le paragraphe 6 de l'article 4 de cette loi sanctionne les efforts faits pour accorder la citoyenneté aux personnes apatrides résidant dans la Fédération de Russie.

38. Le Comité consultatif note que dans un certain nombre de sujets de la fédération de Russie le statut juridique des Meskhets a été traité de manière satisfaisante, en ce sens que ceux-ci ont accès aux procédures relatives à la citoyenneté et à l'enregistrement. Les autorités devraient appliquer les mêmes solutions dans les régions où de multiples difficultés subsistent, comme à Krasnodar (voir également les commentaires relatifs à l'article 16).

39. Le Comité consultatif se félicite des efforts déployés par les autorités fédérales, y compris par le procureur général, pour rendre les lois et pratiques régionales relatives à l'enregistrement conformes aux normes applicables en matière de droits de l'homme mais estime que tous les acteurs concernés, y compris les représentants du Président dans les «régions fédérales» et le ministère de la Justice, doivent intensifier ces efforts. Le Comité consultatif est d'avis que ces efforts doivent aussi porter sur d'autres procédures, comme le suivi de la mise en œuvre de la législation relative aux personnes déplacées, afin d'en assurer l'application compte dûment tenu des normes applicables en matière de droits de l'homme et sans discrimination aucune à l'égard des Tchétchènes ou autres personnes concernées.

40. A cet égard, le Comité consultatif se félicite du fait que le Médiateur parlementaire ait attiré l'attention sur les problèmes relatifs à la mise en œuvre de l'article 4 de la Convention-cadre, y compris sur la manière dont le système d'enregistrement est appliqué. Il se félicite en particulier de l'engagement pris par le Médiateur parlementaire de traiter également de manière plus approfondie d'autres questions relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre, comme la situation des personnes appartenant à des peuples autochtones. Le Comité consultatif espère que les bureaux du Médiateur dans les sujets de la fédération de Russie prêteront également une attention accrue à ces questions. Parallèlement, il note que la Douma d'Etat envisage actuellement de créer un poste de Médiateur qui serait chargé de la protection des minorités nationales.

41. Le Comité consultatif regrette profondément qu'il soit particulièrement difficile de garantir l'égalité pleine et effective dans le cas des personnes appartenant à beaucoup parmi les peuples autochtones du nord numériquement peu importants qui connaissent toujours de multiples problèmes dans les domaines économique, social, politique et culturel, à tel point que leur situation n'est pas compatible avec l'article 4 de la Convention-cadre. Il note que la marginalisation continue dont elles sont victimes n'est pas étrangère à la situation sanitaire très préoccupante de ces populations. De plus, le faible niveau d'instruction de ces populations, associé à un accès de plus en plus limité à leurs moyens d'existence traditionnels, se traduit par des taux de chômage anormalement élevés. Le Comité consultatif est d'avis que les autorités

devraient être plus attentives à leur situation, notamment en prenant des mesures plus efficaces pour garantir la mise en œuvre de la nouvelle législation concernant leurs droits (voir également les commentaires relatifs aux articles 5 et 15).

42. Le Comité consultatif pense qu'en dépit de certaines initiatives individuelles, la Fédération de Russie n'a pas été en mesure de garantir une égalité pleine et effective entre la population majoritaire et les Rom et que la situation de ceux-ci demeure difficile dans des secteurs comme l'emploi et le logement (voir également les commentaires relatifs à l'article 15). Ces problèmes sont exacerbés par la situation peu satisfaisante des Rom en matière d'éducation (voir les commentaires relatifs à l'article 12). Le Comité consultatif estime que ces questions méritent que l'on y prête davantage d'attention.

Article 5

43. La loi de 1996 sur l'autonomie culturelle nationale constitue le principal fondement législatif de la mise en œuvre des principes énoncés à l'article 5 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le nombre d'autonomies culturelles nationales enregistré aux niveaux régional et local augmente et qu'il est aujourd'hui supérieur à 300. Il estime que ces autonomies peuvent contribuer à l'amélioration de la protection des cultures des minorités. Par exemple, la récente mise en place d'une autonomie culturelle des Rom au niveau fédéral permettra, on l'espère, d'améliorer la situation de la langue et de la culture rom dans les médias et dans d'autres domaines. Parallèlement le Comité consultatif pense que l'efficacité de la mise en œuvre de la loi en question pourrait être améliorée à de nombreux égards. Il note que les insuffisances au niveau de la mise en œuvre de la loi ont également été reconnues par les autorités de la Fédération de Russie et que la Douma d'Etat envisage actuellement de modifier cette loi. Le Comité consultatif veut croire qu'il sera tenu compte des observations formulées ci-dessous au sujet de la loi actuelle ainsi que de celles relatives à l'article 3.

44. Le Comité consultatif note que la création de conseils consultatifs non seulement au niveau fédéral mais également à celui des sujets de la fédération, prévue à l'article 7 de la loi sur l'autonomie culturelle nationale, est un élément important de la mise en œuvre des principes de cette loi, d'où la nécessité de créer des conseils de ce type de manière plus systématique dans tous les sujets de la fédération où des autonomies culturelles ont été mises en place. En ce qui concerne le conseil consultatif créé, conformément à l'article 7 de cette loi, au niveau du gouvernement de la Fédération de Russie, le Comité consultatif estime que, pour qu'il s'acquitte de ses tâches efficacement, ses réunions doivent être plus régulières et ses consultations plus systématiques. Des consultations élargies sont nécessaires, par exemple, pour améliorer la participation du conseil à l'élaboration de projets d'actes normatifs relatifs aux minorités nationales, comme cela est prévu à l'article 7 de la loi. Le Comité consultatif souligne également la nécessité de prévoir, dans le cadre du conseil consultatif fédéral, des mécanismes pour examiner les points de vue des représentants des autonomies culturelles locales et régionales des minorités qui n'ont pas créé d'autonomies au niveau fédéral.

45. Le Comité consultatif note également que le ministère des Affaires fédérales et de la Politique en matière de Nationalités et de Migration a été le principal organe fédéral à apporter le soutien des pouvoirs publics à la mise en place et au fonctionnement des autonomies culturelles et qu'à la suite de la suppression de ce ministère par un décret présidentiel du 16 octobre 2001, la question se pose de savoir quel organe fédéral se chargera de ces missions. Le Comité consultatif ne doute pas que les tâches seront réparties clairement de manière à garantir la continuité des initiatives importantes déjà mises en place. De plus, il est impératif que

ces réformes débouchent sur une structure facilement accessible aux personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif pense dans ce contexte à la création de bureaux, qui relevaient du ministère supprimé, dans les sujets de la fédération et demande instamment aux autorités de veiller à ce que la nouvelle structure comporte également, pour appuyer les activités des autonomies culturelles et des minorités nationales plus généralement, un réseau régional efficace, et à ce que les responsabilités et le statut administratif des autorités soient clairement définis.

46. En ce qui concerne l'attribution de l'aide financière au niveau fédéral, le Comité consultatif note que la participation des représentants des minorités nationales au processus décisionnel pourrait être renforcée (voir également les commentaires relatifs à l'article 15). Une relative incertitude semble régner également quant aux montants alloués dans ce domaine, car aucune ligne spécifique n'est consacrée, dans le budget fédéral, au financement des activités des minorités nationales. Il semble toutefois que l'aide fournie par des sources fédérales soit relativement limitée et que les budgets des sujets de la fédération soient souvent la principale source de financement public des initiatives prises dans ce domaine. Le Comité consultatif estime que cette situation peut être à l'origine de difficultés particulières pour les personnes appartenant à des minorités dispersées, d'où la nécessité pour les autorités fédérales d'être plus attentives à leurs initiatives, dans le cadre des autonomies culturelles ainsi que dans un cadre plus général.

47. En ce qui concerne les crédits destinés à financer les activités culturelles et autres des minorités nationales dans les sujets de la fédération, le Comité consultatif note que certaines initiatives utiles ont été prises grâce à la ligne budgétaire spécifique créée dans quarante-neuf sujets et grâce à d'autres sources, dans la région d'Orenbourg par exemple. Parallèlement, le niveau de l'aide varie sensiblement d'une région à l'autre et dans certaines, notamment dans la République de Mari El, les fonds destinés à un certain nombre d'initiatives visant à protéger les cultures minoritaires auraient, selon certaines informations, été réduits. Tout en reconnaissant l'existence de difficultés économiques, le Comité consultatif estime que les autorités devraient redoubler d'efforts pour que le soutien apporté aux initiatives dans ce domaine reste cohérent et que des coupes ne soient pratiquées que lorsqu'elles sont inévitables.

48. Le Comité consultatif note en outre la nécessité pour les autorités fédérales et pour les sujets de la fédération de veiller à ce que le soutien accordé aux cultures minoritaires soit équilibré s'agissant des différentes minorités présentes dans un sujet donné de la Fédération. A cet égard, il fait observer que même si les initiatives relatives aux cultures des «nations éponymes» de la République méritent un soutien global, les personnes appartenant aux groupes «non éponymes» dans de nombreux sujets de la fédération sont dans une situation particulièrement difficile et méritent que les autorités compétentes leur accordent une plus grande attention. Il juge important, par exemple, que dans des sujets comme les Républiques du Bachkortostan et du Tatarstan où les initiatives des Bachkirs et des Tatars bénéficient d'un soutien impressionnant, l'aide accordée aux personnes appartenant à d'autres groupes soit renforcée.

49. S'agissant de la mise en œuvre des principes de l'article 5 et d'autres dispositions de la Convention-cadre, le Comité consultatif est d'avis que les personnes appartenant à bon nombre des peuples autochtones du nord numériquement peu importants sont souvent dans une situation particulièrement difficile. Leurs cultures et leurs langues sont particulièrement exposés au risque d'assimilation aux cultures de la population majoritaire et des minorités plus nombreuses qui résident dans la même région, à tel point que certaines sont près de disparaître. Cette situation

s'explique en partie par le fait que de nombreuses particularités de leur culture traditionnelle, comme l'élevage des rennes, la pêche et la chasse, sont étroitement liées à l'utilisation de leurs territoires qui, pour une large part, font l'objet d'intérêts concurrents et d'une exploitation par les industries gazière, pétrolière, et autres, à laquelle priorité est fréquemment donnée, ce qui contribue également aux problèmes environnementaux de grande ampleur, qui menacent nombre de ces territoires.

50. Le Comité consultatif se félicite du fait que les autorités ont reconnu l'existence de problèmes dans ce domaine et celle d'un risque d'assimilation des cultures concernées, comme en témoignent les améliorations sensibles apportées au cours des dernières années au niveau de la protection législative des populations en question, en particulier grâce à la loi de 1999 sur la garantie des droits des peuples autochtones numériquement peu importants de la Fédération de Russie, mais également à la loi de 2000 sur les principes généraux d'organisation des communautés des peuples autochtones numériquement peu importants du nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient et à la loi de 2001 sur l'exploitation traditionnelle de l'écosystème dans le nord, en Sibérie et en Extrême-Orient.

