



Strasbourg, 25 juillet 2012

Public
ACFC/OP/III(2011)010

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

Troisième Avis sur la Fédération de Russie adopté le 24 novembre 2011

RESUMÉ

Les autorités russes ont maintenu une approche généralement constructive de la procédure de suivi de la Convention-cadre et conservé une attitude souple et pragmatique vis-à-vis de la reconnaissance des minorités nationales. Cependant, les progrès accomplis dans la protection des personnes appartenant à des minorités nationales restent limités. Aucune évolution notable n'a été observée sur le plan législatif depuis le deuxième cycle de suivi et la Fédération de Russie ne possède toujours pas de législation antidiscriminatoire complète. Les modifications apportées à la loi fédérale relative à l'éducation pourraient encore limiter les possibilités d'enseignement des/dans les langues minoritaires. Si de nombreuses manifestations culturelles des minorités continuent de bénéficier d'un soutien, leurs représentants font état d'une baisse générale du soutien apporté et de l'intérêt manifesté pour l'emploi des langues minoritaires dans la vie quotidienne, y compris dans les cadres officiels.

Des mesures ont été prises pour réprimer les infractions commises par des groupes d'extrême droite et plusieurs campagnes de lutte contre le racisme et de sensibilisation au respect de la diversité culturelle ont été lancées au niveau fédéral et régional. Cependant, le nombre d'infractions à caractère raciste, visant principalement les Roms et les personnes originaires du Caucase et d'Asie centrale, demeure alarmant. En outre, certaines minorités sont toujours confrontées à une forte discrimination dans des domaines tels que l'accès à l'emploi et au logement, tandis que l'hostilité à l'égard des « non-Slaves », parfois alimentée par des personnalités politiques, s'exprime de plus en plus ouvertement. Les personnes originaires du Caucase et d'Asie centrale, tout comme les Roms, font l'objet de contrôles d'identité sélectifs et d'une fréquence disproportionnée et sont exposés à la corruption de la police ainsi qu'à d'autres formes d'exactions policières, notamment un recours disproportionné à la force. Le système d'enregistrement du lieu de résidence continue d'être appliqué de manière discriminatoire dans certaines régions. Les systèmes judiciaire et pénitentiaire sont aussi fortement inégalitaires.

Un document d'orientation très complet visant à promouvoir le développement durable des peuples autochtones et fixant des objectifs ambitieux pour l'amélioration de leur situation socio-économique tout en protégeant leur environnement et leur mode de vie traditionnels a été adopté en 2009. Cependant, sa mise en œuvre est lente et ses effets ont été neutralisés par des évolutions législatives simultanées qui ont restreint l'accès des peuples autochtones numériquement peu importants à leurs territoires traditionnels et aux ressources naturelles.

La participation à la vie publique des personnes appartenant à des minorités nationales semble limitée à l'organisation de manifestations culturelles. Aucun mécanisme de consultation effective n'est en place pour permettre à ces dernières d'influencer véritablement les décisions sur les questions les concernant, notamment sur les réformes législatives touchant à leurs intérêts.

Questions nécessitant une action immédiate

- **Veiller à ce que les systèmes d'enregistrement régionaux et locaux du lieu de résidence soient conformes à la législation fédérale et mis en œuvre de manière transparente et non discriminatoire et à ce qu'un droit de recours soit garanti à toutes les personnes. L'enregistrement ne doit pas être considéré comme une condition préalable à l'accès aux droits fondamentaux ;**
- **Veiller à ce que des enquêtes soient rapidement menées sur tous les cas présumés d'inconduite, de violences et de violations des droits de l'homme imputables à la police et à ce que les auteurs de tels actes soient poursuivis et sanctionnés. Mettre fin à la pratique persistante du « profilage ethnique ». Prendre des mesures beaucoup plus fermes pour sensibiliser et former la police aux dispositions en matière d'égalité et de non-discrimination ainsi qu'aux droits de l'homme en général ;**
- **Prendre des mesures supplémentaires et plus fermes pour prévenir les infractions à caractère raciste, pour que des enquêtes soient menées et des poursuites engagées lorsque de tels actes sont signalés et pour sanctionner leurs auteurs. Condamner fermement, rapidement et clairement toutes les expressions d'intolérance, de racisme et de xénophobie, notamment sur la scène politique et dans les médias. Redoubler d'efforts pour lutter contre la diffusion d'idéologies racistes au sein de la population, en particulier parmi les jeunes ;**

- **Veiller à ce que des garanties juridiques fermes concernant le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'apprendre et de parler leur langue soient introduites dans la législation régionale et à assurer un suivi étroit de leur mise en œuvre. Prendre des mesures pour promouvoir le respect de la diversité linguistique et culturelle et pour renforcer la présence des langues et des cultures minoritaires dans tous les domaines de la vie quotidienne ;**
- **Redoubler d'efforts, notamment financiers, pour mettre en œuvre les objectifs fixés par le Document d'orientation sur le développement durable des peuples autochtones numériquement peu importants du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient en coopération étroite avec les personnes concernées. Prendre des mesures supplémentaires pour que les représentants des peuples autochtones soient systématiquement consultés sur toutes les questions les concernant. Veiller à ce que l'objectif de promouvoir le développement durable des peuples autochtones ne soit pas remis en cause par des évolutions législatives simultanées tendant à restreindre l'accès préférentiel de ces derniers à la terre et aux ressources naturelles.**

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| I. PRINCIPAUX CONSTATS | 6 |
| Procédure de suivi | 6 |
| Aperçu général de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des deux premiers cycles de suivi..... | 6 |
| Cadre législatif et structures institutionnelles | 7 |
| Lutte contre la discrimination et le racisme et promotion du respect de la diversité..... | 7 |
| Aide à la préservation des cultures minoritaires nationales..... | 9 |
| Situation des peuples autochtones numériquement peu importants du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient | 9 |
| Législation relative aux langues..... | 9 |
| Égalité d'accès à l'éducation et enseignement des et dans les langues minoritaires | 9 |
| Participation aux affaires publiques | 10 |
| II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE | 11 |
| Article 1 de la Convention-cadre | 11 |
| Article 3 de la Convention-cadre | 11 |
| Article 4 de la Convention-cadre | 13 |
| Article 5 de la Convention-cadre | 20 |
| Article 6 de la Convention-cadre | 25 |
| Article 7 de la Convention-cadre | 35 |
| Article 8 de la Convention-cadre | 38 |
| Article 9 de la Convention-cadre | 40 |
| Article 10 de la Convention-cadre | 41 |
| Article 11 de la Convention-cadre | 43 |
| Article 12 de la Convention-cadre | 44 |
| Article 14 de la Convention-cadre | 47 |
| Article 15 de la Convention-cadre | 51 |
| Article 16 de la Convention-cadre | 56 |
| Article 17 de la Convention-cadre | 58 |
| Article 18 de la Convention-cadre | 59 |
| III. CONCLUSIONS | 60 |
| Evolutions positives au terme des deux cycles de suivi | 60 |
| Sujets de préoccupation au terme des deux cycles de suivi..... | 61 |
| Questions nécessitant une action immédiate | 63 |
| Autres recommandations | 64 |

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

TROISIÈME AVIS SUR LA FÉDÉRATION DE RUSSIE

1. Le Comité consultatif a adopté le présent Avis sur la Fédération de Russie conformément à l'article 26, paragraphe 1 de la Convention-cadre et à la Règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le rapport étatique reçu le 9 avril 2010 (ci-après « le rapport étatique ») et les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de ses visites dans le Territoire (*krai*) de Perm, les Régions (*oblasts*) de Tioumen et de Moscou et la ville de Moscou entre le 12 et le 16 septembre 2011.
2. La section I ci-après présente les principaux constats du Comité consultatif sur les questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre dans la Fédération de Russie. Ces constats reflètent ceux plus détaillés, article par article, figurant à la section II, consacrée aux dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif a des questions de fond à soulever.
3. Ces deux sections font fréquemment référence aux suites données aux constats formulés dans le cadre du suivi de la Convention-cadre, qui figurent dans les premier et deuxième Avis du Comité consultatif sur la Fédération de Russie, adoptés respectivement le 13 septembre 2002 et le 11 mai 2006, ainsi que dans les Résolutions correspondantes du Comité des Ministres, adoptées le 10 juillet 2003 et le 20 mai 2007.
4. Les conclusions de la section III pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives à la Fédération de Russie.
5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités de la Fédération de Russie, les représentants des minorités nationales et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage vivement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent, ouvert à l'ensemble des acteurs concernés. Le Comité consultatif souhaite également porter à l'attention des États parties que, le 16 avril 2009, le Comité des Ministres a adopté de nouvelles règles pour la publication des avis du Comité consultatif et d'autres documents de suivi, destinées à accroître la transparence et à mettre rapidement à la disposition de toutes les parties concernées les informations sur les constats et conclusions (voir Résolution CM/Res(2009)3 portant modification de la Résolution (97) 10 relative au mécanisme de suivi prévu aux articles 24-26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales).

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

6. Le Comité consultatif est très conscient que la situation de la Fédération de Russie en matière de minorités est exceptionnellement complexe, dans la mesure où un très grand nombre de minorités et de peuples autochtones, extrêmement divers, vivent sur son vaste territoire. Il constate avec satisfaction qu'en règle générale, les autorités font montre d'une approche constructive de la procédure de suivi de la Convention-cadre. Les discussions tenues pendant la troisième visite du Comité consultatif et concernant cette visite se sont généralement déroulées dans un esprit constructif et ouvert et se sont révélées très utiles. Le Comité consultatif tient à remercier les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux qui ont participé à l'organisation de cette visite.

7. Le Comité consultatif croit comprendre que le rapport étatique a été rédigé sur la base d'informations fournies par différents ministères, ainsi que par d'autres instances gouvernementales et non gouvernementales, y compris de niveau régional. Il observe cependant que, parmi ses interlocuteurs, très peu ont déclaré avoir effectivement participé au processus d'élaboration du rapport. Le Comité consultatif espère que de plus vastes consultations, notamment des représentants des minorités, seront tenues pendant les prochains cycles de suivi, ainsi que pendant la phase de mise en œuvre des recommandations du troisième cycle.

8. Le Comité consultatif regrette qu'en général, les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux continuent d'avoir une connaissance limitée de la Convention-cadre et de son système de suivi. De même, les représentants des collectivités régionales et locales et de la société civile ignoraient pour la plupart les résultats du deuxième cycle de suivi et les recommandations précédemment formulées par le Comité consultatif. Dans ce contexte, le Comité consultatif regrette que ni son deuxième Avis, ni la Résolution correspondante du Comité des Ministres, n'aient été traduits en russe. Il pense que la traduction rapide de son troisième Avis en russe et l'organisation d'un séminaire de suivi à l'issue du troisième cycle contribueront à une plus large diffusion de ses recommandations et de celles du Comité des Ministres auprès des personnes concernées.

Aperçu général de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des deux premiers cycles de suivi

9. Le Comité consultatif note que, globalement, peu de progrès ont été accomplis dans plusieurs domaines jugés problématiques lors des précédents cycles de suivi. La mise en œuvre des politiques relatives aux minorités continue d'être entravée par l'absence de concertation et le manque de coordination de ces politiques et des textes de loi en la matière, aussi bien entre les sujets de la Fédération qu'entre les échelons régionaux et fédéraux. Le degré de protection des droits garantis par la Convention-cadre varie donc selon les régions, et les personnes appartenant à des minorités nationales ne jouissent pas d'une sécurité juridique suffisante en ce qui concerne l'exercice de leurs droits. Par ailleurs, les mesures prises par les autorités fédérales pour accroître leur influence sur les sujets de la Fédération, notamment celle consistant à nommer les gouverneurs régionaux qui étaient auparavant élus, ont été perçues comme témoignant d'un recul de la démocratie dans certaines régions et comme ayant un impact négatif sur la mise en œuvre des droits de l'homme et des minorités en général.

10. En Tchétchénie, les autorités ont alloué des financements importants à la reconstruction des maisons et des infrastructures détruites. Une Commission d'enquête fédérale a été créée en 2010 pour améliorer l'efficacité des enquêtes sur les violations des droits de l'homme commises pendant les conflits, notamment sur celles qui auraient été commises par des représentants de l'ordre. Cependant, la région est toujours en proie à de graves violations des droits de l'homme et ne jouit toujours pas du climat de sécurité, de confiance mutuelle et de tolérance nécessaire à la mise en œuvre de la Convention-cadre dans le Caucase du Nord. Si des efforts importants ont été déployés pour promouvoir le retour des personnes déplacées en Tchétchénie, il convient de veiller davantage à ce que ce retour soit volontaire et durable et à ce qu'il s'effectue en toute sécurité. Les personnes qui souhaitent regagner leurs anciens lieux de résidence dans le District de Prigorodny doivent également pouvoir le faire en toute sécurité et dignité.

11. Depuis l'adoption du deuxième Avis du Comité consultatif en 2006, il semble qu'il soit devenu plus difficile pour les personnes et les ONG actives dans le domaine des droits de l'homme et des minorités d'exercer leurs droits à la liberté d'association, d'expression et d'opinion, malgré les modifications apportées à la loi sur les ONG en 2009. Il arrive en effet qu'elles fassent l'objet de poursuites en vertu de la loi relative à la répression des activités extrémistes lorsqu'elles expriment leurs préoccupations concernant la protection des droits des minorités. En raison de ce climat hostile, la société civile tend à moins s'investir dans la protection des droits de l'homme et des minorités.

Cadre législatif et structures institutionnelles

12. Depuis le précédent cycle de suivi, aucun progrès législatif notable n'a été relevé dans le domaine de la protection des minorités au niveau fédéral. En effet, les modifications apportées à la loi fédérale relative à l'éducation pourraient encore limiter les possibilités d'enseignement des/dans les langues minoritaires. Les garanties prévues par les différentes lois fédérales concernant notamment les médias des minorités, l'enseignement des et dans les langues minoritaires et l'emploi des langues minoritaires ne sont toujours pas relayées par des lois et des mécanismes régionaux permettant d'assurer leur application effective. Les autorités régionales disposent par conséquent d'un large pouvoir discrétionnaire en la matière, ce qui crée d'importantes disparités dans la protection offerte au niveau régional, du fait des différences parfois considérables entre les textes de loi en vigueur dans les sujets de la Fédération.

13. Bien qu'il existe des dispositions antidiscriminatoires dans la législation russe, l'adoption d'une législation antidiscriminatoire complète, couvrant tous les domaines et contenant une définition claire de ce qui constitue une discrimination, est nécessaire. Une instance spécialisée indépendante qui ne traiterait que du problème de la discrimination devrait être créée. Elle serait chargée d'assurer un suivi approfondi de la situation en la matière et de sensibiliser l'opinion publique aux problèmes liés à la discrimination dans la société en général.

Lutte contre la discrimination et le racisme et promotion du respect de la diversité

14. Des mesures plus fermes ont été prises pour enquêter sur les infractions commises par des groupes d'extrême droite ou néonazis et pour les réprimer. Les autorités ont également pris des mesures, au niveau fédéral et régional, pour lutter contre le racisme et l'intolérance dans la société. Dans ce contexte, plusieurs campagnes de lutte contre le racisme et de sensibilisation au respect de la diversité culturelle ont été menées.

15. Le Code pénal a été modifié en 2007 afin d'étendre la liste des infractions pour lesquelles le motif de haine ethnique, raciale ou religieuse doit être considéré comme une circonstance aggravante. La motivation raciste des infractions est de plus en plus reconnue par les forces de l'ordre et le nombre d'infractions à caractère raciste a commencé à diminuer en 2011. De plus, la Cour suprême a émis des recommandations en 2011 concernant la répression de l'« extrémisme », afin d'éviter que la loi relative à la répression des activités extrémistes ne soit utilisée à mauvais escient.

16. Cependant, le nombre d'infractions à caractère raciste, visant principalement les Roms et les personnes originaires d'Asie centrale, du Caucase, d'Asie et d'Afrique, reste alarmant. Des manifestations d'islamophobie et d'antisémitisme sont aussi fréquemment signalées, ainsi que des cas d'affrontements interethniques, parfois attisés par des personnalités politiques locales et par les médias. Des sanctions appropriées et rapides doivent être prises à l'encontre des politiciens qui incitent à l'intolérance et à la haine. En effet, l'utilisation par la classe politique d'un discours xénophobe et raciste est de plus en plus fréquente, en particulier pendant les campagnes électorales, et les autorités ne réagissent pas toujours comme elles le devraient à de telles déclarations. Les médias diffusent de nombreux préjugés et tiennent parfois des propos haineux à l'égard de certains groupes minoritaires, en particulier des personnes originaires du Caucase et d'Asie centrale ainsi que des Roms. En Tchétchénie, des pressions accrues sont exercées sur toute la population, y compris les personnes qui appartiennent à des minorités non musulmanes, pour qu'elle se conforme à des « pratiques coutumières » strictes.

17. En outre, certaines minorités, notamment les personnes originaires du Caucase et d'Asie centrale et les Roms, sont toujours confrontées à une forte discrimination dans des domaines tels que l'accès à l'emploi et au logement, tandis que l'hostilité à l'égard des « étrangers » s'exprime de plus en plus ouvertement. Des inégalités alarmantes ont aussi été observées dans les systèmes judiciaire et pénitentiaire. Dans de nombreuses régions, les Roms continuent d'être victimes d'expulsions par la force, souvent accompagnées de violences policières excessives, sans qu'un logement de remplacement ou une indemnisation adéquate leur soient proposés. Par ailleurs, les rémunérations et les conditions de travail de la plupart des personnes appartenant aux peuples autochtones qui exercent des activités traditionnelles ne sont pas conformes aux conditions légales de base.

18. Aucune stratégie globale n'a été adoptée au niveau fédéral ou régional pour remédier aux multiples inégalités subies par les Roms dans de nombreux domaines, notamment l'éducation, le logement, l'emploi et l'accès aux soins de santé.

19. Si des efforts importants ont été déployés par les autorités pour réduire le nombre d'apatrides en Fédération de Russie, le système d'enregistrement du lieu de résidence demeure problématique et discriminatoire dans certaines régions, en raison des obstacles administratifs et, parfois, de la corruption et des comportements discriminatoires des représentants de l'ordre. En conséquence, il reste de nombreux cas non résolus d'apatridie dans plusieurs régions, notamment dans le Territoire de Krasnodar. En outre, en raison des obstacles rencontrés par les travailleurs migrants pour se faire enregistrer et obtenir un permis de travail, ces derniers sont particulièrement vulnérables à l'exploitation et aux abus. Les personnes originaires du Caucase et d'Asie centrale font l'objet de contrôles d'identité sélectifs et d'une fréquence disproportionnée et sont, selon de nombreuses sources, particulièrement exposés à la corruption de la police et à d'autres formes d'exactions policières, y compris parfois un recours disproportionné à la force. Dans le Caucase du Nord, les personnes appartenant à des groupes musulmans non traditionnels et les membres de leur famille sont souvent harcelés et maltraités par les représentants de l'ordre.

Aide à la préservation des cultures minoritaires nationales

20. Les autorités continuent de soutenir l'organisation de nombreuses manifestations culturelles des minorités nationales dans tout le pays. Cependant, le soutien apporté à des activités qui ne seraient pas strictement culturelles est insuffisant. Les procédures et les critères d'allocation des aides financières manquent de transparence et une plus grande participation des représentants des minorités aux décisions relatives à l'attribution des financements serait nécessaire. Les modifications apportées en 2009 à la loi relative aux autonomies culturelles nationales ont confirmé le droit des différents niveaux de gouvernement de soutenir financièrement les autonomies culturelles nationales, sans toutefois leur en faire obligation. Les autonomies culturelles nationales ne peuvent organiser que des activités culturelles, sachant que l'interprétation de la notion de « culture », dans la mise en œuvre de loi susmentionnée tout comme dans d'autres textes législatifs touchant à ce domaine, est très étroite. Cette restriction décourage les autonomies culturelles nationales de s'engager dans d'autres domaines liés à l'identité des minorités.

Situation des peuples autochtones numériquement peu importants du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient

21. Un document d'orientation très complet visant à promouvoir le développement durable des peuples autochtones numériquement peu importants du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient a été adopté en 2009. Il fixe des objectifs pour l'amélioration de la situation socio-économique de ces populations jusqu'en 2025. Un plan d'action visant à mettre en œuvre le document d'orientation a également été adopté, assorti de financements prélevés sur le budget fédéral. Cependant, la mise en œuvre du document d'orientation et de son plan d'action est très lente. En outre, des inquiétudes ont été exprimées concernant les modifications récemment apportées aux lois fédérales régissant l'usage des ressources naturelles (notamment la chasse, la pêche et l'utilisation des sols). En effet, ces dernières entrent en contradiction avec les objectifs fixés par le document d'orientation précité, dans la mesure où elles portent atteinte au droit d'accès préférentiel, libre et non concurrentiel des peuples autochtones à la terre et aux ressources naturelles.

Législation relative aux langues

22. Bien que l'égalité entre les différentes langues de la Fédération de Russie soit garantie par la législation fédérale, le climat général n'est pas propice à l'utilisation des langues minoritaires dans la vie quotidienne, notamment dans les cadres officiels et sur les panneaux topographiques. En particulier, si les langues minoritaires continuent d'être employées dans les zones rurales où vivent traditionnellement de nombreuses personnes appartenant à des minorités, la pratique de ces langues est en diminution rapide dans les centres urbains, même par les personnes vivant dans leur propre formation territoriale. Le nombre d'émissions de télévision et de radio diffusées dans des langues minoritaires diminue également, ce qui réduit encore les occasions d'apprendre à respecter et d'apprécier les langues minoritaires en tant que sources d'enrichissement culturel de la société. En revanche, il reste toujours un large choix de journaux et d'autres publications édités par des associations de minorités.

Egalité d'accès à l'éducation et enseignement des et dans les langues minoritaires

23. Des mesures ont été prises pour mettre fin à la pratique qui consistait à refuser l'inscription dans les écoles des élèves issus de familles non enregistrées et/ou apatrides. Cependant, les enfants roms dont les parents ne possèdent pas de documents d'identité

continuent de se voir refuser l'inscription. De surcroît, les élèves roms sont souvent placés dans des classes ou des établissements scolaires pour « Tsiganes », où la qualité de l'enseignement est, selon certaines sources, très mauvaise. La situation est encore aggravée par l'absence de soutien donné aux enseignants qui travaillent avec des élèves roms.

24. Il existe toujours des possibilités d'apprendre de nombreuses langues minoritaires parlées dans la Fédération de Russie et d'étudier dans ces langues, parfois dès le niveau préscolaire, mais elles deviennent rares à partir du secondaire. En outre, il n'est plus possible de passer l'examen d'Etat dans une langue minoritaire depuis 2009. De plus, les dispositions législatives fédérales relatives à l'enseignement des/dans les langues minoritaires sont imprécises et, bien souvent, ne sont pas appliquées au niveau local. Il n'existe pas de garanties concernant le nombre d'heures hebdomadaires d'enseignement des/dans les langues minoritaires devant être assurées, ni de normes de qualité à cet égard dans les programmes scolaires. Enfin, le processus en cours d'« optimisation » de l'enseignement a entraîné la fermeture de plusieurs établissements qui proposaient un enseignement de/dans des langues minoritaires, même lorsque des parents étaient demandeurs.

Participation aux affaires publiques

25. Le Conseil consultatif des autonomies culturelles nationales a été rétabli au niveau fédéral en 2006. Des conseils interethniques et interreligieux ont également été créés dans de nombreuses régions et des organes consultatifs destinés aux peuples autochtones ont été mis en place dans certaines régions, comme le Territoire de Khabarovsk. L'impact de ces conseils demeure toutefois limité dans la mesure où la fréquence des consultations dépend de la bonne volonté des autorités locales. De plus, il n'y a pas de participation systématique des représentants des minorités aux décisions qui les concernent. Les représentants des peuples autochtones numériquement peu importants du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient regrettent notamment de ne pas être effectivement associés aux décisions concernant le développement industriel de leurs territoires traditionnels.

26. De plus, il est regrettable que les activités des autonomies culturelles nationales soient limitées au secteur de la culture dans son sens étroit, d'autant plus que la création de partis politiques fondés sur l'appartenance raciale, nationale ou religieuse est interdite.

27. Les fusions de formations territoriales ont parfois eu pour effet de limiter les possibilités des communautés minoritaires de participer véritablement aux affaires publiques et de faire valoir leurs intérêts.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1 de la Convention-cadre

Ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

Situation actuelle

28. Lorsqu'elle a adhéré au Conseil de l'Europe, la Fédération de Russie s'est engagée à signer et à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires au plus tard le 28 février 1998. Elle a signé la charte le 10 mai 2001 et, entre 2009 et 2011, a mis en œuvre un programme conjoint visant au développement des langues et des cultures minoritaires en coopération avec le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. En revanche, il n'y a pas eu de progrès en ce qui concerne la ratification de cet instrument.

Recommandation

29. Le Comité consultatif demande aux autorités de ratifier sans plus tarder la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

30. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait la Fédération de Russie à examiner la possibilité d'appliquer les textes normatifs relatifs à la mise en œuvre de la Convention-cadre à des groupes supplémentaires. Il invitait instamment les autorités à veiller à ce que les critères énoncés notamment par la loi garantissant les droits des peuples autochtones numériquement peu importants n'entraînent pas l'exclusion arbitraire ou a priori de groupes spécifiques.

Situation actuelle

31. Le Comité consultatif note qu'en ce qui concerne le champ d'application personnel de la Convention-cadre dans la Fédération de Russie, la situation n'a pas changé depuis le deuxième cycle de suivi. Le projet de loi relatif aux droits des personnes appartenant à des minorités, qui contenait une définition de la notion de « minorité nationale », n'a pas été adopté. La loi fédérale relative à l'autonomie culturelle nationale continue, bien qu'ayant été modifiée en 2009, à limiter aux seuls ressortissants de la Fédération de Russie le droit de créer une autonomie culturelle nationale et d'y adhérer. Cependant, dans le même temps, le Comité consultatif constate avec satisfaction que les autorités régionales et fédérales font généralement preuve de souplesse et de pragmatisme en ce qui concerne la création d'autonomies culturelles nationales ou d'autres associations de minorités.

32. Le Comité consultatif note que la loi fédérale de 1999 garantissant les droits des peuples autochtones numériquement peu importants continue de réserver le statut de groupe autochtone numériquement peu important et les garanties correspondantes aux seuls groupes de moins de 50 000 personnes¹. Le Comité consultatif sait que certains représentants des Tatars de Sibérie

¹ La liste officielle des peuples autochtones numériquement peu importants de la Fédération de Russie comprend 40 groupes résidant dans 28 unités politico-administratives constitutives de la Fédération de Russie, principalement

résidant dans la Région de Tioumen ont demandé à ce que leur groupe soit reconnu en tant que groupe autochtone numériquement peu important. En effet, du fait de leur mode de vie, de leur culture et de leur histoire particuliers, ils ont le sentiment d'appartenir à un groupe distinct du reste de la population tatare. A cet égard, le Comité consultatif invite les autorités à examiner l'applicabilité des dispositions de la Convention à des groupes numériquement peu importants formant une entité distincte au sein de minorités nationales plus larges, conformément au principe de libre identification établi par l'article 3 de la Convention-cadre.

Recommandation

33. Le Comité consultatif encourage les autorités russes à maintenir leur approche généralement souple de la reconnaissance des minorités nationales et du champ d'application de la Convention-cadre. Il invite les autorités fédérales et régionales à engager un dialogue constructif avec les groupes numériquement moins importants qui demandent à être reconnus en tant que peuples autochtones numériquement peu importants, y compris s'ils font partie de communautés minoritaires établies, conformément au principe de libre identification.

Collecte de données sur l'origine ethnique

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

34. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif insistait sur la nécessité de veiller à ce que la mention de l'appartenance ethnique sur les documents officiels relatifs à l'identité des personnes soit facultative et à ce qu'à l'occasion des recensements, les participants et les agents recenseurs soient informés du caractère facultatif des questions relatives à l'origine ethnique.

Situation actuelle

35. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le questionnaire utilisé lors du recensement national mené dans la Fédération de Russie du 14 au 24 octobre 2010 contenait une question facultative sur l'« origine ethnique » des personnes, conformément à l'article 26 de la Constitution russe. Le Comité espère que l'analyse des données recueillies, qui, selon les informations officielles, sera publiée en 2013, s'effectuera en pleine conformité avec les normes relatives à la protection des données internationalement admises, comme le prévoient la Recommandation (97)18 du Comité des Ministres et la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108).

36. Le Comité consultatif s'inquiète de ce que, selon les informations disponibles, des mesures aient été prises pour combiner les deux langues de la Mordovie, le mokcha et l'erzia, en une seule, afin de rassembler deux groupes minoritaires au sein d'un seul, baptisé les « Mordves » (voir commentaires relatifs à l'article 10). A cet égard, le Comité consultatif note avec préoccupation que, selon certaines sources, les autorités fédérales et régionales auraient fait pression sur les personnes appartenant aux minorités nationales mokcha et erzia vivant en Mordovie pour qu'elles se déclarent comme « Mordves » dans le recensement de 2010, ce qui constituerait une violation du principe de libre identification garanti par l'article 3 de la Convention-cadre.

dans le Nord, la Sibérie et l'Extrême-Orient. Voir la *Liste des peuples autochtones numériquement peu importants du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient*, n° 536 de 2006 et le *Document d'orientation sur le développement durable des peuples autochtones numériquement peu importants du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie*, n° 132 de 2009.

37. En ce qui concerne les documents d'identité, le Comité consultatif prend note des débats récemment tenus à la Douma d'Etat sur la question de savoir s'il fallait réintroduire sur les passeports la mention de l'origine ethnique. Compte tenu des propos à connotation nationaliste tenus par certains partis pendant la campagne pour les élections de 2011/2012, le Comité consultatif comprend les craintes de certains représentants des minorités : en effet, si une telle mention était réintroduite sur les passeports russes, le fait de ne pas mentionner l'origine ethnique sur la base de l'article 26 de la Constitution pourrait être interprété dans la pratique comme signifiant « non russe » ou « ne soutenant pas l'Etat russe », ce qui serait contraire au principe de libre identification établi par l'article 3 de la Convention-cadre.

Recommandation

38. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités russes de veiller à ce que toutes les personnes qui prennent part aux discussions concernant la mention de l'origine ethnique sur les documents d'identité aient bien conscience qu'une telle mention – ou son absence – doit être entièrement facultative et ne doit pas avoir de conséquences négatives pour les intéressés.

Article 4 de la Convention-cadre

Cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la discrimination

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

39. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait vivement les autorités à élaborer une législation antidiscriminatoire complète, contenant une définition claire de la discrimination directe et indirecte et prévoyant des voies de recours efficaces contre les discriminations exercées par les pouvoirs publics et par les entités privées. Il invitait instamment les autorités à réfléchir à la création d'une instance indépendante spécialisée dans la lutte contre la discrimination, qui pourrait aussi être chargée de recueillir des données fiables sur la situation des personnes appartenant aux minorités nationales en matière d'emploi et dans d'autres domaines de la société.