51. La mise en œuvre de ces nouvelles lois et la création des mécanismes nécessaires à cette fin ont toutefois progressé avec une lenteur regrettable et certains des éléments essentiels du système de protection envisagé n'ont pas encore été mis en place. Il en est ainsi, notamment, des dispositions essentielles relatives à l'utilisation des terres, et des mesures concrètes garantissant l'accès à la pêche et aux autres moyens traditionnels de subsistance. De plus, l'établissement de «communautés» de peuples autochtones dans les régions concernées se serait heurté à d'importants obstacles juridiques et techniques aux niveaux fédéral et régional (voir également les commentaires relatifs à l'article 15). Le Comité consultatif estime qu'il est important que ces obstacles soient supprimés et que le ministère du Développement économique et du Commerce et les autres autorités concernées se préoccupent en priorité de la mise en œuvre effective des dispositions des lois en question.

52. Compte tenu des incertitudes relatives à la répartition des fonctions entre les diverses autorités, le Comité consultatif estime qu'il faut définir plus clairement les responsabilités respectives des diverses autorités de manière à mettre rapidement en œuvre la législation et à concevoir et appliquer une politique plus cohérente et globale dans ce domaine. Il constate en outre que certains organes fédéraux compétents, notamment le ministère du Développement économique et du Commerce, semblent mal connaître les problèmes particuliers liés à la protection des peuples autochtones, d'où la nécessité de prendre des mesures supplémentaires pour mieux sensibiliser les responsables à ces questions.

53. La loi susmentionnée de 1999 sur la garantie des droits des peuples autochtones numériquement peu importants de la Fédération de Russie énonce des critères spécifiques quant à son champ d'application et dispose notamment que le groupe concerné doit comprendre moins de 50 000 personnes. Dans certaines régions, il a été difficile de savoir quels groupes répondaient aux critères fixés et bénéficiaient de la protection de la loi; le Comité consultatif invite donc instamment les autorités à veiller à ce que les critères soient appliqués de manière cohérente et à ce qu'aucun groupe ne soit exclu arbitrairement du champ d'application de la loi et/ou de mesures positives connexes.

54. Le Comité consultatif fait observer que les règles générales susmentionnées, qui permettent de savoir quel type de groupe est visé par la loi, ne s'appliquent pas à la République du Daghestan dont les autorités ont le droit, conformément à l'article 1^{er} de la loi, de trancher

cette question en fonction de leurs propres critères. En conséquence, le conseil d'Etat du Daghestan a établi sa propre liste, qui comporte quatorze groupes devant être couverts par ladite loi et inclut notamment les Russes résidant dans la République, mais ne mentionne pas expressément un certain nombre de groupes ethniques plus petits qui y résident également. Tout en reconnaissant que la composition ethnique de la République du Daghestan est particulièrement complexe et que les groupes recensés par les autorités méritent certainement de bénéficier de mesures de protection, le Comité consultatif estime que les autorités concernées ne devraient pas perdre de vue la nécessité de protéger et d'aider tous les groupes considérés à l'origine comme les principaux bénéficiaires de la loi (c'est-à-dire les peuples autochtones numériquement peu importants).

55. Le Comité consultatif est d'avis qu'un certain nombre de mesures prises en vertu de la loi de 1991 sur la réhabilitation des peuples victimes de la répression - qui concerne en particulier les minorités ayant subi la déportation et autres formes de répression politique massive de la part des autorités soviétiques sous le régime stalinien - ont contribué à l'application de l'article 5 de la Convention-cadre à l'égard de certaines des minorités concernées. Le Comité consultatif encourage les autorités à rester très attentives à cette question afin de garantir que les normes en jeu, y compris les systèmes d'indemnisation créés dans ce cadre pour les individus concernés, sont appliquées de manière cohérente à toutes les personnes appartenant aux groupes visés. Dans le même temps, le Comité consultatif prend note des raisons du maintien de la suspension de l'application des dispositions de la loi susmentionnée concernant la réhabilitation au plan territorial et considère qu'il est essentiel que les questions liées à cette problématique soient traitées d'une manière qui ne risque pas de provoquer des tensions interethniques.

Article 6

56. Le Comité consultatif note que dans de nombreuses régions, un esprit de tolérance et de dialogue interethnique règne d'une manière générale. Les autorités fédérales et régionales ont conçu un certain nombre d'initiatives dans ce domaine, telles que le programme interinstitutions «Développer la tolérance et prévenir l'extrémisme dans la société russe». Dans le même temps, de graves difficultés sont apparues dans un certain nombre de régions en matière de relations interethniques, tout particulièrement dans le Caucase du Nord, mais aussi dans d'autres parties de la Fédération de Russie, et le développement d'initiatives destinées à promouvoir et faciliter le dialogue interethnique, entre les Ossètes et les Ingouches notamment, est manifestement nécessaire, y compris au niveau local.

57. Le manque de tolérance interethnique est particulièrement prononcé dans le contexte du conflit de Tchétchénie. Les sérieuses violations des droits de l'homme ainsi que les actes terroristes commis dans ce contexte ont aussi contribué à d'autres actions et attitudes qui ne reflètent pas les principes consacrés par l'article 6 de la Convention-cadre.

58. Le Comité consultatif est préoccupé par les résultats de recherches qui montrent que les attitudes de la société à l'égard des personnes appartenant à certaines minorités nationales sont extrêmement négatives. Ce qui précède concerne en particulier les Tchétchènes et les personnes appartenant à d'autres minorités originaires du Caucase et d'Asie centrale ainsi que les Rom. Les personnes appartenant à des minorités plus récentes, en particulier d'origine africaine et asiatique, ont rencontré les mêmes problèmes. A ce propos, le Comité consultatif rappelle que l'article 6 de la Convention-cadre a un vaste champ d'application personnel, couvrant également

les demandeurs d'asile et les personnes appartenant à d'autres groupes qui n'habitent pas traditionnellement le pays en question.

59. Le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par les agressions dont sont victimes les personnes appartenant aux minorités susmentionnées, sur les marchés et autres lieux publics, de la part de personnes appartenant à des groupes racistes et extrémistes. Si ces incidents ont été dénoncés par de nombreuses autorités politiques, le nombre d'enquêtes et de poursuites concernant ces affaires semble faible comparé à celui des cas signalés par les groupes de défense des droits de l'homme et autres organismes indépendants qui suivent l'évolution dans ce domaine. Cela donne à penser que de nombreux cas ne sont pas signalés aux forces de l'ordre, ce qui peut au moins en partie traduire un manque de confiance dans l'action de la police et autres organes répressifs. Ce manque de confiance est renforcé par des informations indiquant que certains membres de ces organes se sont eux-mêmes rendus coupables de harcèlement à l'égard de personnes appartenant aux minorités en question (voir également à ce sujet les commentaires relatifs à l'article 4). Le Comité consultatif regrette vivement que les organes répressifs semblent manifester une certaine réticence à prendre acte de ces problèmes, y compris en leur sein, à les étudier et à reconnaître la motivation raciste de ces agressions, contre des personnes appartenant à des minorités nationales et invite instamment les autorités à faire en sorte que les enquêtes et les poursuites relatives à ces incidents soient menées avec plus de vigueur. Le Comité consultatif estime, en outre, que des actions supplémentaires de formation aux droits de l'homme pour les membres des organes répressifs pourraient contribuer à une application cohérente de la législation pertinente et aider à lutter contre ce phénomène.

60. Les plus hautes autorités fédérales ont fait certaines déclarations soulignant l'importance de la tolérance interethnique, ce dont le Comité consultatif se félicite, mais leur impact a été affaibli par de regrettables déclarations prononcées par certains hommes politiques à Moscou, dans la région de Krasnodar et dans plusieurs autres régions, renforçant les stéréotypes négatifs y compris des déclarations dans lesquelles les personnes appartenant à des minorités nationales spécifiques étaient présentés globalement comme responsables des activités criminelles dans la région en question.

61. Le Comité consultatif est également vivement préoccupé par le fait que les autorités de Krasnodar et de plusieurs autres régions se sont associées à certaines organisations représentant les Cosaques alors que certains représentants de ces derniers menaient leurs activités d'une manière propre à compromettre les relations interethniques dans les régions concernées en contradiction avec les principes de la Convention-cadre. Le Comité consultatif a pris note des informations fournies par les autorités indiquant que les organes répressifs de la région de Rostov ont pris des mesures contre les Cosaques qui avaient demandé que certaines minorités soient chassées de la région, mais le Comité consultatif estime que tant les autorités fédérales que les autorités de toutes les régions concernées doivent combattre ces manifestations d'intolérance avec plus de vigueur et de constance (voir également les commentaires relatifs à l'article 16).

62. Bien que l'on puisse citer nombre d'exemples de médias s'efforçant de promouvoir la tolérance interethnique, le Comité consultatif regrette qu'un certain nombre d'autres médias continuent à rendre compte des questions relatives à certaines minorités nationales d'une manière allant à l'encontre de la tolérance et du dialogue interethnique. Il se félicite de ce que certaines autorités aient pris des mesures pour s'opposer à ce type de présentation et du fait qu'un certain nombre d'avertissements ont été lancés par le ministère compétent conformément aux articles 4 et 16 de la loi fédérale sur les moyens de communication de masse. De plus, des

poursuites pénales ont été engagées en vertu de l'article 282 du code pénal qui interdit l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse, y compris en liaison avec la publication d'articles qualifiés d'antisémites. Toutefois le nombre de poursuites menées par les autorités reste très modeste comparé aux résultats des initiatives indépendantes de surveillance des médias, ce qui indique qu'en dépit de certaines tendances positives, particulièrement dans les médias dont la couverture s'étend à l'ensemble de la Fédération, le renforcement des stéréotypes négatifs est assez répandu, en particulier dans la presse locale et régionale. C'est tout particulièrement le cas de l'information relative aux personnes appartenant aux minorités du Caucase et d'Asie centrale, ainsi qu'aux Juifs et aux Rom. Dans ce contexte regrettable, le Comité consultatif estime qu'une approche différente, pleinement respectueuse de la liberté d'expression est nécessaire dans ce domaine. Outre l'application intégrale des dispositions législatives pertinentes, le Comité consultatif estime que de nouvelles initiatives de formation concernant la présentation des minorités dans les médias seraient nécessaires compte tenu des principes figurant dans la Recommandation n°(97) 21 du Comité des Ministres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance.