Situation actuelle

40. Le Comité consultatif constate avec regret qu'aucune législation antidiscriminatoire complète n'a été adoptée et qu'il n'est pas prévu de le faire à l'avenir. Tout en reconnaissant que des mesures constructives ont été prises à cet égard avec l'inclusion de garanties en matière d'égalité dans plusieurs lois fédérales et régionales, le Comité consultatif note avec inquiétude que les questions de discrimination dans tous les domaines, mais particulièrement dans celui de l'accès aux droits sociaux et économiques, restent dans l'ensemble mal comprises, y compris parmi les représentants des pouvoirs publics. La Constitution de la Fédération de Russie est souvent présentée comme offrant une protection suffisante contre la discrimination, dans la mesure où ses principales dispositions garantissent l'accès de tous, ressortissants et non-ressortissants, aux droits socio-économiques. Cependant, la législation spécifique en vigueur dans les sujets de la Fédération concernant, par exemple, le droit au logement ou à la sécurité sociale, ne s'applique bien souvent qu'aux seuls ressortissants, voire aux personnes enregistrées en tant que résidentes².

² Voir, par exemple, la loi de la Région de Leningrad n° 5 – JO du 2 mars 2010 relative « à la fourniture d'un logement à plusieurs catégories de ressortissants enregistrés comme ayant besoin d'un logement après le 1^{er} janvier 2005 ».

41. Par conséquent, le Comité consultatif estime qu'il est urgent d'adopter une législation antidiscriminatoire complète et directement applicable afin que les autorités fédérales et régionales et la population dans son ensemble aient une connaissance plus précise des différentes formes de discrimination subsistant aujourd'hui sur tout le territoire de la Fédération de Russie. Cette législation devra contenir une définition complète de la discrimination raciale, aussi bien directe qu'indirecte et envisagée sous ses multiples formes, et devra couvrir tous les domaines du droit et de la vie publique. Elle devra également prévoir le partage de la charge de la preuve dans les procédures devant les juridictions administratives et civiles portant sur des actes de discrimination.

42. Le Comité consultatif regrette également qu'aucune instance indépendante spécialisée dans la lutte contre la discrimination sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie n'ait été créée, comme l'avait recommandé la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) dans ses deuxième et troisième rapports ainsi que le Comité consultatif dans son deuxième Avis³. Tout en prenant note de l'argument des autorités russes selon lequel le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme et la Commission fédérale des droits de l'homme⁴ remplissent déjà ces fonctions, le Comité consultatif fait remarquer que le Commissaire doit rendre des comptes au pouvoir exécutif et qu'il n'a qu'un rôle consultatif. De plus, son bureau, qui emploie vingt personnes, s'occupe de la situation des droits de l'homme dans la Fédération de Russie en général, situation qui, selon son site web, « demeure extrêmement tendue ». Le Comité consultatif estime qu'une instance spécialisée à l'échelon fédéral est nécessaire pour assurer le suivi de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la discrimination mises en place dans le pays et, surtout, pour mener des activités de sensibilisation ciblées destinées à la population dans son ensemble, et notamment aux groupes particulièrement exposés à des actes de discrimination, comme les personnes appartenant aux minorités nationales, les personnes déplacées et d'autres groupes défavorisés.

43. Le Comité consultatif relève avec intérêt qu'un nombre croissant d'affaires de discrimination sont portées devant les tribunaux. Il note avec satisfaction que la révision du Code pénal effectuée en 2007 a étendu la liste des infractions pour lesquelles le motif de haine ethnique, raciale ou religieuse doit être considéré comme une circonstance aggravante, notamment dans les cas d'homicides, de coups et blessures, de hooliganisme et de vandalisme. Dans le même temps, il constate avec préoccupation que le nombre d'affaires portées devant les tribunaux demeure très peu élevé par rapport aux informations avérées communiquées par différentes organisations intergouvernementales et non gouvernementales, faisant état de comportements discriminatoires persistants dans les services publics et dans le secteur privé, et ce dans tous les domaines, notamment la justice, l'emploi et le logement. Dans ce contexte, l'absence de réclamations officielles par les victimes de discriminations peut s'expliquer par une ignorance des voies de recours disponibles ou par un manque de confiance dans la volonté des autorités de mettre en œuvre ces voies de recours.

Recommandations

44. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités russes d'adopter une législation antidiscriminatoire complète couvrant tous les domaines du droit et de la vie publique et offrant une protection efficace contre toutes les formes de discrimination.

³ Voir Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), *Deuxième rapport sur la Fédération de Russie*, 16 mars 2001, et *Troisième rapport sur la Fédération de Russie*, 16 décembre 2005.

⁴ Voir Commentaires du Gouvernement sur le deuxième Avis du Comité consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Fédération de Russie, 11 octobre 2006.

45. Le Comité consultatif invite une nouvelle fois les autorités à créer une instance indépendante spécialisée chargée de lutter contre le racisme et la discrimination raciale sous toutes ses formes, notamment en assurant le suivi de la mise en œuvre de la législation antidiscriminatoire. Cette instance pourrait également organiser des activités de sensibilisation et de formation destinées aux services publics concernés et à la société dans son ensemble, notamment aux groupes les plus exposés à la discrimination.

Collecte de données sur l'origine ethnique

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

46. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à recueillir des données fiables sur la situation des personnes appartenant à des minorités nationales en matière d'emploi et dans d'autres domaines de la société, sans lesquelles il est difficile d'apprécier l'efficacité des dispositions antidiscriminatoires en vigueur.

Situation actuelle

47. Le Comité consultatif sait que les autorités russes ont déclaré à plusieurs reprises qu'elles s'abstenaient d'établir des statistiques comparatives sur la jouissance de leurs droits par les minorités ethniques afin d'éviter toute discrimination fondée sur l'origine ethnique ou la nationalité. Le Comité consultatif rappelle qu'au contraire, un système complet et cohérent de collecte de données est indispensable pour assurer un suivi et une évaluation efficaces de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la discrimination et de promotion de l'égalité, et pour mesurer convenablement les réalisations et les lacunes dans ce domaine. A cet égard, le Comité consultatif prend note de l'objectif fixé par le Document d'orientation de 2009 sur le développement durable des peuples autochtones numériquement peu importants du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient (ci-après le « document d'orientation »), consistant à développer un système de collecte de données statistiques placé sous la compétence des autorités fédérales, qui permettra d'étudier de façon suivie et d'analyser la situation et le niveau de vie des peuples autochtones numériquement peu importants (ci-après « les peuples autochtones »). Une telle collecte de données pourrait contribuer à élaborer des stratégies plus efficaces et des mesures concrètes pour assurer l'égalité des chances des personnes appartenant à ces groupes⁵.

48. Toutes les données relatives aux conditions de vie des personnes appartenant à des minorités nationales et à l'exercice de leurs droits devraient être recueillies, y compris dans le cadre d'études indépendantes, dans le plein respect de la législation nationale et des normes internationales en matière de protection des données à caractère personnel⁶. Le Comité consultatif estime que la responsabilité de la collecte de ces données devrait être confiée à une instance spécialisée indépendante ayant pour seule tâche de promouvoir l'égalité et de lutter contre toutes les formes de discrimination dans la société.

⁵ Voir *Document d'orientation sur le développement durable des peuples autochtones numériquement peu importants du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie*, adopté le 11 février 2009.

⁶ Voir, par exemple, la *Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel* (STCE n° 108) et la *Recommandation Rec(97)18 du Comité des Ministres concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques*. Voir aussi la *Recommandation CM/Rec(2010)13 du Comité des Ministres sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage*, adoptée le 23 novembre 2010.

Recommandation

49. Le Comité consultatif recommande une nouvelle fois aux autorités russes de créer un système complet de collecte de données sur la situation des personnes appartenant à des minorités nationales dans différents domaines tels que l'éducation, l'emploi et le logement, afin de pouvoir évaluer leur degré d'exposition à la discrimination dans la vie quotidienne et de définir les mesures à prendre pour lutter contre les pratiques discriminatoires. Dans ce contexte, il invite les autorités à prêter attention aux études indépendantes menées sur ces questions.

Discrimination dans le système d'enregistrement du lieu de résidence

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

50. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à redoubler d'efforts pour mettre le système d'enregistrement du lieu de résidence en conformité avec les normes applicables en matière de droits de l'homme et, en particulier, pour accorder la citoyenneté aux personnes apatrides résidant dans la Fédération de Russie.

Situation actuelle

51. Le Comité consultatif se félicite de ce que la loi fédérale de 2006 relative à l'immigration et à l'enregistrement des ressortissants étrangers et des personnes apatrides dans la Fédération de Russie et les modifications apportées à la loi fédérale relative au statut juridique des ressortissants étrangers aient simplifié la procédure de délivrance des titres de séjour temporaires et des permis de travail, notamment aux non-ressortissants nouvellement arrivés (voir ci-après les commentaires relatifs à l'article 6). Il note cependant avec inquiétude que, selon certaines sources, la mise en œuvre du système d'enregistrement du lieu de résidence applicable à l'ensemble des citoyens demeure problématique et discriminatoire. Bien que l'enregistrement, conformément à l'article 27 de la Constitution et à la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, n'ait qu'une valeur déclarative et ne constitue pas une autorisation de séjour, une série de « barrières administratives » seraient mises en place par la police dans certains endroits pour retarder ou parfois même empêcher l'enregistrement de personnes appartenant à certaines minorités, notamment les Roms et les personnes originaires de Tchétchénie ou d'autres régions du Caucase. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par le fait que selon de nombreux témoignages, la police imposerait arbitrairement des amendes aux personnes non enregistrées appartenant à certaines minorités ou les obligerait à leur verser des pots-de-vin (voir commentaires ci-après relatifs à l'article 6).

52. Le Comité consultatif s'inquiète également de ce que, comme ne cessent de le signaler des sources non gouvernementales et intergouvernementales, dans la pratique, la jouissance de nombreux droits et prestations, comme l'accès au logement, aux services sociaux, aux soins de santé et, dans certains cas, à l'éducation, est subordonnée à l'enregistrement. Il note toutefois avec satisfaction que, selon les informations obtenues, l'accès à l'éducation des enfants de personnes non enregistrées semble s'être amélioré depuis quelques années, sauf dans le cas des Roms (voir commentaires ci-après relatifs à l'article 12).

53. Le Comité consultatif se félicite des mesures concertées prises par les autorités russes entre 2003 et 2009, qui ont permis à près de 600 000 personnes apatrides d'acquérir la citoyenneté russe, grâce à un système accéléré ouvert aux personnes apatrides et aux ressortissants étrangers reconnus auparavant comme citoyens de l'Union soviétique et

légalement enregistrés en Russie avant le 2 juillet 2002⁷. Cependant, selon les estimations du HCR, quelques 50 000 personnes apatrides résident toujours dans la Fédération de Russie, dont 17 000 ont été légalement enregistrées par le Service fédéral de l'immigration. Le Comité consultatif constate avec préoccupation que les personnes apatrides sans papiers rencontrent toujours d'importantes difficultés pour régulariser leur séjour et, à terme, pour acquérir la citoyenneté.

54. Le problème se pose avec une acuité particulière pour les personnes appartenant à certaines minorités ethniques dans certaines régions, comme les Kurdes de Batoumi, les Hémichis, les Yézides, les Turcs meskhètes et d'autres groupes ayant été expulsés de Géorgie dans les années 1940 et restés sur le Territoire de Krasnodar. En effet, ces personnes sont souvent confrontées à des comportements discriminatoires de la part de fonctionnaires de police généralement peu disposés à procéder à leur enregistrement et à leur délivrer les titres de séjours temporaires nécessaires pour leur régularisation⁸. La situation serait, semble-t-il, encore aggravée par l'impossibilité pour les personnes apatrides sans papiers de demander réparation en justice. Le Comité consultatif est également préoccupé par la persistance de poches d'apatridie dans le Caucase du Nord, notamment en Ossétie-du-Nord-Alanie et dans l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie, et par le fait que des personnes de souche non russe possédant d'anciens passeports soviétiques aient été invitées à « retourner » en Géorgie et à revenir en tant qu'immigrés. A cet égard, il se félicite des mesures prises récemment par certaines autorités, notamment dans le Territoire de Krasnodar, pour délivrer des cartes d'immigration à d'anciens ressortissants soviétiques qui étaient sans papiers, afin de les aider à régulariser leur situation. Il se félicite également des efforts déployés pour modifier la législation fédérale afin de faciliter la régularisation des personnes apatrides et de trouver des solutions pour les cas non résolus d'apatridie qui demeurent très nombreux dans la Fédération de Russie.

Recommandations

55. Le Comité consultatif presse une nouvelle fois les autorités russes de veiller à ce que le système d'enregistrement du lieu de résidence soit mis en œuvre sans parti pris. Tout comportement discriminatoire ou arbitraire des forces de police doit être dûment et rapidement réprimé et sanctionné. Les systèmes d'enregistrement régionaux et locaux doivent être conformes à la législation fédérale et l'enregistrement ne doit pas être considéré comme une condition préalable à l'accès aux droits fondamentaux.

56. Le Comité consultatif recommande une nouvelle fois de veiller à ce que les procédures de traitement des demandes d'enregistrement et d'acquisition de la citoyenneté soient transparentes et de mettre en place des garanties en matière de représentation en justice, afin de permettre l'exercice du droit de faire appel des décisions jugées discriminatoires par les demandeurs, y compris les personnes sans papiers ou sans citoyenneté établie.

⁷ Voir Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Moscou, *Statelessness in the Russian Federation*, 2011.

⁸ Voir Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Moscou, *Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of Lakatos and Others v. Russia to the European Court on Human Rights*, mars 2011. Voir aussi *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale sur la Fédération de Russie* (CERD), 22 septembre 2008.

Egalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

57. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à porter une plus grande attention aux difficultés sociales et économiques considérables rencontrées par certains groupes minoritaires et à mettre en place des programmes d'assistance ciblés en étroite concertation avec les personnes concernées.

Situation actuelle

58. Le Comité consultatif regrette qu'aucun progrès significatif n'ait été accompli dans la promotion de l'égalité des personnes appartenant à des groupes particulièrement défavorisés, notamment des Roms et, dans certaines régions, des personnes appartenant à des peuples autochtones. En l'absence d'étude approfondie, plusieurs rapports nationaux et internationaux indiquent que la situation socio-économique générale des personnes appartenant à ces groupes reste nettement moins favorable que celle du reste de la population et font état d'inégalités particulières dans les domaines du logement, de l'éducation et de l'accès au marché du travail (voir aussi commentaires ci-après relatifs à l'article 15). En ce qui concerne les peuples autochtones, le Comité consultatif s'inquiète vivement de ce que, selon les informations disponibles, les salaires et les conditions de travail de l'immense majorité des personnes qui exercent des activités traditionnelles, comme la pêche, ne sont pas conformes aux obligations légales de base. Les rémunérations seraient extrêmement basses et souvent payées en nourriture et en alcool⁹.

59. Le Comité consultatif est également très préoccupé par le fait que, dans de nombreux établissements scolaires, les enfants roms continuent d'être séparés et isolés des autres élèves, les obstacles mis en place pour leur barrer l'accès à un enseignement de qualité démontrant ouvertement l'attitude discriminatoire des enseignants, des directeurs d'établissement et des autorités en charge de l'éducation (voir aussi commentaires ci-après relatifs à l'article 12). La situation est encore aggravée par l'évidente méconnaissance du problème de la part de certaines autorités¹⁰. Une action globale visant à mettre fin à ces pratiques et à promouvoir une égalité pleine et effective des enfants roms dans le domaine de l'éducation doit être engagée d'urgence.

60. Par ailleurs, le Comité consultatif est vivement préoccupé par le problème des expulsions de force de Roms, fréquemment accompagnées de violences, dont on l'informe régulièrement¹¹. Bien souvent, selon certains rapports, les Roms ne se voient offrir aucune solution de relogement ni indemnisation adéquate et doivent trouver eux-mêmes d'autres lieux pour s'installer¹². Même lorsque les expulsions sont exécutées sur la base d'une décision judiciaire, le droit à procès équitable n'est souvent pas respecté : de nombreux Roms étant en situation irrégulière, leurs réclamations ne sont en effet pas prises en compte. Le Comité consultatif s'inquiète de la situation dans le quartier rom de Chagol, dans la Région de Tcheliabinsk, dont

⁹ Voir *Rapport sur les libertés et les droits constitutionnels des groupes autochtones numériquement peu importants du Territoire de Krasnoïarsk*, élaboré par le médiateur pour les droits des peuples autochtones du Territoire de Krasnoïarsk, mars 2011.

¹⁰ Voir *Discrimination and Violation of Roma Children's Rights in Schools of the Russian Federation*, Anti-Discrimination Centre Memorial, Saint Petersburg, 2009.

¹¹ Voir notamment *Forced Evictions and the Right to Housing of Roma in Russia*, International Federation for Human Rights and Anti-Discrimination Centre Memorial, Saint Petersburg, juillet 2008.

¹² Par exemple, dans le village de Dorojny (Région de Kaliningrad), 37 maisons qui appartenaient à des familles roms ont été passées au bulldozer et incendiées en juin 2006, laissant sans abri plus d'une centaine de Roms, dont des femmes et des enfants.

les habitants sont menacés d'expulsion depuis plus d'un an sans que l'administration ait fait aucune démarche concrète pour leur offrir une solution de relogement. Dans ce contexte, l'initiative prise dans la Région de Tioumen est encourageante. En effet, une société d'investissement qui avait acquis dans la ville de Tioumen un terrain sur lequel une communauté rom s'était installée a fourni, en concertation avec l'administration, la société civile et les représentants des Roms, des logements de remplacement à une soixantaine de familles. Cependant, les intéressés n'ont, semble-t-il, pas pu emménager dans leurs nouveaux logements en raison de la résistance du voisinage, un problème auquel l'administration locale n'a pas cherché à remédier de manière appropriée¹³.

61. Par ailleurs, le Comité consultatif est vivement préoccupé par le problème persistant des inégalités au sein du système judiciaire et pénitentiaire. Certaines minorités nationales, comme les Tchétchènes, et d'autres personnes originaires du Caucase, ainsi que les Roms, continuent de faire l'objet de contrôles d'identité sélectifs et d'une fréquence disproportionnée par la police et par d'autres représentants de l'ordre, accompagnés d'extorsions de pots-de-vin, d'actes de violence et de harcèlement illicites et sans provocation, ainsi que d'arrestations et de placements en détention injustifiés (voir aussi commentaires ci-après relatifs à l'article 6). A cet égard, le Comité consultatif s'inquiète également du fait que, selon les informations disponibles, aucune mesure n'est prise pour permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de respecter leur culture et leur religion au sein du système pénitentiaire. Il a, au contraire, reçu des informations fiables selon lesquelles les personnes appartenant à des minorités nationales, notamment les personnes de confession musulmane, seraient constamment victimes de harcèlement et de traitements discriminatoires de la part de leurs codétenus et du personnel pénitentiaire. Bien qu'il y ait une prise de conscience croissante des graves problèmes de droits de l'homme rencontrés dans les prisons russes, l'attention accordée à la vulnérabilité particulière des personnes appartenant à certaines minorités nationales demeure insuffisante.

62. Enfin, le Comité consultatif est alarmé par les inégalités croissantes dans l'accès à différents droits que subiraient les personnes appartenant à des minorités nationales dans de nombreux domaines. Par exemple, les personnes ayant des noms d'origine non slave auraient, semble-t-il, de plus en plus de difficultés à accéder au marché du travail, tandis que l'intolérance générale et l'hostilité à l'égard des « non-Russes » ou des « non-Slaves » s'expriment de plus en plus ouvertement (voir commentaires ci-après relatifs à l'article 6). Le Comité consultatif s'inquiète de ce que, selon certaines sources, ajouter la mention « Russes uniquement » sur les annonces de location d'appartement reste une pratique courante, par exemple dans la Région de Tioumen. Tout en saluant les efforts déployés par certaines autorités régionales pour empêcher la publication de telles annonces discriminatoires, le Comité consultatif considère que ces pratiques témoignent d'une méconnaissance généralisée des droits fondamentaux et des principes d'égalité, auquel il convient de remédier d'urgence en menant de vastes actions de sensibilisation auprès des représentants des pouvoirs publics et de la société en général au niveau fédéral, régional et local. En outre, les personnes originaires du Caucase, et en particulier les Tchétchènes, ont souvent des difficultés à trouver une adresse de domiciliation pour pouvoir se faire enregistrer, car de nombreux propriétaires craignent d'être inquiétés par les pouvoirs publics qui, selon certaines sources, chercheraient par tous les moyens à encourager les Tchétchènes à retourner en Tchétchénie¹⁴.

¹³ Voir à cet égard la *Recommandation Rec(2005)4 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe*, 23 février 2005.

¹⁴ Voir aussi *Guidelines on the treatment of Chechen internally displaced persons (IDPs), asylum seekers and refugees in Europe*, European Council on Refugees and Exiles, mars 2011.

Recommandations

63. Le Comité consultatif exhorte les autorités russes à accorder la plus grande attention aux inégalités persistantes dont font l'objet les personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier celles qui sont originaires du Caucase, ainsi que les Roms. Des activités de sensibilisation et de formation de grande ampleur doivent être menées auprès des services publics concernés, notamment des forces de l'ordre et du corps judiciaire, ainsi qu'auprès de la société dans son ensemble, afin d'améliorer la connaissance des garanties internationales et nationales applicables en matière de droits de l'homme.

64. Le Comité consultatif invite instamment les autorités russes à mettre fin aux pratiques persistantes d'expulsion de force des quartiers roms non assortie de solutions de relogement ou d'indemnités adéquates et les encourage vivement à élaborer et à mettre en œuvre, en concertation avec les représentants roms, une stratégie globale de promotion de l'égalité des Roms, notamment dans le domaine du logement et de l'éducation.

Article 5 de la Convention-cadre

Soutien de l'Etat à la préservation et au développement des cultures minoritaires

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

65. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait instamment les autorités fédérales et régionales à accroître la participation des minorités nationales aux processus décisionnels relatifs à l'allocation et à la gestion des ressources et à veiller à ce que la répartition des aides disponibles soit équilibrée entre tous les groupes, minorités dispersées y compris.

Situation actuelle

66. Le Comité consultatif prend note avec intérêt du nombre impressionnant de manifestations culturelles et de « festivals ethniques » qui sont organisés pendant toute l'année dans les différentes régions de la Fédération de Russie – concerts, spectacles de danse, expositions d'artisanat traditionnel et d'art populaire, pièces de théâtre. Il se félicite en particulier de la volonté exprimée par les autorités fédérales, régionales et locales de soutenir ces manifestations, considérées comme des occasions importantes pour les minorités nationales de se réunir et de célébrer leur culture et des événements publics propres à promouvoir les valeurs de respect de la diversité et de tolérance dans la société. Il semblerait cependant que les autorités comptent beaucoup sur les communautés de minorités nationales et leurs établissements scolaires pour l'organisation de ces festivals et que ceux-ci y consacrent beaucoup de temps et de ressources, ce qui peut avoir des conséquences sur les horaires de cours hebdomadaires.

67. Le Comité consultatif se félicite également du budget considérable consacré par les autorités fédérales et régionales aux activités culturelles des associations de minorités. Dans le même temps, il est ressorti des discussions menées avec les représentants des minorités et les autorités que les aides étaient surtout affectées à des projets, souvent liés à l'organisation de festivals ou de manifestations folkloriques, et qu'il y avait très peu de financements de base pour couvrir les besoins administratifs et structurels des organisations de minorités, comme le loyer des locaux ou les dépenses courantes. Les « Maisons de l'amitié et de la culture » mises en place dans plusieurs sujets de la Fédération représentent une exception à cet égard, dans la mesure où elles mettent des locaux à disposition des autonomies culturelles nationales pour répondre à leurs besoins organisationnels (voir partie suivante). Si la situation diffère d'une région à l'autre,

et si des exemples positifs de consultation directe des représentants des minorités, notamment sur la question des subventions, ont été signalés, par exemple dans le Territoire de Perm¹⁵, le Comité consultatif constate que, dans l'ensemble, les procédures d'allocation des aides manquent toujours de transparence et que les organisations de minorités ont peu d'influence sur les processus décisionnels s'y rapportant. Selon les informations disponibles, les financements sont essentiellement affectés à des manifestations particulières et les communautés minoritaires n'ont pas d'influence sur la gestion et la répartition des ressources en fonction de leurs priorités.

68. Le Comité consultatif croit comprendre que les montants alloués à la préservation et au développement des activités culturelles des personnes appartenant à des minorités nationales continuent de varier considérablement d'une région à l'autre et qu'au sein d'une même région, les sommes attribuées aux différentes associations de minorités diffèrent également. Bien qu'il soit conscient que le soutien aux activités culturelles des communautés minoritaires est essentiellement du ressort des sujets de la Fédération et que les initiatives et les besoins des différents groupes ne sont pas les mêmes, le Comité consultatif estime que des montants minimums devraient être octroyés sur la base de procédures et de critères clairs et transparents. L'accès de tous les groupes minoritaires organisés, y compris des minorités numériquement peu importantes ou dispersées, à des aides minimales devrait être garanti par des règles fédérales, afin que tous les groupes puissent mener des activités visant à préserver et à développer leur identité culturelle.

Recommandations

69. Le Comité consultatif exhorte une nouvelle fois les autorités russes à faire en sorte que les financements disponibles pour soutenir les activités culturelles des communautés minoritaires soient alloués en fonction de critères clairs et qu'ils soient accessibles à l'ensemble des communautés minoritaires intéressées. Les procédures d'allocation doivent en outre être transparentes et les représentants des minorités devraient avoir la possibilité de gérer eux-mêmes les financements qui leur sont octroyés.

70. Le Comité consultatif recommande également d'établir, au niveau fédéral, des garanties juridiques claires pour le soutien aux activités culturelles des communautés minoritaires et de mettre en place des mécanismes efficaces, en concertation avec les représentants des minorités, pour assurer le suivi de la mise en œuvre de ces garanties dans les sujets de la Fédération.

Autonomies culturelles nationales

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

71. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à rétablir, en collaboration avec les intéressés, la position centrale des autonomies culturelles nationales dans la législation fédérale et à prendre des mesures pour assurer la mise en œuvre effective des compétences des autonomies culturelles nationales, notamment dans le domaine des langues, de l'éducation et de la culture.

Situation actuelle

72. Le Comité consultatif note que la loi fédérale de 1996 relative aux autonomies culturelles nationales a été modifiée en février 2009, confirmant le droit pour les niveaux municipal, régional et fédéral de gouvernement de financer les autonomies culturelles nationales sans

¹⁵ Parmi les exemples positifs, on peut citer le festival « Kudymkar Reloaded », une initiative innovante organisée par des jeunes issus de minorités dans le District komi-permiak (Territoire de Perm).

toutefois les y obliger¹⁶. Inversement, l'obligation de consulter les autonomies culturelles nationales sur les questions qui les concernent directement n'a pas été rétablie dans la loi modifiée. Dans l'ensemble, tout en offrant un cadre normatif à la création d'autonomies culturelles nationales au niveau municipal, régional et fédéral, la loi n'impose pas d'obligations précises à l'Etat concernant la préservation de l'identité culturelle des personnes appartenant à des minorités nationales et ne délimite pas clairement les compétences des autonomies culturelles nationales créées. Dans la pratique, la situation semble différer d'une région à l'autre. Dans le Territoire de Perm, par exemple, le Comité consultatif a appris que la création d'une autonomie culturelle nationale ne permettait pas aux associations de minorités de bénéficier d'avantages particuliers pour l'obtention de financements destinés à des activités culturelles, dans la mesure où toutes les organisations étaient traitées sur un pied d'égalité. Dans la Région de Moscou, en revanche, il semblerait qu'il faille être enregistré en tant qu'autonomie culturelle nationale pour pouvoir accéder aux locaux mis à disposition par les « Maisons de l'amitié » ; de même, dans la Région de Tioumen, des avantages seraient accordés aux autonomies culturelles nationales.

73. Le Comité consultatif croit comprendre que le nombre d'autonomies culturelles nationales est en augmentation au niveau fédéral, régional et local, et que cette augmentation s'explique en partie par le fait qu'en créant des autonomies culturelles nationales, les associations de minorités espèrent obtenir davantage de subventions ou obtenir un « statut » plus favorable dans leurs relations avec les autorités. La pratique consistant à n'autoriser la création que d'une seule autonomie nationale culturelle par groupe minoritaire à un même niveau territorial, entérinée en mars 2004 par un arrêt de la Cour constitutionnelle, semble confirmer cette interprétation (voir aussi commentaires ci-après relatifs à l'article 7).

74. Le Comité consultatif signale que les concepts de « culture » et de « préservation des éléments essentiels de l'identité » mentionnés à l'article 5 de la Convention-cadre sont très larges et supposent un engagement dans des domaines présentant un intérêt général pour une communauté donnée, comme les activités destinées aux jeunes, les activités religieuses, la promotion de la recherche ou les questions liées à la participation aux affaires publiques. Dans ce contexte et étant donné l'interprétation restrictive donnée au terme de « culture » dans l'application de la loi susmentionnée (voir aussi commentaires ci-après relatifs à l'article 7), le Comité consultatif regrette que les activités des autonomies culturelles nationales soient expressément limitées aux seules activités culturelles. Compte tenu de l'importance éminente accordée aux autonomies culturelles nationales dans la politique d'Etat en matière de nationalités, le fait de cantonner les autonomies culturelles nationales à l'organisation de manifestations folkloriques et d'écoles du dimanche pourrait décourager les communautés minoritaires de prendre part aux débats politiques plus vastes qui animent la société et, ainsi, d'entraver leur participation effective à la vie publique en général (voir aussi commentaires ci-après relatifs à l'article 15).

Recommandations

75. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à clarifier le statut juridique et les compétences des autonomies culturelles nationales et à établir des procédures et des critères

¹⁶ Aux termes de l'article 1 de la loi fédérale de 1996 relative aux autonomies culturelles nationales, l'autonomie culturelle nationale est une forme d'autodétermination fondée sur un regroupement de citoyens de la Fédération de Russie se rattachant à une communauté ethnique particulière en situation minoritaire sur un territoire donné, sur la base d'une auto-organisation volontaire visant à gérer de façon indépendante les questions liées à la préservation de leur identité, à l'éducation et à la mise en valeur de leur langue et de leur culture nationale (*traduction non officielle*).

clairs et transparents pour l'attribution des financements, afin de leur permettre d'exercer effectivement ces compétences.

76. Il encourage également les autorités fédérales, régionales et municipales à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et de développer leur culture et leur identité au sens large, conformément à l'article 5 de la Convention-cadre, en adaptant leurs cadres réglementaires et leurs pratiques relatifs aux autonomies culturelles nationales.