63. Le Comité consultatif a pris note de la nouvelle loi fédérale relative à la prévention contre l'extrémisme du 31 juillet 2002. Le Comité consultatif estime que cette loi est susceptible de contribuer à l'application de l'article 6 et d'autres dispositions de la Convention-cadre, mais uniquement si sa mise en œuvre est soigneusement circonscrite de manière à ne pas entraver les activités légitimes des personnes appartenant à des minorités nationales. A ce propos, le Comité consultatif souligne également qu'un suivi renforcé et des investigations plus efficaces en ce qui concerne les crimes motivés par la haine et autres problèmes connexes permettraient de tirer un meilleur parti du potentiel offert par le cadre législatif déjà existant dans ce domaine.

64. Le Comité consultatif regrette qu'il y ait eu des cas de vandalisme visant des cimetières et sites religieux de minorités, des Juifs en particulier, dans diverses régions de la Fédération de Russie. Il salue les déclarations des autorités fédérales s'élevant contre ces actes et exprime le vœu que les autorités se montrent attentives à la prévention ainsi qu'aux enquêtes et aux poursuites en cas d'incidents de cette nature.

65. Le Comité consultatif est conscient du fait que les récents attentats terroristes ainsi que le conflit en Tchétchénie aient pu, dans certains cas, durcir les attitudes de la société envers les Musulmans. Le Comité consultatif est heureux de constater que les autorités reconnaissent qu'il y a là un sujet de préoccupation, et estime qu'il conviendrait de renforcer l'attention portée à la prévention des tensions interconfessionnelles et que les initiatives en cours dans ce domaine devraient être encore développées et renforcées.

Article 7

66. Le Comité consultatif note que si les droits énoncés à l'article 7 de la Convention-cadre sont dans une large mesure garantis par la législation fédérale, y compris pour les personnes appartenant aux minorités nationales, des insuffisances subsistent encore notamment dans la législation d'un certain nombre de sujets de la fédération (voir également les commentaires relatifs à la législation en matière linguistique, dans le cadre de l'article 9). Le Comité consultatif considère donc qu'il est important que les autorités fédérales poursuivent leurs efforts pour assurer la conformité de la législation des sujets de la fédération avec les normes fédérales, en particulier pour ce qui concerne les droits de l'homme.

67. Pour ce qui est de la pratique, le Comité consultatif croit savoir que, bien que les droits en question soient respectés d'une manière générale dans la Fédération de Russie, il subsiste des insuffisances à cet égard et qu'un certain nombre d'allégations de violation ont été portées devant les organes internes et internationaux. Le Comité consultatif estime que l'attitude de certaines autorités, en particulier aux niveaux régional et local, a mis certains obstacles à l'exercice de ces droits par les personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif a, par exemple, reçu des informations donnant à penser que le processus d'enregistrement des organisations non gouvernementales, y compris celles formées par des personnes appartenant à des minorités nationales, a dans certains cas été indûment lourd et complexe au point d'entraver les activités de certaines de ces organisations.

68. Le Comité consultatif note que tant la loi de 1996 sur les autonomies culturelles nationales que celle de 1995 sur les associations, après l'entrée en vigueur des modifications à cette dernière adoptée par la Douma d'Etat le 15 février 2002, sont d'une manière générale comprises comme excluant les activités politiques du champ d'action des autonomies et organisations créées en vertu de ces lois. Compte tenu du fait que les activités visant la protection des minorités peuvent avoir également une dimension politique, le Comité consultatif souligne que cette exclusion ne devrait pas être interprétée d'une manière susceptible d'entraver les activités légitimes des autonomies culturelles ou des organisations de personnes appartenant à des minorités nationales.

69. Eu égard à la situation décrite au paragraphe précédent, il est essentiel que les personnes appartenant aux minorités nationales aient la possibilité de défendre leurs intérêts légitimes également par le biais de partis politiques. Le Comité consultatif regrette donc le libellé de l'article 9, paragraphe 3, de la loi de 2001 sur les partis politiques qui interdit la création de partis politiques «sur la base de l'appartenance professionnelle, raciale, nationale ou religieuse» en précisant que cette phrase couvre l'inclusion dans la charte ou le programme d'un parti politique d'un objectif relatif à la protection d'intérêts professionnels, raciaux, nationaux ou religieux ainsi que la traduction de cet objectif dans la désignation d'un parti politique. Le Comité consultatif estime que le champ d'application potentiel de ladite disposition est si large qu'il laisse place à des interprétations susceptibles de limiter les activités légitimes visant la protection des minorités nationales par les partis politiques. De plus, en conjonction avec les limites relatives aux associations et aux autonomies culturelles décrites au paragraphe précédent, ladite disposition pourrait avoir un impact négatif sur la liberté d'association des personnes appartenant à des minorités nationales.

70. Se référant aux deux paragraphes qui précèdent, le Comité consultatif estime que les autorités de la Fédération de Russie devraient revoir le cadre législatif régissant les organisations pour faire en sorte que les activités légitimes tendant à la protection des minorités nationales et ayant une dimension politique soient également protégées, en droit et en fait, et qu'elles puissent être menées conformément aux articles 7 et 15 de la Convention-cadre (voir également les commentaires relatifs à l'article 15).

71. Le Comité consultatif souligne qu'en Tchétchénie et dans les régions directement touchées par le conflit en Tchétchénie, un certain nombre de limitations des droits en question ont été signalées et que la cessation des hostilités et la consolidation d'une administration véritablement opérationnelle et pleinement respectueuse des droits de l'homme sont essentielles également pour l'application de l'article 7 de la Convention-cadre.

Article 8

72. Le Comité consultatif relève que la loi fédérale sur la liberté de conscience et les associations religieuses adoptée en 1997 a été critiquée, notamment par le Médiateur parlementaire, pour les problèmes qu'elle pose du point de vue des droits de l'homme. Le Comité consultatif note que si la loi en question n'a pas, d'une manière générale, empêché les personnes appartenant à des minorités nationales de jouir des droits garantis par l'article 8 de la Convention-cadre, les problèmes signalés en ce qui concerne l'application - y compris le processus d'enregistrement aux niveaux local et régional - à l'égard de certaines religions minoritaires doivent retenir l'attention des autorités.

73. Le Comité consultatif souligne à ce propos, s'agissant des initiatives législatives en cours dans ce domaine, que les textes doivent être rédigés de manière à respecter pleinement le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de manifester leur religion ou croyance et de créer des institutions, organisations et associations religieuses.

Article 9

74. Pour ce qui est de la presse écrite, le Comité consultatif note que la liberté des personnes appartenant à des minorités nationales de recevoir et communiquer des informations et des idées dans leur langue sans ingérence des pouvoirs publics est respectée pour l'essentiel. La loi sur les langues des peuples de la Fédération de Russie de 1991 dispose en son article 20 que les fondateurs de périodiques et de quotidiens peuvent choisir la langue dans laquelle ceux-ci sont publiés et, en pratique, un nombre considérable de journaux et autres publications paraissent dans les langues des minorités nationales.

75. La loi sur l'autonomie culturelle nationale prévoit le soutien des autorités fédérales et régionales pour les publications des autonomies culturelles, et la nécessité d'encourager les moyens de communication de masse dans les langues minoritaires aux niveaux central, régional et local est reconnue à l'article 8 du Cadre de la politique de l'Etat en matière de nationalité, de 1996. Une certaine aide a été fournie conformément à la disposition susmentionnée, notamment au niveau des sujets de la fédération, dans la région d'Orenbourg par exemple, mais il est nécessaire de consolider et d'étendre ces pratiques sur tout le territoire de la Fédération. Le Comité consultatif est conscient du fait que les difficultés financières constituent un obstacle majeur, en particulier pour les médias des minorités numériquement peu importantes et/ou dispersées, telles que les Azerbaïdjanais et les Ukrainiens, et considère que les autorités fédérales devraient intensifier leurs efforts pour traiter ce problème.

76. Pour ce qui est des médias électroniques, le Comité consultatif note que l'article 20, paragraphe 1, de la loi sur les langues des peuples de la Fédération de Russie dispose que les programmes de radio et de télévision diffusés au niveau fédéral sont en langue russe. Dans le même temps l'article 20, paragraphe 2, envisage l'emploi d'autres langues dans les médias des sujets de la Fédération. Tout en reconnaissant que la Fédération de Russie peut légitimement appliquer un système de licence aux entreprises de radiodiffusion et que la nécessité de promouvoir la langue d'Etat peut être l'un des facteurs à prendre en compte dans ce contexte, ledit article semble indûment restrictif en ce sens qu'il implique l'exclusion globale de l'emploi des langues des minorités nationales dans la radiodiffusion fédérale. Le Comité consultatif estime qu'une telle exclusion *a priori* n'est pas compatible avec l'article 9 de la Convention-cadre, compte tenu entre autres de la taille de la population concernée et du fait qu'un grand

nombre de personnes appartenant à des minorités nationales sont dispersées et résident sur le territoire de plusieurs sujets de la Fédération.

77. Le Comité consultatif note, de plus, que dans la législation d'un certain nombre de sujets de la fédération l'objectif légitime de protection de la langue de la «nation éponyme» à côté de la langue russe, a été poursuivi par le biais d'une législation ne reflétant pas de manière satisfaisante les principes de l'article 9 de la Convention-cadre. En particulier les règlements prévoyant uniquement l'usage du russe et de la langue de la «nation éponyme» en question à la télévision et à la radio publiques des sujets de la fédération, comme le prévoit par exemple l'article 28 de la loi de 1992 de la République de Bouriatie sur les langues des peuples de la République, ne conviennent pas à des régions dont un nombre important de résidents sont locuteurs d'autres langues minoritaires. De même, le Comité consultatif considère que l'article 19 de la loi de 1996 de la République du Tatarstan sur les langues des peuples du Tatarstan, qui dispose que les langues autres que le russe et le tatar ne peuvent être utilisées dans les médias que lorsque la minorité concernée constitue une majorité sur le territoire en question, est de nature trop restrictive compte tenu de la situation régnant dans ledit sujet de la Fédération.

78. Pour ce qui est de la pratique, le Comité consultatif salue le fait que la radiodiffusion dans une langue minoritaire a été introduite dans un certain nombre de sujets de la fédération. A quelques exceptions près, ces programmes sont dans l'ensemble assurés dans la langue de la nation éponyme des sujets en question. Par contre, les personnes appartenant à des minorités qui se trouvent hors de leur formation territoriale ou ne disposent pas de formation spécifique au sein de la Fédération de Russie éprouvent de grandes difficultés à assurer l'accès aux médias électroniques dans leur propre langue. Le Comité consultatif reconnaît que dans certains sujets de la fédération, dans la région de Samara par exemple, des initiatives prometteuses ont été lancées pour instaurer la diffusion dans toute une gamme de langues minoritaires, mais ces initiatives doivent encore être étendues.