Situation des peuples autochtones

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

77. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait instamment les autorités à veiller à ce que les mesures de protection visant à garantir l'utilisation traditionnelle des ressources par les peuples indigènes soient mises en œuvre systématiquement dans toutes les régions et à ce que le cadre normatif général régissant l'utilisation des sols, des forêts et de l'eau n'entre pas en contradiction avec celles-ci.

Situation actuelle

78. Le Comité consultatif se félicite de l'adoption en février 2009 du document d'orientation du Gouvernement à propos du développement durable des peuples autochtones, qui définit la politique fédérale pour les années 2009 à 2025. Ce document fixe des objectifs pour l'amélioration de la situation socio-économique des groupes concernés, tout en protégeant leurs cadres de vie traditionnels, leurs modes de vie et leurs valeurs culturelles, et définit un calendrier et des étapes de mise en œuvre. Le Comité consultatif salue l'ambition et l'exhaustivité du document, qui témoigne de la volonté du Gouvernement fédéral de prendre en compte les préoccupations très spécifiques des peuples autochtones. Dans le même temps, les interlocuteurs du Comité consultatif ont indiqué que la mise en œuvre des objectifs prévus par le document progressait lentement. Par ailleurs, les représentants du Gouvernement et ceux des minorités ont fait savoir que les financements étaient insuffisants.

79. Le Comité consultatif note avec satisfaction que des subventions spéciales consacrées au développement socio-économique des peuples autochtones sont versées par le ministère fédéral du Développement régional (240 millions de roubles au total, soit environ 5,5 millions d'euros en 2011). Cependant, ces subventions sont réparties entre les différents sujets de la Fédération et les décisions relatives à leur attribution sont laissées à la discrétion des autorités locales. Or, selon les représentants des minorités, ces décisions sont souvent prises sans que les peuples autochtones concernés aient été consultés et des cas de corruption ou d'utilisation abusive des ressources ont été signalés¹⁷. Par ailleurs, le fait que les subventions fédérales mises à disposition pour financer des projets particuliers en faveur des peuples autochtones ne soient accessibles que par le biais d'appel d'offres est un sujet de préoccupation pour les représentants des minorités. En effet, compte tenu de l'importance des garanties financières devant être apportées pour participer aux processus d'appel d'offres, les associations de peuples autochtones sont, dans la pratique, exclues de ces procédures, au profit de sociétés commerciales qui n'ont souvent ni l'expertise nécessaire, ni une connaissance suffisante des bénéficiaires des projets.

80. Par ailleurs, le Comité consultatif est préoccupé par le fait que, selon les informations disponibles, les modifications apportées récemment à la législation fédérale régissant

¹⁷ Voir *Indigenous Peoples in Russia Losing Ground*, 15 janvier 2008, <http://www.indigenouportal.com>. Voir aussi *Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones*, M. James Anaya, 23 juin 2010.

l'utilisation des sols, des forêts et des plans d'eau porteraient atteinte au droit d'accès préférentiel, libre et non concurrentiel des peuples autochtones à la terre, à la faune et à la flore et aux autres ressources naturelles. Les révisions du Code foncier en 2001 et du Code forestier en 2006 ont, par exemple, autorisé la mise aux enchères des permis de chasse et de pêche, qui sont désormais attribués aux plus offrants, sans accès préférentiel pour les peuples autochtones. Des modifications similaires seraient envisagées concernant le Code de la chasse. Depuis 2008, les lieux de pêche traditionnellement exploités par des entreprises locales autochtones ont également fait l'objet d'appels d'offres qui ont été remportés par des entreprises privées. Cette évolution entre en contradiction avec les objectifs fixés par le document d'orientation précité, dans la mesure où elle risque de restreindre plutôt que de promouvoir le droit des personnes appartenant à des peuples autochtones de conserver leur culture et leur identité, notamment en ce qui concerne l'accès à leurs territoires traditionnels et la préservation de leur mode de vie. À cet égard, le Comité consultatif souligne que le droit de conserver sa culture, conformément à l'article 5 de la Convention-cadre, comprend le droit de choisir de développer ses activités traditionnelles tout en tirant parti des avancées technologiques ainsi que le droit de choisir de mener des activités économiques.

81. Par ailleurs, l'octroi de permis d'exploitation à des entreprises privées, notamment à des sociétés pétrolières en vue d'exploiter les ressources naturelles et de construire des oléoducs, conduit à la privatisation et à l'appauvrissement écologique des territoires traditionnellement habités par les peuples autochtones¹⁸. Le Comité consultatif a appris que l'obligation, prévue par la loi de 1999 relative aux territoires, de consulter les peuples autochtones avant de conclure tout accord concernant le développement industriel de leurs territoires était respectée à des degrés divers dans les différentes régions et restait souvent lettre morte. Même lorsque de telles consultations ont eu lieu, les représentants des minorités affirment qu'elles n'ont pas eu d'impact réel sur les négociations avec les entreprises (voir aussi commentaires ci-après relatifs à l'article 15). Dans ce contexte, le Comité consultatif craint que l'adhésion volontaire des sociétés pétrolières aux normes en matière de responsabilité sociale des entreprises, mentionnée dans le rapport étatique, soit insuffisante pour préserver le droit des peuples autochtones à utiliser les ressources naturelles de leurs territoires traditionnels.

82. Le Comité consultatif note par ailleurs que la loi fédérale de 2001 relative aux territoires d'exploitation traditionnelle des ressources naturelles par les peuples autochtones numériquement peu importants du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient, qui prévoit la possibilité de créer des territoires protégés au niveau fédéral afin de garantir la liberté d'accès des peuples autochtones à leurs terres, n'a pas été mise en œuvre puisque aucun territoire de ce type n'a été créé à ce jour. Dans le même temps, un nouveau projet de loi fédérale sur les territoires protégés, actuellement à l'examen, pourrait porter atteinte au statut de territoire protégé, dans la mesure où l'utilisation gratuite et exclusive de ces territoires par les peuples autochtones n'est plus mentionnée dans le projet, qui autorise leur exploitation économique par d'autres personnes. Selon l'article 8 du projet de loi, certaines activités, tendant par exemple à modifier le système hydroélectrique, ne peuvent être limitées que si elles présentent des risques graves d'ordre écologique ou technique. Les représentants des peuples autochtones sont également préoccupés par le manque de garanties prévues par le projet de loi concernant la préservation des territoires protégés déjà créés au niveau régional. Ils sont d'autant plus inquiets

¹⁸ Voir aussi *Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale sur la Fédération de Russie* (CERD), août 2008.

que certaines régions ont cherché récemment à réduire la taille et à porter atteinte au statut de ces territoires protégés¹⁹.

Recommandations

83. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités russes à redoubler d'efforts pour atteindre les objectifs prévus par le document d'orientation et à dégager des ressources supplémentaires à cet effet. Les décisions relatives à l'attribution des financements doivent être prises en étroite concertation avec les représentants des peuples autochtones. Lors du choix des organismes chargés de mettre en œuvre les activités prévues, la préférence devrait être donnée aux associations de peuples autochtones.

84. Le Comité consultatif engage vivement les autorités à veiller à ce que l'objectif déclaré de promouvoir le développement durable des peuples autochtones ne soit pas remis en cause par des évolutions législatives parallèles tendant à restreindre les droits des peuples autochtones et à limiter le libre accès de ces derniers à leurs territoires traditionnels. Les représentants des peuples autochtones doivent être systématiquement consultés sur toutes les questions les concernant, notamment lors de toute modification de la législation régissant l'utilisation des sols, des forêts ou des plans d'eau.

Article 6 de la Convention-cadre

Lutte contre le racisme et les actes de violence inspirés par la haine

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

85. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif se déclarait préoccupé par le nombre croissant d'infractions à caractère raciste, visant en particulier les Roms et les personnes originaires d'Asie centrale et du Caucase.

86. Il invitait les autorités à redoubler d'efforts pour enquêter sur les infractions à caractère raciste ou à motivation religieuse et à faire en sorte que la police réagisse de façon appropriée lorsque des cas de violence ou de menaces de violence à caractère raciste lui sont signalés.

87. Les autorités étaient également invitées à veiller à ce que la loi relative à la répression des activités extrémistes ne soit pas utilisée à des fins discriminatoires.

Situation actuelle

88. Le Comité consultatif relève avec satisfaction que les autorités ont pris des mesures pour prévenir les infractions à caractère raciste, aussi bien au niveau fédéral que régional, notamment auprès des jeunes. Une commission interministérielle chargée de lutter contre l'extrémisme a été créée en 2011 sous les auspices du ministère fédéral de l'Intérieur en vue de mieux coordonner les activités de lutte contre l'intolérance. Par ailleurs, un groupe de travail sur les relations interethniques a été créé sous l'égide du Vice-Premier ministre. Parmi les autres mesures concrètes prises dans ce domaine, on peut citer les différentes actions menées par la ville de Moscou, dans le cadre d'une initiative baptisée « Plusieurs peuples, un seul pays », et la campagne d'information générale soutenue par les autorités fédérales. Plusieurs régions,

¹⁹ Voir, par exemple, la lettre ouverte des représentants des peuples autochtones du Territoire du Kamtchatka au Gouverneur concernant les démarches entreprises par l'Assemblée législative dudit Territoire pour exclure deux districts municipaux et cinq districts du sud du Kamtchatka de la liste des zones d'habitat et d'activité économique traditionnels des peuples autochtones de la Fédération de Russie. *Indigenous Peoples of Kamchatka prepare to protest*, 28 mai 2010. <http://www.indigenousportal.com>.

notamment le Territoire de Perm, ont adopté des plans régionaux de prévention et de lutte contre l'extrémisme. La ville de Moscou a adopté en 2011 une stratégie de gestion des relations interethniques.

89. Le Comité consultatif se félicite également que, selon des sources officielles et non gouvernementales, le nombre d'infractions à caractère raciste ait commencé à diminuer en 2011, après avoir atteint un niveau record en 2008²⁰. En outre, il note avec satisfaction que le Code pénal a été modifié en 2007, afin d'étendre la liste des infractions pénales pour lesquelles le motif de haine ethnique, raciale ou religieuse doit être considéré comme une circonstance aggravante (voir aussi commentaires ci-après relatifs à l'article 4). Il constate avec satisfaction que les représentants de la loi semblent reconnaître plus souvent le caractère raciste ou la motivation haineuse des infractions. Dans ce contexte, des mesures plus fermes ont été prises pour enquêter sur les infractions commises par des groupes d'extrême droite ou néonazis et pour les réprimer, et plusieurs organisations ouvertement racistes ont été dissoutes²¹.

90. Cependant, le nombre d'infractions à caractère raciste, dont de nombreux actes de violence physique et meurtres, demeure très élevé, et des manifestations d'hostilité à l'égard des personnes appartenant à certains groupes continuent d'être fréquemment signalées, ce qui préoccupe vivement le Comité consultatif. Les personnes originaires d'Asie centrale, du Caucase, d'Afrique ou d'Asie, ainsi que les Roms, sont particulièrement visés par les violences racistes. Entre janvier et septembre 2011, pas moins de 16 personnes ont été tuées et 90 blessées à la suite de violences racistes dans 25 régions de la Fédération de Russie²².

91. De fréquentes manifestations d'hostilité à l'égard des musulmans ont été signalées au Comité consultatif. Elles semblent être en augmentation depuis les attentats à la bombe perpétrés dans le métro de Moscou en 2010, en particulier à l'encontre des femmes qui portent le *hijab* (voir aussi commentaires ci-après)²³. Certaines communautés juives locales ont également fait l'objet de manifestations d'antisémitisme et de menaces, mais dans une moindre mesure que les musulmans. En outre, des actes de vandalisme perpétrés dans des cimetières juifs et musulmans, et contre des mosquées et des synagogues, continuent d'être fréquemment signalés.

92. Bien que les infractions à caractère raciste fassent plus fréquemment l'objet de poursuites, le Comité consultatif a été informé qu'elles donnaient souvent lieu à des condamnations avec sursis, ce qui risque de créer un sentiment d'impunité parmi les néonazis et les autres groupes violents. Par ailleurs, le nombre d'infractions motivées par la haine serait largement sous-évalué, faute d'être signalées par les victimes. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, cette situation serait due à une ignorance des voies de recours existantes, à un manque de confiance dans les services répressifs et à la peur des représailles. De plus, des organisations non gouvernementales ont informé le Comité consultatif que la loi relative à la répression des activités extrémistes continuait parfois d'être utilisée à l'encontre de défenseurs

²⁰ Selon les données fournies par le SOVA Center for Information and Analysis, 116 actes de violence à caractère raciste ayant entraîné la mort ont été recensés en 2008, contre 37 en 2010 et 12 pendant le premier semestre 2011. Par ailleurs, 110 personnes ont été condamnées pour infraction à caractère raciste en 2008, contre 168 en 2009, 320 en 2010 et 104 pendant le premier semestre 2011 (www.sova-center.ru). Les représentants du parquet fédéral ont informé le Comité consultatif que le nombre d'infractions à caractère extrémiste avait reculé de 6 % en 2011, après une augmentation de 19 % en 2010 par rapport à 2009.

²¹ Comme le DPNI (mouvement contre l'immigration clandestine), qui a été fermé en 2011, ainsi que la Société national-socialiste et l'Union slave « Dukhovno-Rodovaya, Derzhava Rus », fermées respectivement en 2009 et 2010.

²² Voir SOVA Center for Information and Analysis, Racism and Xenophobia in September 2011 (*ibid.*). En 2010, 67 personnes ont été tuées et 368 blessées à la suite de violences racistes.

²³ Voir par exemple *2008 Hate Crime Survey*, Human Rights First, www.humanrightsfirst.org.

des droits de l'homme, de personnes ou d'organisations engagées dans la protection des minorités et de groupes musulmans non traditionnels (voir aussi commentaires ci-après relatifs à l'article 7). Le Comité fait observer que les listes établies par les autorités fédérales répertorient les organisations et les matériels extrémistes, bien que récemment actualisées, auraient besoin d'être à nouveau révisées afin d'éliminer les incohérences et les informations périmées qui les rendent difficiles à utiliser pour lutter efficacement contre l'intolérance. Il faudrait aussi veiller à ce que ces listes soient soumises au contrôle du pouvoir judiciaire.

93. Enfin, le Comité consultatif note avec inquiétude que les tensions entre les différents groupes ethniques ont parfois conduit à de violents conflits interethniques, comme par exemple en 2006 à Kondopoga et plus récemment à Karagaï, dans le Territoire de Perm. Il juge préoccupant que selon certaines sources, dans plusieurs de ces situations, les autorités locales et la police n'ont pas réagi comme elles l'auraient dû pour rétablir l'état de droit et un climat de respect mutuel au sein de la population (voir aussi commentaires ci-après).

Recommandations

94. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre des mesures beaucoup plus fermes pour lutter contre l'intolérance et le racisme. Toute allégation d'infraction à caractère raciste doit donner lieu à une enquête effective, à des poursuites et à des sanctions adéquates. Il convient de poursuivre les efforts engagés pour améliorer l'exercice des poursuites concernant les infractions à caractère raciste, et notamment les actions de formation et de sensibilisation du corps judiciaire à la législation sur le racisme et la discrimination.

95. Les mesures de lutte contre la diffusion des idéologies racistes au sein de la population, et en particulier parmi les jeunes, doivent être renforcées. En cas de violences commises par des groupes racistes ou de tensions interethniques, il est essentiel que les forces de l'ordre réagissent rapidement et assurent une application effective de la loi.