Article 10

79. Le Comité consultatif note que la législation en vigueur dans la Fédération de Russie, notamment l'article 26 de la constitution et l'article 2 de la loi sur les langues des peuples de la Fédération de Russie, prévoit d'une manière générale le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'employer leur langue. On notera que, bien que cette dernière loi prévoit une série de règles concernant l'emploi de la langue d'Etat, elle dispose également en son article 1^{er}, paragraphe 2, que ces règles ne régissent pas l'emploi des langues dans les relations interpersonnelles non officielles ou dans les activités des associations non gouvernementales et religieuses.

80. Dans le même temps, le Comité consultatif prend note des initiatives destinées à renforcer encore et à étendre la portée de la protection juridique de la langue russe par une nouvelle loi sur la langue russe en tant que langue d'Etat de la Fédération de Russie, dont le projet a été adopté en première lecture par la Douma d'Etat le 7 juin 2002. Tout en reconnaissant la légitimité de l'objectif de protection de la langue russe, le Comité consultatif considère qu'il est important que cette protection soit réalisée selon des modalités pleinement respectueuses des droits consacrés par les articles 10, 11 et autres dispositions pertinentes de la Convention-cadre. Le Comité consultatif estime en conséquence qu'il importe de veiller à ce que les initiatives législatives en cours ne comportent pas d'éléments risquant de provoquer une ingérence dans l'emploi des langues minoritaires en privé et en public, y compris en ce qui concerne les activités des organisations ou des entreprises privées. Il est essentiel que le champ d'application

de ces lois et les termes employés dans le texte soient définis avec soin de manière à ne pas laisser de place à des interprétations susceptibles de porter atteinte aux droits en question.

81. Le Comité consultatif se félicite du fait qu'un certain nombre de sujets de la fédération de Russie ont adopté des lois destinées à protéger les langues. Il note, de plus, que plusieurs Républiques de la Fédération de Russie ont, outre la langue russe, introduit les langues des «nations éponymes» respectives en tant que langues d'Etat conformément à l'article 68, paragraphe 2, de la Constitution de la Fédération de Russie. Si la protection de ces langues est un objectif louable méritant d'être poursuivi plus avant et étendu à d'autres sujets de la Fédération, le Comité consultatif tient à souligner le fait que les dispositions législatives protégeant ces langues d'Etat doivent être interprétées et appliquées de manière à ne pas avoir un impact négatif sur le droit d'utiliser d'autres langues dans des domaines tels que les organisations et entreprises privées.

82. Le Comité consultatif est conscient de l'existence du projet portant modification de la loi de 1991 sur les langues des peuples de la Fédération de Russie, projet adopté en première lecture par la Douma d'Etat le 5 juin 2002, imposant l'emploi d'un alphabet fondé sur l'alphabet cyrillique pour les langues d'Etat de la Fédération de Russie et de ses républiques, sauf exceptions instaurées par la législation fédérale. Le Comité consultatif note que cela signifierait que le droit des républiques d'instaurer une langue d'Etat pouvant être utilisée parallèlement à la langue russe, droit prévu par l'article 62, paragraphe 2, de la Constitution de la Fédération de Russie, n'est pas considéré comme impliquant le droit de choisir l'alphabet pour la graphie de la langue en question.

83. Le Comité consultatif note qu'à la différence de l'article 11, paragraphe 1, de la Convention-cadre (tel qu'il est interprété dans le Rapport explicatif), l'article 10 de la Convention-cadre ne traite pas la question du choix d'un alphabet séparément du droit d'employer une langue minoritaire. En fait, le Comité consultatif juge difficile de faire une distinction claire entre ces deux notions étroitement liées entre elles et d'établir des régimes juridiques distincts. Tout en reconnaissant qu'il n'y a pas toujours de consensus au sein des minorités intéressées - dans le cas des Tatars, par exemple - quant à l'alphabet devant être employé pour leur langue minoritaire, le Comité consultatif considère qu'en principe il s'agit d'une question qui devrait être laissée à la décision des personnes directement concernées et que les autorités fédérales devraient s'abstenir d'imposer des solutions artificielles. De plus, le Comité consultatif est de l'avis que, dans les cas où l'emploi d'une langue ne concerne pas les relations avec les pouvoirs publics, le choix de l'alphabet devrait en règle générale être laissé à la discrétion des individus concernés et ne pas être soumis à des limitations légales. Le Comité consultatif s'attend à ce que toute initiative législative en cours soit formulée de manière conforme à ces principes et ne comporte aucune restriction indue à cet égard.

84. Pour ce qui est de l'emploi des langues minoritaires dans les rapports entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les autorités administratives, le Comité consultatif note que l'article 16 de la loi sur les langues des peuples de la Fédération de Russie dispose que les ressortissants de la Fédération de Russie ont le droit d'adresser aux organes gouvernementaux, organisations, entreprises et institutions de la Fédération de Russie des propositions, requêtes, plaintes dans la langue d'Etat de la Fédération de Russie, dans leur langue maternelle ou toute autre langue des peuples de la Fédération de Russie qu'ils connaissent, et que les réponses doivent être données dans la langue de la demande, à moins que ceci ne soit « impossible ». Le Comité consultatif se rejouit du fait que, tout en étant rédigée d'une manière générale cette disposition reflète pour l'essentiel les principes de l'article 10, paragraphe 2, à la condition que

le terme « impossible » soit interprété d'une manière suffisamment étroite pour assurer que le droit en question est garanti dans toutes les aires habitées traditionnellement ou en nombre substantiel par des personnes appartenant aux minorités nationales.

85. Le Comité consultatif se réjouit du fait que dans un certain nombre de sujets de la fédération, les principes des paragraphes précédents ont été étoffés et renforcés. De telles mesures ont été prises, entre autres, par le biais de l'article 4 de la loi de 1992 sur la langue d'Etat de la République des Komis et l'article 14 de la loi de 1996 de la République du Tatarstan sur les langues des peuples du Tatarstan. Si ces mesures destinées à protéger les langues des républiques en question sont louables, le Comité consultatif note que le droit d'utiliser dans les contacts avec les autorités administratives des langues minoritaires qui n'ont pas le statut de langue d'Etat n'a généralement pas été développé au delà des normes prévues par la loi fédérale, décrites dans le paragraphe qui précède. A ce propos, le Comité consultatif note qu'alors que le droit d'instaurer des langues d'Etat au niveau des sujets de la fédération est limité aux républiques de la Fédération en vertu de l'article 68, paragraphe 2, de la Constitution de la Fédération de Russie, cela n'exclut pas la possibilité pour les autres sujets de la fédération d'instituer des normes spécifiques protégeant leurs langues minoritaires, notamment en ce qui concerne leur emploi dans les contacts avec les autorités administratives, sans donner aux langues en question le statut de langues d'Etat. Le Comité consultatif considère que l'adoption d'initiatives de cet ordre devrait être envisagée dans les sujets concernés car elles renforceraient la mise en œuvre du principe général consacré par l'article 4 de la Loi sur les langues des peuples de la Fédération de Russie.

86. Dans la pratique également, les personnes appartenant à des minorités dont la langue n'est pas la langue d'Etat de la région concernée semblent avoir des possibilités relativement limitées d'utiliser leur langue dans les rapports avec les autorités administratives et le Comité consultatif considère que cette situation requiert un surcroît d'attention. A ce propos, il est essentiel de veiller à ce que les initiatives destinées à renforcer le rôle de la langue russe en tant que langue d'Etat (voir plus haut paragraphe 80) ne risquent pas de réduire encore ces possibilités.

Article 11

87. Le Comité consultatif note que les principes de l'article 11 de la Convention-cadre trouvent leur traduction dans un certain nombre de dispositions législatives de la Fédération de Russie et de ses sujets. En ce qui concerne les indications topographiques, le Comité consultatif note que l'article 8 de la Loi fédérale de 1997 sur la dénomination des éléments géographiques envisage de faire figurer les toponymes dans les langues minoritaires «si nécessaire» et prévoit la possibilité d'utiliser pour cela l'alphabet latin. Le Comité consultatif se félicite de ce principe, tout en notant néanmoins qu'il semble restrictif de limiter cette possibilité aux seules situations où ces indications dans les langues minoritaires sont «nécessaires». Le Comité consultatif invite instamment le gouvernement à veiller à ce que les modifications qu'il est envisagé d'apporter à la loi sur les langues des peuples de la Fédération de Russie (voir paragraphe 82 ci-dessus) ne réduisent pas le champ d'application de cette disposition et n'aient pas d'incidences négatives sur d'autres garanties allant dans le sens de la mise en œuvre de l'article 11 de la Convention-cadre.

Article 12

88. Le Comité consultatif note que la faiblesse de l'offre de manuels scolaires est un obstacle pour l'enseignement de nombre des langues minoritaires de la Fédération de Russie. Certaines préoccupations ont été exprimées, par exemple, à l'idée que la pénurie de manuels en langue ukrainienne aurait entravé le développement de l'enseignement de cette langue dans la Fédération de Russie. Le Comité consultatif se félicite du fait que les autorités fédérales, tout en mentionnant les contraintes économiques, reconnaissent les insuffisances dans ce domaine. Il encourage les autorités à se pencher sur cette situation et à agir pour combler ces lacunes en s'appuyant sur l'expérience positive acquise en matière de coopération bilatérale, dans le cas, par exemple, de l'enseignement et des manuels de langue allemande (voir également les commentaires, relatifs à l'article 6, sur la tolérance et le dialogue interethnique en général).

89. Le Comité consultatif est conscient des améliorations intervenues en ce qui concerne la façon dont les minorités sont présentées dans les manuels d'histoire et autres manuels. Dans le même temps, des informations signalant qu'il y a encore place pour des améliorations, par exemple dans la manière dont les Tatars sont dépeints dans les manuels d'histoire, incitent à penser qu'une vigilance constante est nécessaire pour continuer à améliorer la situation.

90. Le Comité consultatif note avec préoccupation l'existence dans un certain nombre de régions de graves problèmes en ce qui concerne l'égalité des chances en matière d'accès à l'éducation pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Le problème semble particulièrement aigu dans le cas des populations déplacées ingouches et tchéchènes en Ingouchie où l'absence d'équipements éducatifs adéquats – de tels équipements éducatifs se limitant parfois à de louables initiatives privées – porte atteinte à l'égalité des possibilités d'accès des enfants à l'éducation à divers niveaux à partir du préscolaire. Le Comité consultatif considère qu'il y a là une question méritant une attention accrue de la part des autorités concernées.

91. Outre la limitation des ressources, le Comité consultatif est vivement préoccupé par les mesures prises par certaines autorités locales et régionales pour restreindre l'accès de personnes appartenant à des minorités nationales aux possibilités d'éducation existant dans la localité en question. Le Comité consultatif se réfère en particulier aux tentatives pour lier l'accès à l'éducation à l'enregistrement du lieu de résidence, ce qui, conjugué aux problèmes du régime d'enregistrement (voir commentaires relatifs à l'article 4), porterait gravement atteinte à l'égalité des chances des personnes appartenant à des minorités nationales en matière d'accès à l'éducation et ne serait donc pas compatible avec l'article 12 de la Convention-cadre. Il est essentiel que ce type de pratique ne soit aucunement toléré, ni en droit ni en fait, par les autorités fédérales, régionales et locales.

Article 13

92. Sur la base de l'information dont il dispose actuellement, le Comité consultatif considère que l'application de cet article n'appelle pas d'observations particulières.

Article 14

93. Le Comité consultatif note que l'article 9 de la loi de 1991 sur les langues des peuples de la Fédération de Russie dispose que les ressortissants de la Fédération de Russie ont le droit de choisir librement la langue dans laquelle sont élevés et éduqués leurs enfants et le droit de

bénéficier d'un enseignement général élémentaire dans leur langue maternelle, ainsi que celui de choisir la langue dans laquelle l'enseignement est dispensé, dans les limites de ce qui est offert par le système éducatif. Cet article dispose, de plus, que le droit des ressortissants de la Fédération de Russie à un enseignement de la langue maternelle est assuré par la création du nombre nécessaire d'établissements d'enseignement, classes ou groupes, ainsi que par la mise en place des conditions nécessaires à leur fonctionnement. Des garanties analogues figurent à l'article 6 de la Loi de 1996 sur l'éducation.

94. Le Comité consultatif estime que les principes susmentionnés reflètent d'une manière générale les droits garantis par l'article 14 de la Convention-cadre. Toutefois, hormis les principes généraux, il n'existe pas de normes fédérales détaillées sur cette question qui fixeraient, entre autres, des seuils numériques pour la mise en place d'un enseignement dans les langues minoritaires ou d'un enseignement de ces langues. Certains sujets de la fédération se sont dotés d'une réglementation plus détaillée en la matière, mais ces réglementations s'appliquent uniquement à un nombre limité des langues en question. De ce fait, le cadre normatif pour l'application de l'article 14 reste vague et nécessite des clarifications même si un certain degré de souplesse se justifie à l'évidence, particulièrement au niveau fédéral, compte tenu des grandes différences existant entre les diverses minorités et régions concernées.

95. Pour ce qui est de la pratique, le Comité consultatif note avec satisfaction que le système éducatif de nombreux sujets de la Fédération a progressivement évolué, passant de la domination générale de la langue russe à un système qui reflète partiellement les besoins des personnes appartenant à des minorités nationales. Cette évolution positive est particulièrement nette dans les républiques, mais on relève également d'intéressantes initiatives à petite échelle concernant l'enseignement des langues de certains des peuples autochtones numériquement peu importants dans des régions telles que le district (*okroug*) autonome des Khanty et Mansis et le district autonome des Yamalo-Nenets.

96. Dans le même temps, le droit de choisir la langue dans laquelle l'enseignement est délivré, tel qu'il est prévu à l'article 9 de la loi sur les langues des Peuples de la Fédération de Russie, n'est pas pleinement reflété dans la pratique dans toute la Fédération. Dans un certain nombre de cas, la mise en place d'une langue minoritaire en tant que langue d'enseignement a été acceptée dans son principe, mais en pratique les mesures prises sont assez limitées. Selon certaines informations ce serait le cas, entre autres, de la langue nogaï dans le *krai* de Stavropol, de la langue mari dans la République de Mari-El ou des langues sami dans la péninsule de Kola. La situation est particulièrement difficile pour les personnes appartenant à des minorités dispersées, comme les Ukrainiens dont la langue n'est enseignée que dans un nombre relativement faible d'établissements, classes et cours (comme l'a relevé le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales dans ses conclusions sur ce thème en 2001), en dépit d'efforts louables dans certaines régions dont la République du Bachkortostan. On constate de graves insuffisances dans la mise en œuvre des droits en question dans un certain nombre de grandes villes où les possibilités pour les personnes appartenant à des minorités nationales de suivre un enseignement dans leur langue ou de leur langue ne semblent pas correspondre aux besoins et aux demandes exprimés par les intéressés, bien que certaines initiatives louables aient été lancées pour combler ces lacunes - en partie par le biais de financements privés - à Moscou et à Saint-Pétersbourg par exemple, y compris à travers l'éducation bilingue.

97. Il est fréquent que la langue en question ne soit proposée que dans les premières classes de l'enseignement primaire, après quoi les élèves en question reçoivent un enseignement dispensé uniquement en langue russe. Eu égard au champ d'application de l'article 14, qui

couvre entre autres l'enseignement secondaire, le Comité consultatif considère que l'extension de l'offre d'enseignement dans les langues et des langues minoritaires aux niveaux supérieurs doit être envisagée dans un certain nombre de régions. A ce propos, le Comité consultatif note avec satisfaction que dans un certain nombre de sujets de la fédération - tels que la République de l'Altaï - une telle extension est envisagée du moins en ce qui concerne certaines des langues pertinentes et que dans certains cas, des possibilités relativement larges de bénéficier d'un enseignement dans certaines langues ont déjà été mises en place, comme dans le cas, par exemple, de l'enseignement en bachkir dans la République du Bachkortostan et en tatar dans la République du Tatarstan.

98. Le Comité consultatif note par ailleurs que quantitativement l'enseignement de la langue minoritaire, aux niveaux et dans les localités où il est offert, est souvent insuffisant. Par exemple, l'enseignement des langues ou dans les langues des peuples autochtones du Nord est, lorsqu'il existe, souvent limité à quelques heures par semaine.

99. Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif considère que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour étendre la portée et l'ampleur de l'enseignement des et dans les langues minoritaires. Dans la poursuite de cet objectif, les autorités devraient également appliquer l'article 11 de la loi sur l'autonomie culturelle nationale en incluant les autonomies culturelles dans l'élaboration des normes de l'Etat en matière d'éducation ainsi que de programmes modèles pour les établissements d'enseignement locaux enseignant dans diverses langues.

100. Le Comité consultatif note que le 21 juin 2001 le gouvernement de la Fédération de Russie a adopté un projet de Programme fédéral ciblé pour la langue russe pour la période 2002-2005, dont l'objectif est entre autres de «renforcer le rôle de la langue russe dans l'enseignement». Tout en reconnaissant que les mesures destinées à soutenir les langues minoritaires sont prises sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle et de l'enseignement dans cette langue, le Comité consultatif s'attend à ce qu'il soit fait en sorte que la poursuite de l'objectif ci-dessus n'entrave pas le développement quantitatif et qualitatif de l'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues.

Article 15

101. Le Comité consultatif note que les personnes appartenant à des minorités nationales sont représentées dans toute une série d'organes de l'exécutif et du législatif, bien qu'il y ait encore des insuffisances à cet égard, comme il est expliqué dans les paragraphes suivants. L'importance des questions touchant les minorités nationales se reflète aussi, dans une certaine mesure, dans la structure des commissions du législatif fédéral.

102. Au niveau des sujets de la fédération, la situation semble varier fortement selon les sujets et les minorités concernés. Si, dans bon nombre de républiques, des progrès louables ont été réalisés en ce qui concerne la participation des personnes appartenant aux «nations éponymes» aux affaires publiques, il subsiste diverses insuffisances pour ce qui est de l'application de l'article 15 de la Convention-cadre à l'égard de nombre d'autres minorités.

103. Le Comité consultatif note qu'il existe également de considérables différences régionales dans les méthodes choisies pour traiter la question de la participation des minorités nationales aux affaires publiques. Il note que, dans certaines régions, les sujets en question ont établi des quotas dans leur organe législatif pour les personnes appartenant aux peuples autochtones,

notamment dans l'*okroug* autonome des Khanty-Mansis et l'*okroug* autonome des Yamalo-Nenets. Ces quotas sont explicitement sanctionnés par l'article 13 de la Loi de 1999 sur la garantie des droits des peuples autochtones numériquement peu importants de la Fédération de Russie. Le Comité consultatif note toutefois que ces mesures ne touchent qu'un nombre limité de peuples autochtones et que malheureusement, dans nombre des entités concernées, l'objectif de garantie d'une participation effective des personnes appartenant à ces peuples n'a pas trouvé de traduction dans les normes et la pratique régionales ou locales pertinentes. Le Comité consultatif considère que tant les autorités fédérales que les autorités régionales doivent prêter une attention accrue à ces insuffisances et étudier l'opportunité de la mise en place de nouveaux mécanismes innovants, tel qu'un organe représentatif spécifique pour les peuples autochtones, proposée par nombre de leurs représentants.

104. Le Comité consultatif note que dans la République du Daghestan les autorités ont tenté d'assurer la participation des minorités nationales aux conseils municipaux et à l'assemblée du peuple en attribuant des circonscriptions électorales à un groupe ethnique spécifique, circonscriptions dans lesquelles seuls les personnes appartenant au groupe ethnique désigné pour représenter la circonscription en question peuvent se présenter aux élections. Le Comité consultatif part de l'idée que l'objectif de ces mesures était d'assurer un système de représentation politique ethniquement équilibré, conformément à l'article 72 de la Constitution de la République du Daghestan. Bien qu'elles aient effectivement amélioré la représentation de certaines des minorités de la région, le Comité consultatif considère que des restrictions aussi rigides en ce qui concerne l'appartenance ethnique des candidats dans une circonscription donnée posent de sérieux problèmes au regard de l'article 15 en liaison avec l'article 3 de la Convention-cadre. Elles posent problème, notamment, en ce qui concerne la participation de personnes appartenant à des groupes ethniques autres que le groupe désigné et résidant dans la circonscription en question, ainsi que celle des personnes qui souhaitent se présenter aux élections mais préfèrent ne pas faire état de leur appartenance ethnique. Dans ce contexte, le Comité consultatif note avec satisfaction que les autorités ont décidé d'introduire des réformes qui seront mises en application lors des élections à l'Assemblée du peuple en 2003. Le Comité consultatif espère que la réforme sera mise en œuvre selon des modalités montrant qu'il est possible de répondre aux besoins spécifiques, visés à l'article 15 de la Convention-cadre, des personnes appartenant aux minorités du Daghestan, sans créer des circonscriptions électorales exclusivement réservées aux candidats appartenant à une ethnie particulière.