La lutte contre le discours de haine dans les médias et dans la vie politique

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

96. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif se montrait préoccupé par la mention fréquente de l'origine ethnique des auteurs présumés d'infractions dans les médias et par la propagation de stéréotypes concernant certains groupes comme les Roms, les Tadjiks et les personnes originaires du Caucase.

97. Il invitait les autorités à lutter plus efficacement contre le discours de haine dans les médias et sur la scène politique et à organiser des formations pour les professionnels des médias sur les moyens de promouvoir une culture de tolérance.

Situation actuelle

98. Le Comité consultatif juge particulièrement préoccupant que des groupes d'extrême droite et néonazis, exprimant ouvertement des opinions racistes et xénophobes et commettant des actes de violence, y compris des meurtres de personnes appartenant à des minorités, soient devenus de plus en plus actifs et visibles dans la vie publique. Comme l'ont indiqué différents interlocuteurs du Comité consultatif, les manifestations violentes de mouvements d'extrême droite qui se sont déroulées en décembre 2010 sur la place du Manège à Moscou illustrent cette tendance. Le Comité consultatif constate avec préoccupation que si plusieurs personnes impliquées dans ces manifestations ont été arrêtées et poursuivies, certains représentants des pouvoirs publics et responsables politiques ont, semble-t-il, associé ces événements à un

problème de « criminalité immigrée », rejetant la responsabilité des violences sur les migrants plutôt que sur les militants d'extrême droite. Il estime que l'accent mis fréquemment par les autorités sur le lien présumé entre criminalité et immigration irrégulière ne peut que contribuer à accroître l'hostilité et les attitudes négatives envers les immigrés au sein de la population et le risque pour les immigrés d'être harcelés et maltraités par la police (voir aussi commentaires ci-après).

99. Par ailleurs, le Comité consultatif est profondément préoccupé par l'utilisation croissante d'un discours xénophobe et raciste par la classe politique, particulièrement dans le cadre de la campagne pour les élections législatives en décembre 2011. Il juge inquiétant que le slogan « La Russie aux Russes » a figuré parmi les priorités dans le programme de plusieurs candidats lors de ces élections. Selon les informations portées à l'attention du Comité consultatif, des responsables politiques locaux auraient proposé de prélever les empreintes digitales des personnes originaires du Caucase.

100. De plus, certains membres de la classe politique ont, ces dernières années, délibérément attisé l'hostilité à l'égard des Roms, des immigrés « illégaux » et des personnes originaires du Caucase, afin de s'attirer le soutien de la population majoritaire. Le Comité consultatif est particulièrement alarmé par les informations indiquant que l'expulsion des Roms d'Arkhangelsk avait été un enjeu majeur de la campagne électorale locale menée dans cette ville en 2005. En conséquence, les Roms ont dû quitter la ville en 2006. Les Roms sont en fait très fréquemment assimilés par la classe politique et par les médias à des trafiquants de drogue et à des voleurs et sont donc souvent perçus comme tels par la population majoritaire²⁴.

101. Bien que les autorités aient, dans certains cas, condamné publiquement les déclarations racistes de personnalités politiques et de représentants des pouvoirs publics²⁵, le Comité consultatif a appris avec inquiétude pendant sa visite qu'il n'en était pas toujours ainsi et que certains propos haineux n'avaient provoqué aucune réaction officielle. Il estime qu'en cas de discours de haine, l'impunité tend à encourager des manifestations d'hostilité toujours plus nombreuses et plus agressives.

102. Les déclarations racistes de personnages politiques ne sont peut-être pas si fréquentes, mais les médias semblent s'en faire largement l'écho, répandant ainsi toujours plus de préjugés concernant certains groupes minoritaires et provoquant des réactions d'intolérance à leur égard. Les témoignages concernant en particulier la diffusion de préjugés et de propos haineux à l'égard des Roms à la télévision et sur internet sont fréquents²⁶. Le Comité consultatif s'inquiète également de ce que, selon certaines sources, les sentiments islamophobes et anti-Tchéchènes s'expriment largement dans les médias.

103. Par conséquent, il se félicite des efforts déployés, par exemple par le Bureau du médiateur du Territoire de Perm, pour rappeler aux médias leurs obligations en matière d'éthique. Il se félicite également des campagnes soutenues par les autorités fédérales pour

²⁴ Le Maire de Sotchi, par exemple, a déclaré en octobre 2009 qu'il fallait obliger les Roms à travailler sur les chantiers de construction de la ville comme pendant l'époque soviétique et que si l'on faisait « travailler les Roms et les sans-abri 24 heures sur 24 », leur « désir de venir en masse dans notre ville disparaîtrait ».

²⁵ Le Comité consultatif note avec satisfaction qu'un haut fonctionnaire du Service fédéral de l'immigration a été licencié début 2011 pour avoir dénoncé le « mélange des sangs » et pour avoir plaidé en faveur de la « survie de la race blanche ».

²⁶ Voir par exemple la réclamation adressée par le Centre européen des droits des Roms au Collège public de l'Union russe des journalistes contre la première chaîne de télévision nationale russe le 19 mars 2007.

promouvoir la tolérance et le respect de la diversité dans les médias²⁷. Il estime cependant que, compte tenu de la situation actuelle, il convient d'agir avec beaucoup plus de détermination pour lutter contre la diffusion de propos haineux dans les médias, notamment en condamnant publiquement et fermement de tels propos et en formant et en sensibilisant les professionnels des médias à leurs obligations sur le plan éthique.

104. Le Comité consultatif relève que l'instance chargée de contrôler les médias (ROSKOMNADZOR) peut adresser des avertissements aux médias qui ne respectent pas la loi relative à la répression des activités extrémistes et répandent des propos haineux ou incitent à la haine²⁸. Les autorités l'ont informé qu'entre 2004 et 2011, le ROSKOMNADZOR et son prédécesseur avaient infligé 18 sanctions à des entreprises de médias électroniques et 383 sanctions à des sociétés de presse écrite. S'il se félicite de la contribution de cette institution à la lutte contre le racisme, ainsi que du travail effectué par le Collège public de l'Union russe des journalistes dans ce domaine, il juge peu important le nombre d'avertissements adressés aux médias électroniques, compte tenu de l'ampleur prise par la diffusion de préjugés et de propos haineux dans ces médias dans de nombreux pays européens et notamment dans la Fédération de Russie.

105. Le Comité consultatif note par ailleurs que, comme dans d'autres Etats parties, internet et de plus en plus utilisé pour répandre des propos haineux, ce qui a provoqué un débat en Russie sur la manière de prévenir la diffusion d'un discours de haine via les médias électroniques. Dans ce contexte, conformément à une décision prise par la Cour suprême en 2010²⁹, le ROSKOMNADZOR est désormais habilité à demander aux organismes de médias de retirer de leurs sites web tous documents extrémistes, diffamatoires ou incitant à la haine dans les 24 heures sous peine de fermeture. A cet égard, le Comité consultatif estime qu'il importe de veiller à ce que cette possibilité soit strictement utilisée pour prévenir et sanctionner les incitations à la haine ethnique, dans le plein respect de la liberté d'expression.

Recommandations

106. Le Comité consultatif exhorte les autorités à condamner systématiquement, fermement et clairement toutes les expressions d'intolérance, de racisme et de xénophobie dans la vie politique. Des sanctions appropriées doivent être infligées aux personnages politiques qui attisent l'intolérance ou incitent à la haine.

107. Des mesures beaucoup plus fermes doivent être prises pour lutter contre la diffusion de préjugés et parfois de propos haineux par les médias, notamment par une application plus efficace des mécanismes existants d'autorégulation des médias. Les programmes visant à sensibiliser les professionnels des médias aux normes juridiques antidiscriminatoires et à leur responsabilité dans la lutte contre le racisme et la promotion du respect de la diversité doivent être développés.

²⁷ Les autorités fédérales soutiennent par exemple une campagne de publicité intitulée « Plusieurs peuples, un pays », ainsi qu'un concours national destinés aux médias visant à récompenser la meilleure couverture des questions interethniques et des questions de diversité dans la société (« SMIrotvoret »). La ville de Moscou soutient la publication des journaux « Atmosphère » et « Stolitchnost », qui s'attachent à promouvoir le respect de la diversité et la tolérance.

²⁸ Le Service fédéral de contrôle des télécommunications, des technologies de l'information et des communications de masse (ROSKOMNADZOR) a été créé en 2008.

²⁹ Décision n° 16 du Plenum de la Cour suprême de la Fédération de Russie « sur la pratique judiciaire relative à la loi fédérale sur les médias », 15 juin 2010.

Police

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

108. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait aux autorités de sensibiliser et de former le personnel de la police et des autres services répressifs aux dispositions juridiques en matière d'infractions à caractère raciste. Il les invitait instamment à sanctionner, conformément à la loi, les représentants de l'ordre qui ne réagiraient pas face à des menaces ou à des actes de violence de ce type.

Situation actuelle

109. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par l'état des relations entre la police et les personnes appartenant à des minorités. Les représentants de diverses minorités ont plus particulièrement attiré son attention sur les problèmes du profilage ethnique, du harcèlement, de l'extorsion de pots-de-vin et des autres formes de maltraitance exercées par la police. Selon les informations disponibles, les personnes originaires du Caucase, d'Asie centrale, d'Afrique et d'Asie, ainsi que les Roms, feraient l'objet de fouilles et de contrôles de façon totalement disproportionnée dans les lieux publics, notamment dans le métro³⁰. En outre, d'après de nombreuses sources, ils sont souvent maltraités par les policiers qui profèrent des remarques racistes lors de ces contrôles. Des allégations inquiétantes selon lesquelles des personnes auraient été victimes de violences et soumises au travail forcé dans les commissariats de police ont été portées à la connaissance du Comité consultatif. Une telle situation est contraire aux principes de l'article 6 de la Convention-cadre.

110. De plus, le Comité consultatif a été informé que, si l'extorsion de pots-de-vin et la corruption avaient un impact négatif sur l'état de droit en général, elles étaient particulièrement préjudiciables aux personnes appartenant aux groupes défavorisés de la société, notamment à certaines minorités nationales et aux immigrés, dans la mesure où elles limitaient leur accès à la justice en cas de discrimination et de violences racistes.

111. Par ailleurs, le Comité consultatif regrette vivement que les Roms continuent d'être victimes de descentes de police accompagnées de violences disproportionnées, pendant lesquelles leurs biens sont détruits. A la suite de ces descentes, les Roms sont parfois expulsés violemment de leurs campements (voir aussi commentaires relatifs à l'article 4). Le Comité consultatif a par exemple été informé que la police avait fait des descentes en août 2010 dans des quartiers roms et sur des marchés de Smolensk dans le but de recueillir des empreintes digitales et des photos de tous les Roms qui s'y trouvaient.

112. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, on relève plusieurs cas où la police n'est pas intervenue rapidement et efficacement pour protéger des défenseurs des droits de l'homme et les membres de certaines minorités qui avaient fait l'objet de violences ou de menaces de violence, notamment de la part de groupes d'extrême droite. Le Comité consultatif note avec une profonde inquiétude que, dans certains cas, ce sont les victimes présumées de violences racistes qui ont été placées en détention et parfois maltraitées par la police alors que leurs agresseurs ont été libérés. Il croit également savoir que de nombreuses victimes de violences policières préfèrent ne pas dénoncer ce qu'elles ont subi par crainte de représailles. La police n'est pas non plus intervenue comme elle l'aurait dû dans certaines situations de tensions

³⁰ Voir par exemple : *Ethnic Profiling in the Moscow Metro*, Open Society Justice Initiative, 2006. Ce rapport mentionne une étude menée dans le métro de Moscou, selon laquelle les personnes « d'apparence non slave » seraient 21,8 fois plus susceptibles d'être contrôlées par la police que les personnes « d'apparence slave ».

interethniques, comme à Karagaï dans le Territoire de Perm (voir commentaires ci-dessus). Il semble que globalement, la police méconnaisse les dispositions légales en matière de racisme et de discrimination.

113. Par ailleurs, le Comité consultatif juge particulièrement préoccupant que des personnes originaires de Géorgie aient été harcelées par la police et aient rencontré d'autres difficultés d'ordre pratique à la suite des tensions survenues dans les relations entre la Géorgie et la Fédération de Russie en 2006 (voir aussi commentaires ci-après relatifs à l'article 18)³¹. Les mesures prises à l'encontre des personnes appartenant à la minorité géorgienne, notamment en 2006 (mesures contre leurs entreprises, contrôles répétés de la police, y compris dans les écoles, voire expulsions vers la Géorgie dans le cadre de procédures simplifiées), ne sont pas compatibles avec les dispositions de l'article 6. Le Comité consultatif s'inquiète vivement de ce que, selon certaines sources, une augmentation des cas de harcèlement à l'encontre de Tadjiks ait été constatée à l'automne 2011, à la suite d'une poussée de tensions entre la Fédération de Russie et le Tadjikistan.

114. Dans ce contexte, le Comité consultatif croit savoir que les autorités sont informées des problèmes de violations des droits de l'homme par la police et de corruption et qu'elles ont commencé à prendre des mesures pour y remédier. Il note qu'une loi portant réforme de la police a été adoptée en 2010, laquelle prévoit une formation complémentaire dans le domaine des droits de l'homme et une obligation pour tous les fonctionnaires de police de repasser des examens. Il se félicite également de la mise en place par la Chambre publique, en février 2011, d'une ligne téléphonique accessible 24 heures sur 24 pour signaler les violences policières ainsi que des initiatives, comme celle prise par le Bureau du Médiateur dans le Territoire de Perm, tendant à faire suivre aux fonctionnaires de police une formation sur les droits de l'homme et sur la lutte contre le racisme et la discrimination. Cependant, il estime que des mesures beaucoup plus fermes devraient être prises pour lutter contre les mauvais traitements infligés par la police aux immigrés et aux personnes appartenant à certains groupes minoritaires, car la situation décrite ci-dessus est incompatible avec les principes énoncés par l'article 6 de la Convention-cadre.

Recommandations

115. Le Comité consultatif exhorte les autorités à faire en sorte que tous les cas de mauvais traitements, de violences et de violations des droits de l'homme perpétrés par des fonctionnaires de police fassent l'objet de poursuites effectives et de sanctions appropriées. L'absence d'intervention en cas de violences ou de menaces de violences doit également faire l'objet d'une enquête effective et être sanctionnée.

116. Des mesures beaucoup plus fermes devraient être prises pour sensibiliser les fonctionnaires de police aux problèmes du racisme et de la discrimination ainsi qu'à la question des droits de l'homme en général et pour leur faire suivre des formations dans ces domaines. La lutte contre la corruption devrait être poursuivie et renforcée.

³¹ Voir Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : *Tensions actuelles entre la Géorgie et la Russie*, Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe, *Note des co-rapporteurs à la suite de leur visite d'information à Tbilissi (20-22 novembre 2006) et Moscou (28-30 novembre 2006)*, doc. AS/Mon (2006)40 rév. Voir aussi *Singled Out: Russia's Detention and Expulsion of Georgians*, *Human Rights Watch*, October 2007, Volume 19 N° (5)D.

Situation dans le Caucase du Nord

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

117. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif observait que les atteintes aux droits de l'homme et les actes de violence commis dans le Caucase du Nord et notamment en Tchétchénie avaient entravé la mise en œuvre de différents articles de la Convention-cadre dans cette région et dans d'autres régions de la Fédération de Russie. Il invitait instamment les autorités à veiller à ce que des enquêtes promptes et effectives soient menées sur les violations des droits de l'homme, afin de mettre fin au sentiment d'impunité qui règne en Tchétchénie.

Situation actuelle

118. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que des progrès substantiels ont été accomplis depuis l'adoption de son deuxième Avis en ce qui concerne la reconstruction des maisons et des infrastructures détruites pendant les conflits de Tchétchénie. Il se félicite également de l'adoption récente d'un programme de développement socio-économique du Caucase du Nord, visant à améliorer les conditions de vie et les possibilités d'emploi dans l'ensemble de la région.

119. Par ailleurs, il relève que des mesures ont été prises pour enquêter sur les violations des droits de l'homme commises dans le cadre du conflit et pour les sanctionner, par exemple la création de la Commission d'enquête fédérale en septembre 2010. Le Comité consultatif espère que cette nouvelle instance bénéficiera de tout le soutien nécessaire pour remplir sa mission efficacement et de manière indépendante, en particulier en ce qui concerne les violations des droits de l'homme qui auraient été commises par des représentants de l'ordre. Il espère aussi que cette instance contribuera à rétablir la justice afin de surmonter les conséquences des conflits passés et de favoriser une paix durable.

120. Cependant, des informations portées à l'attention du Comité consultatif indiquent que globalement, le Caucase du Nord (notamment le Daghestan, l'Ingouchie, l'Ossétie-du-Nord-Alanie, la Tchétchénie et la Kabardino-Balkarie) continue d'être la scène de graves violations des droits de l'homme : attentats terroristes, mesures antiterroristes entraînant de nouvelles violations des droits de l'homme, enlèvements, disparitions et mauvais traitements, notamment à la suite de l'intervention des forces de l'ordre ou des forces de sécurité, impunité relative de ces dernières, environnement difficile et climat d'insécurité général pour le travail des défenseurs des droits de l'homme, des responsables des associations locales et des autres ONG³². Cette situation n'est pas conforme aux principes énoncés par l'article 6 de la Convention-cadre et ne peut qu'avoir un impact négatif sur la mise en œuvre des dispositions de cette dernière dans cette région, comme partout ailleurs dans la Fédération de Russie.

121. En outre, le Comité consultatif note avec une vive préoccupation que, dans le cadre des mesures antiterroristes, les personnes appartenant à des groupes musulmans non traditionnels et les membres de leur famille sont, selon certaines sources, souvent harcelés et maltraités par les forces de l'ordre, qu'ils aient participé ou non à des groupes extrémistes ou à des activités illicites. Il y a également eu des condamnations sur la base de la loi de 2002 relative à la

³² Voir Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Recours juridiques en cas de violations des droits de l'homme dans la région du Caucase du Nord*, 4 juin 2010. Voir aussi *Rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite dans la Fédération de Russie du 2 au 11 septembre 2009*. Voir aussi *Cour européenne des droits de l'homme*, arrêt du 19 juillet 2011 dans l'affaire *Khashuyeva c. Russie*, requête n° 25553/07 et arrêt du 1^{er} mars 2010 dans l'affaire *Asadulayeva et autres c. Russie*, requête n° 15569/06, entre autres décisions sur des questions similaires.

répression des activités extrémistes (voir aussi commentaires relatifs à l'article 7 ci-après). L'assimilation par les autorités des groupes musulmans « non traditionnels » (les « Wahhabites ») au terrorisme contribue, selon de nombreux interlocuteurs du Comité consultatif, à renforcer au sein de la population locale l'impression que la police jouit d'une totale impunité et peut agir au mépris de la loi, ce qui, aux dires de certains, conduirait de nombreuses personnes à se radicaliser. Une telle attitude de la part des forces de l'ordre n'est pas de nature à favoriser le respect mutuel, la compréhension et la coopération entre les différents groupes de la population. Le lien fréquemment établi entre musulmans « non traditionnels » et terrorisme peut également renforcer les préjugés et l'hostilité à l'encontre des personnes originaires du Caucase du Nord vivant dans d'autres parties de la Fédération de Russie.

122. Le Comité consultatif a aussi appris avec inquiétude que des pressions accrues étaient exercées sur tous les habitants de Tchétchénie pour qu'ils se conforment à des « pratiques coutumières » strictes, notamment dans le domaine de l'habillement et du culte (voir aussi commentaires ci-après relatifs à l'article 8). Le Comité consultatif considère que de telles actions portent atteinte à la liberté individuelle en Tchétchénie. Il estime également que l'apparente acceptation de cette situation par les autorités fédérales ne peut que nuire au respect de la diversité culturelle, non seulement en Tchétchénie, mais aussi dans le reste de la Fédération. Elle constitue en outre un obstacle au retour dans la région des personnes d'origine non tchétchène déplacées de force (voir aussi commentaires ci-après relatifs à l'article 16).

Recommandations

123. Le Comité consultatif exhorte les autorités à redoubler d'efforts pour prévenir les violations des droits de l'homme dans le Caucase du Nord, enquêter sur les violations commises et poursuivre et sanctionner leurs auteurs de telle sorte qu'ils ne jouissent plus de l'impunité, afin de rétablir un climat de sécurité, de confiance et de respect mutuel dans cette région.

124. La stigmatisation de groupes spécifiques de la population doit être éliminée, afin d'empêcher la survenue de nouvelles violations des droits de l'homme et de nouvelles tensions entre les différentes communautés. Les autorités doivent aussi prendre des mesures plus fermes pour lutter contre l'intolérance religieuse et promouvoir le respect de la diversité.

Situation des travailleurs migrants

Situation actuelle

125. Le Comité consultatif est conscient que, depuis l'adoption de son deuxième Avis, la Fédération de Russie a connu un afflux massif de travailleurs migrants, beaucoup d'entre eux appartenant à des communautés minoritaires présentes depuis longtemps en Russie, comme les Kirghizes, les Tadjiks, les Ouzbeks, les Kazakhs, les Arméniens, les Azerbaïdjanais et les Géorgiens³³. Lors de ses visites dans le Territoire de Perm, dans la Région de Tioumen et à Moscou, le Comité consultatif a cru comprendre que cet afflux massif de travailleurs migrants présentait de nouveaux enjeux pour les autorités, notamment dans le domaine de l'intégration, de l'éducation et des relations interethniques.

³³ Selon des sources officielles, entre 4 et 9 millions d'immigrés vivent actuellement en Russie, dont 80 % viennent de pays de la CEI bénéficiant d'un régime d'exemption de visa.

126. Le Comité consultatif se félicite des modifications apportées en 2007 à la législation relative à l'immigration³⁴, qui ont simplifié le système d'enregistrement du lieu de résidence et de demande de permis de travail pour les immigrés. Cependant, malgré ces évolutions législatives importantes, le Comité consultatif a appris pendant sa visite que les travailleurs migrants, notamment ceux qui étaient originaires d'Asie centrale et du Caucase, rencontraient toujours des difficultés importantes dans un certain nombre de domaines. D'une manière générale, le Comité consultatif croit comprendre que les limites imposées par l'actuel système de quotas, le lien étroit entre enregistrement du lieu de résidence et délivrance d'un permis de travail et les nombreuses étapes bureaucratiques à franchir font que les travailleurs migrants tombent aisément dans l'illégalité. Dès lors qu'ils sont en situation irrégulière, ils sont très vulnérables à la corruption et à l'exploitation au travail. Bien souvent, leurs salaires ne leur sont pas versés ou leur sont versés partiellement, ils sont victimes de violences physiques et d'autres abus, comme la confiscation de leur passeport, et n'ont pas accès aux soins de santé. Il semble que la plupart des travailleurs migrants en situation irrégulière préfèrent ne pas s'adresser à la justice ni aux institutions officielles de peur d'être expulsés ou de subir les représailles de leurs employeurs ou d'intermédiaires. Selon les informations fournies au Comité consultatif, bon nombre d'entre eux préfèrent se tourner vers des ONG et vers d'autres acteurs non étatiques, comme les autonomies culturelles nationales, qui ne sont à même de régler ces situations. Par ailleurs, le Comité consultatif croit comprendre que les centres d'accueil du Service fédéral de l'immigration ne fournissent des conseils qu'aux travailleurs migrants en situation régulière et ne répondent pas aux besoins de ceux qui sont tombés dans l'illégalité. Le Comité consultatif estime que ces services devraient être également accessibles aux personnes qui ont besoin de régulariser leur situation.

127. De plus, comme il l'a déjà indiqué précédemment, le Comité consultatif est profondément préoccupé par l'utilisation fréquente d'un discours anti-immigrés, xénophobe et raciste visant principalement les personnes originaires du Caucase et d'Asie centrale, mais aussi d'autres minorités. Il estime que l'amalgame que font fréquemment les politiciens et les médias entre immigration irrégulière et criminalité est incompatible avec la promotion d'une intégration véritable des migrants et de relations interethniques harmonieuses. Elle renforce les stéréotypes et les préjugés dans la société, dont découlent les nombreuses agressions à l'encontre d'immigrés qui ont été signalées ces dernières années. Cette manière d'envisager l'immigration encourage également le profilage ethnique par la police de certains groupes minoritaires, comme les personnes originaires d'Asie centrale ou du Caucase.

128. Dans ce contexte, le Comité consultatif se félicite de l'engagement pris par les autorités de renforcer leur politique d'intégration et de lutter contre les attitudes hostiles à l'égard des travailleurs migrants. Il est particulièrement satisfait d'apprendre que, depuis l'adoption de son deuxième Avis, les autorités semblent s'être saisies du problème du refus d'inscription dans les écoles des enfants de travailleurs migrants en situation irrégulière. Par conséquent, les refus sont devenus moins fréquents et une solution adéquate est généralement trouvée par les instances responsables. Il constate également avec satisfaction que la nécessité de proposer un enseignement adapté du russe comme langue étrangère, dans le cadre scolaire et extrascolaire, est de plus en plus prise en compte. Cependant, selon les informations recueillies pendant la visite du Comité consultatif, il n'existe toujours pas de politique d'intégration globale aux niveaux fédéral et régional. Il a par exemple appris que les collectivités locales à forte

³⁴ Modifications apportées à la loi de 2002 relative au statut juridique des ressortissants étrangers (loi n° 62/2002) et à la loi relative à l'inscription au registre de l'immigration des ressortissants étrangers et des personnes sans citoyenneté présents dans la Fédération de Russie (loi n° 109/2006).

population immigrée qui avaient adopté une stratégie d'intégration étaient capables de désamorcer plus efficacement les tensions ethniques que celles qui n'en disposaient pas³⁵.

Recommandations

129. Le Comité consultatif invite les autorités à renforcer les mesures en faveur de l'intégration des immigrants dans tous les domaines. Ces mesures devraient comprendre des campagnes visant à lutter plus vigoureusement contre les stéréotypes racistes et anti-immigrés et contre la violence raciste.

130. Des mesures supplémentaires devraient être prises pour simplifier le système d'enregistrement et d'accès au travail dans la Fédération de Russie afin d'éviter que les travailleurs migrants ne rompent avec le cadre légal. Il importe de veiller à ce que des enquêtes soient menées, des poursuites engagées et des sanctions infligées en cas d'abus, d'exploitation de travailleurs migrants et de violations de la législation, notamment du droit du travail, par des employeurs ou d'autres acteurs privés, quel que soit le statut juridique des travailleurs migrants concernés. L'accès des travailleurs migrants à des conseils et à des services d'assistance juridique et autres devrait être facilité.

Article 7 de la Convention-cadre

Liberté d'association et de réunion

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

131. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait instamment les autorités à s'assurer que l'exercice de la liberté d'association et de réunion par les personnes appartenant à des minorités nationales ne fasse l'objet d'autres restrictions que celles qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la protection d'intérêts nationaux bien précis et que ces restrictions soient appliquées de manière proportionnée et sans discrimination.

Situation actuelle

132. Le Comité consultatif note avec inquiétude que la loi relative à la répression des activités extrémistes continue d'être parfois utilisée à l'encontre de personnes ou d'organisations engagées dans la protection des minorités et de groupes musulmans « non traditionnels ». Les représentants des minorités ont en particulier informé le Comité consultatif que, lorsqu'ils exprimaient leurs inquiétudes concernant la protection des droits de l'homme et des minorités, ils étaient parfois accusés de « trahison » ou d'« extrémisme » et menacés de poursuites sur la base de la loi précitée (voir aussi commentaires ci-avant relatifs à l'article 6). Certains représentants engagés dans la protection des droits de l'homme et des minorités auraient également été accusés d'« incitation à la haine sociale » et empêchés de poursuivre leurs activités³⁶. Par conséquent, le Comité consultatif se félicite de l'arrêt rendu en 2011 par la Cour suprême de la Fédération de Russie contenant des recommandations sur la répression de

³⁵ Pendant sa visite dans le Territoire de Perm, deux cas particuliers ont été présentés au Comité consultatif : le cas de la ville de Karagaï, où des conflits ont éclaté entre des immigrants et des Russes de souche et n'ont pas été convenablement gérés par les autorités locales et par la police et le cas de Mendelevo, où les autorités locales ont, semble-t-il, réagi rapidement et de manière appropriée, en vue de rétablir des relations harmonieuses entre les communautés.

³⁶ C'est notamment le cas de la dirigeante de l'organisation Groupe de jeunes pour la tolérance (ETnIKA), qui a fait l'objet de poursuites pénales pour incitation à la haine sociale contre les autorités locales de la région de Krasnodar et les groupes cosaques. Les poursuites ont été abandonnées en mai 2010.

l'« extrémisme » et précisant notamment que le fait de critiquer des personnalités ou des organisations politiques ne doit pas être considéré comme une incitation à la haine³⁷.

133. Par ailleurs, le Comité consultatif est vivement préoccupé par le fait que, selon des ONG actives dans le domaine de la protection des droits de l'homme et des minorités, il serait de plus en plus difficile pour ces dernières d'exercer leur droit à la liberté d'association, d'expression et d'opinion. Bien que la Douma d'Etat ait adopté en juin 2009 des modifications à la loi de 2006 relative aux ONG, qui ont supprimé un certain nombre de contraintes administratives, les interlocuteurs du Comité consultatif ont fait savoir que leurs organisations faisaient l'objet de contrôles disproportionnés par les autorités. L'accès à des financements serait par ailleurs devenu de plus en plus difficile depuis l'adoption de la loi de 2006 relative aux ONG. Le Comité consultatif considère que cette situation est particulièrement grave et qu'elle n'est pas conforme à l'article 7 de la Convention-cadre.

134. En outre, le Comité consultatif a été informé de la dissolution de l'autonomie culturelle nationale ukrainienne à la suite d'un contrôle effectué par le ministère de la Justice en 2009 et d'un arrêt rendu par la Cour suprême en novembre 2010³⁸. D'après les indications reçues, la suspension des activités de cette autonomie serait due, d'une part, au non-respect de certaines conditions formelles mineures prévues par la législation relative aux ONG et aux autonomies culturelles nationales et, d'autre part, à son engagement présumé dans des activités prônant le « nationalisme » et le « séparatisme ». Elle serait également due à sa participation présumée à des activités allant au-delà de la préservation et de la promotion des cultures minoritaires, alors qu'en vertu de la loi relative aux autonomies culturelles nationales, son champ d'action devrait être limité au seul domaine de la culture (voir aussi commentaires ci-avant relatifs à l'article 5). Le Comité consultatif a aussi été informé qu'une inspection des activités de l'Union des Ukrainiens de Russie était en cours et que la Bibliothèque fédérale de littérature ukrainienne de Moscou avait été fermée pour avoir prétendument recelé du matériel considéré comme extrémiste.