105. En ce qui concerne la loi de 2001 sur les partis politiques, le Comité consultatif rappelle les insuffisances relevées ailleurs dans le présent avis (voir les commentaires relatifs à l'article 7) et note, de plus, qu'il existe également d'autres exigences nouvelles concernant les partis politiques qui risquent d'avoir une incidence sur l'application de l'article 15 de la Convention-cadre. Il relève en particulier que l'article 3 de cette loi fait obligation aux partis politiques d'avoir des sections régionales dans plus de la moitié des sujets de la fédération. Cela risque d'affecter, pour les personnes appartenant à des minorités nationales concentrées au niveau régional, la possibilité de créer des partis et pourrait avoir un impact négatif sur leur participation effective aux affaires publiques. Le Comité consultatif est d'avis que les autorités devraient étudier attentivement l'impact de cette disposition sur le droit des personnes appartenant aux minorités nationales de participer à la vie publique, afin de s'assurer qu'elle ne nuise pas à la mise en œuvre des principes consacrés par l'article 15, et de la modifier si nécessaire.

106. Le Comité consultatif note qu'un certain nombre de sujets de la fédération de Russie ont introduit, dans leur législation, des critères de connaissances linguistiques pour les candidats à la

présidence, exigeant de les derniers la maîtrise de la langue russe et de la langue de la « nation éponyme » des sujets en question. Le Comité consultatif reconnaît qu'il importe de soutenir les langues des « nations éponymes » en question et que la connaissance des langues minoritaires par les plus hautes autorités peut contribuer à la mise en œuvre de la Convention-cadre et mérite d'être encouragée. Toutefois, le Comité consultatif est d'avis que les conditions rigides en matière de connaissances linguistiques imposées aux candidats aux élections ne sont pas un outil adéquat pour réaliser ces objectifs, en ce sens qu'elles peuvent avoir un impact négatif sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités autres que la « nation éponyme » et donc entraver l'application de l'article 15 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif note, de plus, que la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a conclu, dans ses arrêts⁵, que ces conditions posent problème du point de vue des dispositions de la constitution de la Fédération de Russie relatives aux droits de l'homme. A ce propos, le Comité consultatif se félicite du fait que certains des sujets concernés sont en train de supprimer ces conditions et encourage vivement les autres sujets concernés à faire de même.

107. Le Comité consultatif prend acte de la création d'un certain nombre de structures consultatives sur des questions touchant la protection des minorités nationales, mais il semble que leur potentiel n'ait pas été pleinement utilisé par les autorités. Le Comité consultatif note, par exemple, que les mécanismes de consultation prévues dans la loi sur l'autonomie culturelle nationale n'ont pas toutes bénéficié d'un appui suffisant et n'ont pas été adéquatement consultées dans les processus de décision. Le Comité encourage vivement les autorités à examiner ces insuffisances (voir également les remarques générales et les commentaires relatifs à l'article 5)

108. Le Comité consultatif note que les autorités fédérales ont également créé certains organes pour traiter les problèmes de minorités spécifiques, notamment une « commission inter-institutions sur les problèmes des Turcs Meskhets ». Le travail de cette commission a toutefois été critiqué pour son inefficacité et le Comité consultatif note que la commission n'a pas été en mesure d'empêcher les nombreuses difficultés que connaît en particulier la région de Krasnodar et qui ont été présentées de manière plus détaillée dans un autre point du présent avis. Le Comité consultatif espère que la nomination, le 10 avril 2002, du ministre chargé des questions de nationalités à la présidence de la commission, et les modifications qu'il est envisagé d'apporter à la composition de cette dernière, contribueront à renforcer son efficacité et son impact ainsi qu'à améliorer la protection des Meskhets dans la Fédération de Russie. Pour réaliser cet objectif il est essentiel que les représentants des Meskhets soient consultés et appelés à participer étroitement à ses travaux.

109. Le Comité consultatif note avec préoccupation les insuffisances qui subsistent en ce qui concerne la participation des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie économique. Même en reconnaissant que le chômage est un problème qui touche la société dans son ensemble, il semble qu'il frappe de manière disproportionnée un certain nombre de peuples autochtones du Nord numériquement peu importants ainsi que d'autres groupes protégés par la Convention-cadre. Dans certaines régions, la situation est aggravée par des problèmes liés au régime d'enregistrement, ce qui peut entraîner des limitations indues de l'accès de ces personnes au marché du travail. Pour ces raisons, le Comité consultatif estime que le gouvernement devrait poursuivre résolument ses efforts pour remédier à ces insuffisances (voir également les commentaires relatifs à l'article 4).

⁵ Le plus récent dans ce domaine, adopté le 13 novembre 2001, concernait la République des Adyguéens (voir décision n° 260-0 du 13 novembre 2001).

Article 16

110. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par les mesures législatives et autres prises par les autorités législatives et exécutives de la région de Krasnodar et dont le but est, apparemment, de faire pression sur les personnes appartenant à des minorités nationales pour qu'elles quittent la région. Ce qui précède concerne en particulier les Meskhets, mais a également eu des incidences négatives sur des personnes appartenant à plusieurs autres minorités vivant dans la région, notamment les Arméniens, les Kurdes et les Rom. Outre les difficultés que présente l'obtention de l'enregistrement (voir les commentaires relatifs à l'article 4), des informations préoccupantes font état d'obstacles abusivement mis à leur accès à la terre et à diverses formes d'emploi, ainsi que de menaces de les chasser purement et simplement de la région.

111. Les problèmes ci-dessus se sont aggravés à la suite de l'adoption par l'Assemblée législative de la région de Krasnodar, le 20 février 2002, de la résolution sur les mesures complémentaires destinées à faire baisser les tensions interethniques dans les secteurs d'implantation dense de Turcs Meskhets résidant temporairement sur le territoire de la région de Krasnodar. Le Comité consultatif rappelle que les expulsions de personnes appartenant à des minorités nationales modifiant la composition de la population dans leur secteur de résidence ne sont pas compatibles avec l'article 16 de la Convention-cadre lorsqu'elles visent à limiter leurs droits au titre de la Convention-cadre.

112. A cet égard, le Comité consultatif tient à souligner que le souhait exprimé par certaines personnes appartenant à la minorité Meskhet de s'installer en Géorgie ne doit pas être utilisé par les autorités comme un argument contre la résidence de cette minorité tout entière dans la région à Krasnodar.

113. Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif considère que des mesures décisives de la part des autorités fédérales sont nécessaires de toute urgence pour faire en sorte que les autorités de Krasnodar revoient leurs normes et leur politique en la matière de manière à les rendre compatibles avec l'article 16 et autres dispositions de la Convention-cadre.

114. Le Comité consultatif note que, du fait des conflits armés et des violences, notamment dans le Caucase du Nord, le nombre de personnes déplacées au sein de la Fédération de Russie est élevé. Le Comité consultatif considère qu'il est essentiel, pour l'application intégrale de l'article 16 et d'autres dispositions de la Convention-cadre, que les questions pertinentes pour le processus de retour soient traitées de manière propre à encourager les retours volontaires durables. Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne la nécessité de prendre des mesures supplémentaires, y compris aux niveaux régional et local, pour faciliter, le retour volontaire des Ingouches déplacés de la région de Prigorodny en Ossétie du Nord à la suite du conflit de 1992. Pour ce qui est des personnes déplacées du fait du conflit en Tchétchénie, le Comité consultatif invite instamment les autorités à faire en sorte que les mesures destinées à faciliter leur retour soient prises de manière propre à garantir le caractère volontaire de ce retour, en veillant à ce que les intéressés ne fassent l'objet d'aucune forme de pression, directe ou indirecte, de la part des autorités (voir également les commentaires relatifs à l'article 4).

Article 17

115. Le Comité consultatif note que les personnes appartenant à certaines minorités résidant dans les régions frontalières ont éprouvé des difficultés à maintenir des contacts librement et pacifiquement comme le prévoit l'article 17. A cet égard, le Comité consultatif encourage les autorités concernées à examiner davantage la situation et les problèmes particuliers des personnes appartenant à des minorités résidant dans des régions frontalières et comme les Lezguins, les Ossètes, les Setus ou les Sami. Le Comité consultatif appuie les efforts de la Fédération de Russie pour veiller avec ses voisins à ce que l'obligation de visa soit mise en œuvre d'une manière n'entraînant pas de limitation indue du droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts à travers les frontières.

Article 18

116. Le Comité consultatif se félicite du fait que la Fédération de Russie est partie à nombre de traités et d'accords culturels bilatéraux concernant la protection des personnes appartenant à des minorités nationales, et salue ses efforts pour conclure des accords bilatéraux supplémentaires avec des pays de la région. Il note, par ailleurs, que la loi fédérale de 1999 sur la politique de la Fédération de Russie à l'égard des compatriotes à l'étranger prévoit un certain nombre de mesures destinées à protéger les minorités russes résidant dans d'autres pays. Le Comité consultatif part de l'idée que la mise en œuvre de la loi et des activités y afférentes est menée en consultation avec les pays concernés et selon des modalités conformes aux principes tels que le bon voisinage, les relations amicales et la coopération entre les Etats.

Article 19

117. D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

IV. PRINCIPAUX CONSTATS ET COMMENTAIRES DU COMITE CONSULTATIF

118. Le Comité consultatif est d'avis que les principaux constats et commentaires ci-dessous pourraient contribuer à la poursuite du dialogue entre le gouvernement et les minorités nationales, dialogue auquel le Comité est prêt à contribuer.

Concernant les Remarques générales

119. Le Comité consultatif *constate* que les structures des organes de l'exécutif fédéral n'ont cessé d'être modifiées. Le Comité consultatif *considère* que la nomination d'un ministre responsable des questions de nationalité devrait déboucher sur la mise en place de structures consolidées et de méthodes de travail plus souples.

120. Le Comité consultatif *constate* que les réformes administratives récentes et celles envisagées ont suscité des interrogations quant à leur impact sur les minorités nationales. Le Comité consultatif *considère* qu'il est essentiel que ces réformes soient menées de manière à ne pas rendre les contacts et la coopération difficiles pour les personnes appartenant à des minorités nationales, et à renforcer les possibilités de participation de ces minorités.

Concernant l'article 3

121. Le Comité consultatif *constate* qu'il serait possible d'étendre le champ d'application des textes normatifs relevant de la mise en œuvre de la Convention-cadre article par article à d'autres groupes, et *considère* que la Fédération de Russie devrait examiner la question en consultation avec les intéressés.

122. Le Comité consultatif *constate* que le questionnaire devant servir de base au recensement de 2002 contient une question sur l'origine ethnique des individus et il *considère* que le caractère facultatif de cette question devrait être clairement précisé lorsqu'il sera procédé au recensement.

123. Le Comité consultatif *constate* que les anciens passeports internes, où figuraient des données obligatoires sur l'appartenance ethnique, ce qui n'est pas compatible avec l'article 3 de la Convention-cadre, sont toujours en usage dans la Fédération de Russie. Il *considère* que les autorités devraient mettre en œuvre de manière résolue leur projet de remplacement de tous ces passeports d'ici 2004 et faire en sorte que tout autre collecte de données personnelles sur l'origine ethnique – y compris dans les actes de naissance – soit pleinement conforme aux principes établis à l'article 3 de la Convention-cadre.

Concernant l'article 4

124. Le Comité consultatif *constate* qu'il n'existe pas de dispositions de droit civil/administratif détaillées et complètes sur la discrimination dans un certain nombre de domaines importants et *considère* que la Fédération de Russie devrait élaborer une telle législation afin d'assurer une protection complète des personnes de la discrimination de la part des pouvoirs publics comme d'entités privées.

125. Le Comité consultatif *constate* que les fonctionnaires disposent d'informations très limitées sur l'application pratique des dispositions anti-discriminatoires en droit

civil/administratif et *considère* qu'il est impératif de suivre plus étroitement l'évolution dans ce domaine.

126. Le Comité consultatif *constate* que les problèmes relatifs à l'enregistrement de la résidence affectent de manière disproportionnée les personnes appartenant à des minorités nationales et entravent la mise en œuvre d'un certain nombre d'articles de la Convention-cadre. Il *considère* qu'il est nécessaire d'intensifier les efforts pour rendre le système compatible avec les normes en vigueur dans le domaine des droits de l'homme.

127. Le Comité consultatif *constate* que la garantie d'une égalité pleine et entière soulève des difficultés particulières s'agissant des peuples autochtones du Nord numériquement peu importants, à un point tel que la situation n'est pas compatible avec l'article 4 de la Convention-cadre, et que la situation des Rom est également difficile de ce point de vue. Il *considère* que les autorités devraient accorder plus d'attention à la situation des populations concernées.

Concernant l'article 5

128. Le Comité consultatif *constate* que des insuffisances subsistent dans la mise en œuvre de la législation concernant les autonomies nationales/culturelles et dans la consultation des intéressés, et estime que les autorités devraient remédier à ces insuffisances.

129. Le Comité consultatif relève que des initiatives ont été prises pour que les minorités nationales prennent part aux processus de décision sur l'attribution d'un soutien financier à des projets de personnes appartenant à ces minorités, et considère qu'il y aurait lieu de développer et renforcer ces initiatives.

130. Le Comité consultatif *constate* que l'aide apportée par les sujets de la fédération aux initiatives des minorités nationales varie beaucoup d'une région et d'une minorité à l'autre, et *considère* que cette aide aux cultures minoritaires devrait avoir un caractère plus cohérent et équilibré.

131. Le Comité consultatif *constate* que les personnes appartenant à plusieurs des peuples autochtones du Nord numériquement peu importants sont souvent dans une situation particulièrement difficile s'agissant de l'application des principes énoncés à l'article 5 de la Convention-cadre et que la mise en place de garanties législatives en vue d'améliorer leur protection a progressé lentement. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient examiner la mise en œuvre effective nouvelles lois dans ce domaine de façon prioritaire et cohérente.

Concernant l'article 6

132. Le Comité consultatif *constate* que, si un esprit de tolérance et de dialogue interethnique prévaut en général dans nombre de régions de la Fédération de Russie, de graves difficultés sont apparues dans d'autres régions en matière de relations interethniques. Il *considère* que le développement des initiatives afin de promouvoir et faciliter le dialogue interethnique est nécessaire, y compris au niveau local.

133. Le Comité consultatif *constate* que le conflit en Tchétchénie a contribué à des actions et attitudes qui ne correspondent pas aux principes définis à l'article 6 de la Convention-cadre. Il note que les attitudes de la société à l'égard des personnes appartenant à certaines minorités

nationales sont extrêmement négatives et que ces personnes ont été l'objet de violences. Dans le même temps, il semble y avoir au sein des forces de l'ordre une certaine hésitation à reconnaître et examiner ces problèmes, notamment dans leurs propres rangs. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient mener avec plus d'énergie les enquêtes et poursuites sur ces incidents et développer les activités pertinentes de formation aux droits de l'homme à l'intention des agents de la force publique.

134. Le Comité consultatif *constate* que certains hommes politiques ont fait des déclarations qui renforcent les stéréotypes négatifs appliqués aux personnes appartenant à certaines minorités nationales et que des autorités régionales se sont associées à des organisations dont les représentants ont nui aux relations interethniques dans les zones visées. Il *considère* que tant les autorités fédérales que celles de toutes les régions intéressées doivent lutter de manière plus énergique et constante contre les manifestations d'intolérance.

135. Le Comité consultatif *constate* que des organes médiatiques continuent à rendre compte de questions relatives à certaines minorités nationales d'une manière négative pour la tolérance et le dialogue interethnique. Il *considère* que les autorités doivent adopter une approche plus globale pour combattre de telles présentations de l'information et, qu'outre la pleine application des dispositions législatives, des initiatives supplémentaires de formation à la présentation des données concernant les minorités seraient nécessaires.

136. Le Comité consultatif *constate* qu'une nouvelle loi fédérale relative à la prévention contre les activités extrémistes a été adoptée. Il *considère* que la mise en œuvre de cette loi doit être circonscrite, de façon à ne pas entraver les activités légitimes de personnes appartenant à des minorités nationales.

137. Le Comité consultatif *constate* qu'il y a eu des cas de vandalisme dans les cimetières et sur les sites religieux de minorités nationales et *considère* que les autorités devraient accorder une grande attention à la prévention de tels incidents ainsi qu'aux enquêtes et poursuites les concernant.

138. Le Comité consultatif *constate* que les récents attentats terroristes ainsi que le conflit en Tchétchénie ont, dans certains cas, durci les attitudes de la société envers les musulmans et *considère* qu'il conviendrait d'accorder plus d'attention à la prévention des tensions interconfessionnelles et que les initiatives en cours dans ce domaine devraient être encore développées et renforcées.

Concernant l'article 7

139. Le Comité consultatif *constate* que des insuffisances subsistent, y compris dans la législation applicable à un certain nombre de sujets de la fédération, concernant le respect des droits énoncés à l'article 7 de la Convention-cadre, et *considère* qu'il est important que les autorités fédérales poursuivent leurs efforts pour assurer la conformité de la législation des sujets de la fédération avec les normes fédérales, s'agissant en particulier des droits de l'homme.

140. Le Comité consultatif *constate* que la législation fédérale en vigueur limite les activités politiques des organisations des minorités nationales et interdit la création de partis politiques «sur la base de l'appartenance professionnelle, raciale, nationale ou religieuse». Le Comité consultatif *constate* que ces restrictions pourraient avoir un effet négatif sur la liberté d'association des personnes appartenant aux minorités nationales et *considère* que les autorités

de la Fédération de Russie devraient revoir le cadre législatif en question pour faire en sorte que les activités légitimes, tendant à protéger les minorités nationales et ayant une dimension politique, soient protégées.

141. Le Comité consultatif *constate* qu'en Tchétchénie et dans les régions directement touchées par le conflit qui s'y déroule, un certain nombre de limitations des droits garantis par l'article 7 ont été signalées, et *considère* que la cessation des hostilités et la consolidation d'une administration efficace et pleinement respectueuse des droits de l'homme sont essentielles pour l'application de l'article 7 de la Convention-cadre.

Concernant l'article 8

142. Le Comité consultatif *constate* qu'il y a des allégations faisant état de problèmes dans l'application de la loi fédérale sur la liberté de conscience et les associations religieuses, y compris le processus d'enregistrement aux niveaux local et régional, s'agissant de certaines religions minoritaires, et *considère* que ces problèmes doivent retenir davantage l'attention des autorités.

Concernant l'article 9

143. Le Comité consultatif *constate* que l'environnement médiatique est dominé dans une large mesure par les publications en langue russe et *considère* qu'il est nécessaire de renforcer et développer le soutien apporté aux médias des minorités nationales.

144. Le Comité consultatif *constate* que l'exclusion générale *a priori* de l'emploi des langues des minorités nationales dans les émissions fédérales de radio et de télévision, qu'implique la loi sur les langues des peuples de la Fédération de Russie, est trop restrictive et n'est pas compatible avec l'article 9. Il *constate* en outre, que la législation pertinente d'un certain nombre de sujets de la fédération ne respecte pas les principes de l'article 9 de la Convention-cadre, et relève les difficultés très répandues d'un certain nombre de minorités quant à l'accès pratique aux médias électroniques dans leur propre langue. Le Comité consultatif *considère* que les autorités compétentes devraient remédier à ces insuffisances.

Concernant l'article 10

145. Le Comité consultatif *constate* qu'il existe aussi bien des lois fédérales que régionales protégeant les langues d'Etat et qu'il y a des initiatives destinées à renforcer encore et à élargir la protection juridique de la langue russe par une nouvelle loi sur la langue russe comme langue d'Etat de la Fédération de Russie. Il *considère* que les lois existantes devraient être mises en œuvre et les projets en cours élaborés de telle manière à ne pas inclure d'éléments qui feraient obstacle à l'emploi en privé et en public de langues minoritaires, y compris dans les activités d'organisations ou d'entreprises privées.

146. Le Comité consultatif *constate* que, dans certains cas, les lois tendant à protéger les langues d'Etat de sujets de la fédération ont été formulées de manière si large et vague qu'elles risquent de donner lieu à des interprétations pouvant avoir un impact négatif sur le droit d'utiliser d'autres langues. Le Comité consultatif *considère* que les autorités concernées devraient examiner cette question et introduire toutes modifications nécessaires dans leur législation et leur pratique.

147. Le Comité consultatif *constate* que les projets d'amendements à la loi de 1991 sur les langues des peuples de la Fédération de Russie traitent la question du choix de l'alphabet à employer dans les langues d'Etat. Le Comité consultatif *considère* qu'en principe, la décision pertinente devrait être prise par ceux qu'elle intéresse directement et que les autorités fédérales devraient s'abstenir d'imposer des solutions artificielles lorsqu'elles élaboreront la législation précitée.

148. Le Comité consultatif *constate* que le droit d'utiliser, dans les contacts avec les autorités administratives, les langues minoritaires qui n'ont pas le statut de langue d'Etat n'a généralement pas été développé au-delà des principes généraux énoncés dans la loi sur les langues des peuples de la Fédération de Russie, et *considère* que les sujets concernés devraient envisager des normes spécifiques pour la protection de ces langues minoritaires.

Concernant l'article 11

149. Le Comité consultatif *constate* que la loi fédérale de 1997 sur la dénomination des éléments géographiques envisage de faire figurer les toponymes dans les langues minoritaires, mais limite cette possibilité aux situations dans lesquelles les indications dans les langues minoritaires sont «nécessaires». Le Comité consultatif *considère* que le gouvernement devrait veiller à ce que les amendements qu'il est envisagé d'apporter à la loi sur les langues de la Fédération de Russie ne réduisent pas encore le champ d'application de cette disposition et n'aient pas d'incidences négatives sur d'autres garanties correspondant à l'application de l'article 11 de la Convention-cadre.

Concernant l'article 12

150. Le Comité consultatif *constate* que la disponibilité limitée de manuels scolaires est un obstacle à l'enseignement de nombre de langues minoritaires de la Fédération de Russie et *considère* que les autorités devraient examiner cette situation et y remédier.

151. Le Comité consultatif *constate* que la façon dont certaines minorités sont présentées dans les manuels d'histoire et d'autres manuels pourrait être améliorée et *considère* qu'une vigilance constante des autorités est nécessaire pour continuer à progresser dans ce domaine.

152. Le Comité consultatif *constate*, dans un certain nombre de régions, de graves problèmes relatifs à l'égalité des chances en matière d'accès à l'éducation pour les personnes appartenant aux minorités nationales, particulièrement dans le cas de certaines populations déplacées. Le Comité consultatif *considère* que la question mérite une attention accrue des autorités compétentes.

153. Le Comité consultatif *constate* que certaines autorités locales et régionales ont pris des mesures pour restreindre l'accès de personnes appartenant à des minorités nationales aux possibilités d'éducation existantes et *considère* qu'il est essentiel que ce type de pratiques ne soit pas toléré, en droit ou en fait, par les autorités fédérales, régionales ou locales.

Concernant l'article 14

154. Le Comité consultatif *constate* que le cadre normatif pour la mise en œuvre de l'article 14 reste vague, et *considère* qu'il demanderait à être clarifié.

155. Le Comité consultatif *constate* que, malgré certaines évolutions positives, les mesures prises en pratique dans un certain nombre de cas pour faire d'une langue minoritaire une langue d'enseignement ont été assez limitées et que les difficultés sont particulièrement aiguës dans les grandes villes et pour les personnes appartenant à des minorités dispersées. Le Comité consultatif *considère* que les efforts devraient être poursuivis pour augmenter la portée et le volume de l'enseignement dans les langues minoritaires et de l'enseignement de ces langues.

Concernant l'article 15

156. Le Comité consultatif *constate* des différences régionales considérables dans les méthodes choisies pour traiter la question de la participation des minorités nationales aux affaires publiques. Il *constate* que, pour beaucoup des sujets concernés de la fédération, l'objectif qui consiste à assurer la participation effective des personnes appartenant aux peuples autochtones n'a pas été pris en compte dans les normes et la pratique régionales ou locales pertinentes. Le Comité consultatif *considère* que les autorités tant fédérales que régionales devraient accorder plus d'attention à ces lacunes.

157. Le Comité consultatif *constate* que les restrictions rigides relatives à l'appartenance ethnique des candidats aux élections posent de sérieux problèmes au regard de l'article 15, en liaison avec l'article 3, de la Convention-cadre. Il *considère* que les autorités devraient procéder aux réformes qu'elles envisagent dans ce domaine d'une manière qui corresponde aux principes de la Convention-cadre.

158. Le Comité consultatif *constate* que la condition d'après laquelle un parti politique doit avoir une section régionale dans plus de la moitié des sujets de la Fédération risque d'avoir des incidences sur la possibilité de créer un parti pour les personnes appartenant à des minorités nationales concentrées sur le plan régional. Le Comité consultatif *considère* que les autorités devraient examiner attentivement l'impact de cette disposition sur le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer aux affaires publiques, et y apporter des amendements le cas échéant.

159. Le Comité consultatif *constate* qu'un certain nombre de sujets de la fédération de Russie ont introduit dans leur législation des critères de connaissances linguistiques pour les candidats à la présidence, exigeant de ces derniers la maîtrise de la langue russe et de la langue de la « nation éponyme » des sujets en question. Le Comité consultatif *constate* que des conditions rigides en matière de connaissances linguistiques imposées aux candidats aux élections peuvent avoir un impact négatif sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités autres que la « nation éponyme », et *considère* que le processus en cours de suppression de ces conditions devrait se poursuivre et être élargi.

160. Le Comité consultatif *constate* que le potentiel des structures consultatives mises en place pour traiter des questions touchant la protection des minorités nationales n'a pas été pleinement utilisé par les autorités et *considère* que les autorités devraient rechercher les solutions pour remédier à ces insuffisances.

161. Le Comité consultatif *constate* que des insuffisances subsistent en ce qui concerne la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie économique, et *considère* que le gouvernement devrait poursuivre de manière résolue ses efforts pour y remédier.

Concernant l'article 16

162. Le Comité consultatif *constate* que les autorités législatives et exécutives de la région de Krasnodar ont pris des mesures ayant apparemment pour but de faire pression sur les personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier les Meskhets, pour qu'elles quittent la région. Le Comité consultatif *considère* qu'une action décisive des autorités fédérales est nécessaire d'urgence pour faire en sorte que les autorités du sujet de la Fédération en question revoient leurs normes et leur politique en la matière afin de les rendre compatibles avec l'article 16 et autres dispositions de la Convention-cadre.

163. Le Comité consultatif *constate* que le nombre de personnes déplacées au sein de la Fédération de Russie est élevé et il *considère* qu'il est essentiel que les questions pertinentes pour le processus de retour soient traitées de manière à encourager les retours volontaires durables. Il *considère* qu'il est nécessaire de prendre des mesures complémentaires, y compris aux niveaux régional et local, pour faciliter le retour volontaire des Ingouches déplacés de la région de Prigorodny en Ossétie du Nord. Il *considère* en outre que les autorités devraient veiller à ce que les mesures pour faciliter le retour des personnes déplacées à la suite du conflit en Tchétchénie soient de nature à garantir le caractère volontaire de ce retour, sans pressions directes ou indirectes des autorités sur les personnes concernées.

Concernant l'article 17

164. Le Comité consultatif *constate* que les personnes appartenant à certaines minorités nationales résidant dans les régions frontalières se sont heurtés à des obstacles quant au maintien de contacts transfrontaliers libres et pacifiques, et *considère* que les autorités devraient poursuivre leurs efforts pour faciliter ces contacts, notamment en traitant la question des obligations de visa si nécessaire.

Concernant l'article 18

165. Le Comité consultatif *constate* que la Fédération de Russie est partie à un certain nombre de traités et d'accords culturels bilatéraux sur la protection des personnes appartenant à des minorités nationales, et que sa législation prévoit un certain nombre de mesures destinées à protéger les minorités russes qui résident dans d'autres pays. Le Comité consultatif *considère* que la mise en œuvre de la loi et des activités la concernant devrait être menée en consultation avec les pays concernés et selon des modalités conformes aux principes de bon voisinage.

V. REMARQUES CONCLUSIVES

166. Le Comité consultatif estime que les remarques conclusives ci-dessous reflètent l'essentiel du présent avis et que, de ce fait, elles pourraient servir de base pour les conclusions et recommandations correspondantes qui seront adoptées par le Comité des Ministres.

167. Le Comité consultatif salue le fait que la Fédération de Russie a, dans de nombreux domaines, introduit une législation reflétant de façon générale les principes correspondants de la Convention-cadre. Il note que des efforts appréciables ont été faits, en particulier quant à la protection des « nations éponymes » des Républiques de la Fédération de Russie, et que certaines initiatives prometteuses ayant une portée plus générale, telles que les autonomies culturelles nationales, ont été lancées et mériteraient un soutien accru.

168. Le Comité consultatif note avec préoccupation que, alors qu'un esprit de tolérance prévaut en général dans de nombreuses régions, de sérieux problèmes ont surgi dans les relations interethniques dans le Caucase du Nord et dans d'autres parties de la Fédération de Russie. Le conflit en Tchétchénie et les violations des droits de l'homme commises dans ce contexte ont entravé les efforts visant à mettre en œuvre plusieurs articles de la Convention-cadre, tant à l'intérieur de cette République qu'à l'extérieur.

169. Le Comité consultatif note que l'impact pratique de plusieurs initiatives positives s'est avéré limité, dans la mesure où les autorités n'ont pas accordé la priorité nécessaire à leur mise en œuvre, y compris en termes de ressources. Ainsi, l'amélioration de la protection normative des peuples autochtones du nord numériquement peu importants ne s'est pas traduite par des progrès sensibles en ce qui concerne l'égalité pleine et effective en faveur des personnes concernées en raison du manque de mécanismes adéquats et de soutien pour la mise en œuvre des dispositions légales en question. En outre, les efforts méritoires déployés par plusieurs Républiques pour protéger leurs « nations éponymes » n'ont pas toujours été accompagnés de mesures adéquates pour mettre en œuvre la Convention-cadre à l'égard des personnes appartenant à d'autres groupes qui résident dans la région en question.

170. Le Comité consultatif est également préoccupé par certaines pratiques administratives et certaines dispositions légales régionales et locales, par exemple en ce qui concerne l'enregistrement du lieu de résidence, qui apparaissent problématiques sous l'angle de l'interdiction de la discrimination et d'autres principes de la Convention-cadre. Ces pratiques et dispositions légales ont créé des obstacles excessifs pour les personnes appartenant à des minorités dans des régions spécifiques, à l'instar des Meskhets à Krasnodar.

171. En ce qui concerne l'utilisation des langues minoritaires dans le système éducatif et dans les rapports avec les autorités administratives, des insuffisances subsistent, notamment, au plan quantitatif et au plan de l'offre géographique de l'enseignement des et dans les langues minoritaires de plusieurs minorités dispersées. Parallèlement, il est nécessaire de s'assurer que les initiatives en cours destinées à protéger la langue russe seront poursuivies en tenant dûment compte des langues minoritaires et de façon à ne pas mettre en péril les mesures positives qui ont été prises concernant, par exemple, l'utilisation des langues des nations éponymes des Républiques.

172. Le Comité consultatif est d'avis que, malgré quelques initiatives louables dans certains domaines, il subsiste des insuffisances quant à la participation effective des personnes

appartenant aux minorités nationales. Il est, par exemple, nécessaire d'améliorer la consultation des autonomies culturelles nationales et d'autres organisations de minorités nationales dans les processus de prise de décisions. En outre, il est nécessaire de reconsidérer les nouvelles restrictions normatives portant sur les moyens politiques de protéger les intérêts des minorités nationales puisque ces restrictions peuvent avoir un impact négatif sur la participation des personnes appartenant aux minorités nationales dans les affaires publiques et sur la mise en œuvre d'autres principes de la Convention-cadre.