135. Le Comité consultatif craint, si les activités de l'Union des Ukrainiens de Russie sont aussi suspendues, que les personnes appartenant à la minorité ukrainienne n'aient plus aucune organisation pour les représenter au niveau fédéral. Il importe de veiller à ce que ces dernières puissent continuer à s'exprimer et à pouvoir s'appuyer sur des structures non gouvernementales à l'échelon fédéral. D'une manière générale, les autorités doivent veiller à ce que l'inspection par l'Etat des activités des organisations de défense des droits des minorités n'entraîne pas de restrictions discriminatoires à la liberté d'association et de réunion ou de restrictions autres que celles qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique.

136. Par ailleurs, le Comité consultatif regrette que la législation fédérale interdisant la création de partis politiques « sur la base de l'appartenance professionnelle, raciale, nationale ou religieuse » n'ait pas été modifiée. Bien qu'il n'ait pas eu connaissance de demandes concernant la création de partis politiques fondés sur l'appartenance ethnique ou nationale, il répète qu'à son avis, cette loi limite la possibilité pour les personnes appartenant à des minorités nationales de créer des partis politiques représentant leurs intérêts légitimes. Sachant que les compétences des autonomies culturelles nationales sont limitées au secteur culturel (voir commentaires ci-dessus), de tels partis pourraient permettre une meilleure représentation, et, peut-être, une

³⁷ Arrêt n° 11/2011 du 28 juin 2011 du Plenum de la Cour suprême « sur les pratiques des juridictions pénales dans le domaine de la répression des tendances extrémistes ».

³⁸ Voir arrêt de la Cour suprême du 24 novembre 2010 et arrêt de la Chambre de cassation de la Cour suprême du 27 janvier 2011.

meilleure prise en compte des préoccupations et des intérêts des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment dans les régions où elles sont nombreuses, au sein des instances élues au niveau local et central (voir aussi commentaires ci-après relatifs à l'article 15).

137. Enfin, le Comité consultatif se dit une nouvelle fois inquiet qu'une seule autonomie culturelle nationale puisse être créée dans chaque sujet de la Fédération, conformément à un arrêt interprétant la loi relative aux autonomies culturelles nationales rendu en 2004 par la Cour constitutionnelle. Il estime que cela constitue une restriction à la liberté d'association des personnes appartenant à des minorités nationales (voir aussi commentaires ci-avant relatifs à l'article 5).

Recommandations

138. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à prendre toutes les mesures qui s'imposent pour que les droits garantis par l'article 7 de la Convention-cadre soient pleinement respectés, pour empêcher toute violation ou restriction injustifiée de ces droits et pour que des enquêtes soient menées et des sanctions infligées en pareils cas.

139. Le Comité consultatif demande également aux autorités de veiller à ce que la loi relative à la répression des activités extrémistes soit appliquée de manière non discriminatoire et ne soit pas utilisée pour entraver les activités de personnes et de groupes qui défendent les intérêts légitimes des minorités nationales et, plus généralement, les droits de l'homme. L'inspection et le contrôle par l'Etat des activités des ONG, notamment des organisations qui défendent les intérêts des minorités, ne doivent pas entraîner d'autres restrictions à la liberté d'association et de réunion que celles qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique.

140. Enfin, le Comité consultatif invite les autorités à modifier la loi fédérale relative aux partis politiques, afin de permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de créer des partis politiques représentant leurs intérêts légitimes. Il les invite également à réexaminer les dispositions de la loi relative aux autonomies culturelles nationales qui restreignent l'exercice de la liberté de réunion.

Liberté de conscience et de religion

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

141. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait instamment les autorités à veiller à ce que le résultat du débat sur le modèle d'enseignement religieux tienne dûment compte du caractère multiculturel de la société et des points de vue des personnes appartenant à des minorités nationales.

Situation actuelle

142. Le Comité consultatif note avec intérêt qu'un programme pilote d'enseignement religieux a été lancé en 2010 dans 19 régions, dans le cadre duquel les élèves peuvent choisir d'étudier différents modules dans la matière suivante : « Les fondements des cultures religieuses et de la morale laïque ». Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer l'impact de ce projet pilote, le Comité consultatif se félicite de cette initiative car il estime qu'un enseignement religieux non confessionnel et présentant des points de vue multiples peut être un moyen efficace de renforcer la compréhension mutuelle et la tolérance. Il a cependant été informé que, dans certaines régions, des pressions avaient été exercées sur les élèves et les parents pour qu'ils fassent certains choix dans le domaine de l'enseignement religieux. En particulier, il existe une tendance

persistante à enseigner le christianisme orthodoxe aux dépens des autres religions et l'enseignement de la religion russe orthodoxe a été rendu obligatoire dans la Région de Tambov.

143. Par ailleurs, le Comité consultatif est préoccupé par des informations indiquant que tous les hommes et les femmes vivant en Tchétchénie sont obligés de porter les vêtements musulmans traditionnels en public³⁹. Selon les informations fournies au Comité consultatif, des femmes qui ne portaient pas de vêtements traditionnels auraient été menacées. Le Comité consultatif partage l'avis des autorités selon lequel il est important de respecter la culture et les traditions locales du lieu où l'on réside. Cependant, il est convaincu que le respect des traditions ne peut être imposé par la contrainte et ne doit pas entraîner de violations du droit à la liberté de religion et de conscience tel que garanti par l'article 28 de la Constitution russe, l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 7 de la Convention-cadre (voir aussi commentaires ci-avant relatifs à l'article 6).

Recommandations

144. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts pour élaborer et mettre en œuvre des programmes scolaires proposant un enseignement religieux non confessionnel et présentant des points de vue multiples. Il les invite également à veiller à ce que l'enseignement religieux ne consiste pas à imposer une religion aux élèves d'une autre religion ou croyance et à ce que les élèves et les parents jouissent d'une liberté de choix en matière d'enseignement religieux dans toutes les régions de la Fédération de Russie.

145. Le Comité consultatif demande aux autorités de prendre des mesures fermes pour que la liberté de conscience et de religion garantie par la Constitution soit strictement respectée et véritablement protégée sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie et pour que les personnes appartenant à des minorités nationales et à des minorités religieuses ne soient pas contraintes à adopter des pratiques liées à une religion particulière (voir aussi commentaires ci-avant relatifs à l'article 6).

Article 8 de la Convention-cadre

Associations religieuses

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

146. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à veiller à ce que les procédures d'enregistrement des associations religieuses appliquées à l'échelon régional et local soient conformes aux dispositions fédérales régissant la liberté de religion et d'association.

147. Il regrettait par ailleurs les difficultés signalées par certains groupes, notamment musulmans, pour obtenir l'autorisation d'édifier des lieux de culte et pour en reprendre possession.

Situation actuelle

148. Le Comité consultatif regrette que les personnes qui ne se réclament pas de l'Eglise orthodoxe russe rencontrent un certain nombre de difficultés pour faire valoir leur droit de manifester leur religion ou leur conviction et de créer des organisations religieuses. Il s'inquiète

³⁹ Les fonctionnaires sont tenus de porter les vêtements traditionnels musulmans le vendredi, quelle que soit leur affiliation religieuse.

en particulier de ce que, selon les informations portées à son attention pendant sa visite, les personnes appartenant à des minorités nationales et faisant partie de groupes religieux « non traditionnels », comme les baptistes et les pentecôtistes, ont parfois eu des difficultés à faire enregistrer leurs associations. C'est notamment le cas des membres de telles communautés appartenant aux peuples autochtones du Nord et de l'Extrême-Orient. En outre, le Comité consultatif relève qu'un Comité d'experts a été créé en février 2009 au sein du ministère de la Justice afin d'examiner les demandes d'enregistrement des nouveaux groupes religieux, notamment pour s'assurer qu'ils remplissent les conditions requises pour être considérés comme des groupes religieux et qu'il ne s'agit pas de groupes « extrémistes ». Le Comité consultatif juge essentiel de veiller à ce que cette instance s'acquitte de ses tâches sans discrimination, de sorte qu'elle ne décourage pas les organisations religieuses d'exercer librement leurs droits.

149. Le Comité consultatif note également que les personnes appartenant à certaines minorités nationales et en particulier à certains groupes religieux, comme les protestants et les musulmans, manquent de lieux de culte. Il a été informé lors de sa visite à Tioumen et à Moscou que le projet de construire des mosquées dans ces villes avait donné lieu à des discussions tendues et avait été reporté en raison de l'opposition d'une partie de la population. Des difficultés similaires ont été rencontrées dans d'autres villes, mais des accords sur la construction de mosquées ont été conclus dans quelques communes, comme à Barda (Territoire de Perm), à Syktyvkar et à Vladivostok.

150. De plus, les représentants des minorités ont informé le Comité consultatif que les communautés religieuses qui ne se réclamaient pas de l'Eglise orthodoxe russe rencontraient parfois des difficultés dans le processus en cours de restitution des biens religieux⁴⁰. Ils se sont notamment plaints de retards dans le processus de restitution de bâtiments fédéraux ou municipaux protégés. Ces difficultés peuvent aggraver le manque de lieux de culte. Par ailleurs, le Comité consultatif s'inquiète de ce qu'à certains endroits, comme dans la ville de Kaliningrad, de nombreux biens immobiliers ont été cédés à l'Eglise orthodoxe russe, alors qu'ils ne lui ont jamais appartenu. Ces biens immobiliers comprennent des lieux de culte d'autres organisations religieuses, telles que les Eglises luthérienne et catholique.

151. Le Comité consultatif est préoccupé par les informations qui lui sont parvenues indiquant une multiplication des insultes racistes et des agressions commises à l'encontre de personnes portant des vêtements musulmans, notamment de femmes portant le *hijab* et d'hommes portant la barbe (voir aussi commentaires ci-avant relatifs à l'article 6 concernant l'islamophobie). Ces expressions d'hostilité portent atteinte à la liberté de manifester sa religion ou ses convictions, telle que garantie par l'article 8 de la Convention-cadre.

Recommandations

152. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à veiller à ce que les organisations religieuses « non traditionnelles » puissent se faire enregistrer sans rencontrer de difficultés excessives et à ce que les dispositions fédérales régissant la liberté de religion, de conviction et d'association soient pleinement respectées.

153. Le Comité consultatif invite les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour que les personnes appartenant à des minorités et pratiquant l'islam aient accès à suffisamment de lieux de culte, surtout là où elles vivent en nombre substantiel. Les décisions relatives à la construction ou à l'attribution de nouveaux lieux de culte devraient être prises en étroite

⁴⁰ Voir loi n° 327-FZ du 24 novembre 2010 relative au transfert aux organisations religieuses des biens immobiliers à vocation religieuse détenus par l'Etat ou les communes.

concertation avec les représentants des groupes concernés, ceux-ci étant consultés en temps utile.

154. Le Comité consultatif demande aux autorités de veiller à ce que le processus de restitution de biens immobiliers aux communautés religieuses soit mené de manière non discriminatoire et à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales et pratiquant d'autres religions que la religion orthodoxe russe ne soient pas désavantagées.

155. Les autorités devraient prendre des mesures plus fermes pour que toutes les personnes, notamment celles qui appartiennent à des minorités, soient effectivement protégées contre les violations du droit de manifester sa religion ou ses convictions, tel que garanti par l'article 8 de la Convention-cadre.

Article 9 de la Convention-cadre

Médias des minorités

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

156. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait les autorités de veiller à ce que la législation fédérale et régionale régissant l'emploi des langues dans les médias soit conforme aux principes énoncés par l'article 9 de la Convention-cadre. Il les invitait également à évaluer l'incidence de la réorganisation de la société nationale de radiodiffusion (VGTRK) sur la diffusion d'émissions en langues minoritaires.

Situation actuelle

157. Le Comité consultatif a été informé que de plus en plus de publications en langues minoritaires étaient diffusées sur internet. Il observe également que VGTRK et ses antennes régionales sont tenues de produire chaque année un certain nombre d'émissions en langues des minorités nationales. Cependant, le Comité consultatif regrette que, globalement, le nombre d'émissions diffusées dans des langues minoritaires tende à diminuer sur les chaînes de radio et de télévision publiques et privées. Si des émissions de radio et de télévision sont diffusées dans des langues minoritaires dans certaines régions, notamment en langue tatare à l'intérieur et à l'extérieur du Tatarstan (par exemple à Perm et à Tioumen), ces émissions seraient, selon les représentants de plusieurs minorités, loin de permettre à toutes les personnes appartenant à des minorités de recevoir ou de transmettre des informations dans leur langue, en particulier aux personnes qui appartiennent à des groupes dispersés ou qui vivent en dehors de leurs territoires d'implantation substantielle. Le Comité consultatif a été surpris d'apprendre que des personnes appartenant à des minorités vivant dans leur propre formation territoriale, comme les Maris de la République de Mari El, ne bénéficiaient pas d'un accès satisfaisant à des émissions de radio et de télévision dans leur langue minoritaire.

158. Le Comité consultatif prend note de l'avis des autorités⁴¹ selon lequel il n'y a généralement pas suffisamment d'audience pour des médias en langues minoritaires, même parmi les personnes appartenant aux groupes concernés. C'est pourquoi elles préfèrent attribuer les financements par voie d'appels d'offres plutôt que de soutenir directement les médias des minorités. Cependant, le Comité consultatif estime que, pour rendre les émissions en langues minoritaires plus attractives, il faut améliorer leur qualité et par conséquent mieux former les

⁴¹ Voir Commentaires du Gouvernement de la Fédération de Russie sur le deuxième Avis du Comité consultatif, reçus le 11 octobre 2006.

professionnels, ce que les organisations de minorités ne peuvent faire sans un soutien adéquat. Il rappelle par ailleurs qu'il est souvent très difficile pour les personnes appartenant à des minorités de rivaliser avec des entreprises commerciales dans les appels d'offres, en particulier sur le marché très concurrentiel des médias. Il tient également à rappeler aux autorités que les médias en langues minoritaires contribuent à créer un environnement propice à l'emploi des langues minoritaires dans la vie quotidienne et à donner envie aux personnes appartenant aux minorités concernées d'apprendre ces langues (voir commentaires ci-après relatifs à l'article 14). De plus, les médias en langues minoritaires sont un outil important pour faire prendre conscience à la population majoritaire de la diversité linguistique et culturelle de la société.

159. En ce qui concerne la presse écrite, le Comité consultatif constate avec satisfaction qu'il existe toujours un large choix de journaux et d'autres publications édités par des organisations de minorités nationales, aussi bien en russe que dans les langues minoritaires. Il a notamment été heureux d'apprendre que le premier hebdomadaire entièrement rédigé en langue komi-permiak était publié dans le district komi-permiak depuis 2009. Un journal en tatar et un magazine pour enfants paraissent aussi régulièrement avec le soutien des autorités régionales du Territoire de Perm. Le Comité croit savoir que l'on rencontre la même situation dans de nombreux sujets de la Fédération. Cependant, il a également été informé par les représentants de diverses minorités que, globalement, les financements publics pour les publications en langues minoritaires diminuaient à tous les niveaux.

Recommandation

160. Le Comité consultatif invite les autorités à faciliter l'accès des organisations et des médias des minorités aux financements publics destinés aux médias. Des ressources supplémentaires devraient également être mises à disposition pour soutenir la formation des journalistes et des professionnels des médias travaillant dans des langues minoritaires ou sur des questions touchant aux minorités.

Article 10 de la Convention-cadre

Emploi des langues minoritaires en privé et en public

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

161. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait instamment les autorités à veiller à ce que la législation fédérale régissant l'emploi des langues soit appliquée au niveau régional dans le plein respect des principes énoncés aux articles 10 et 11 de la Convention-cadre.

Situation actuelle

162. Le Comité consultatif note avec satisfaction que l'égalité entre les différentes langues utilisées dans la Fédération de Russie est garantie par l'article 2 de la loi relative aux langues de 2002 et par de nombreuses lois équivalentes adoptées au niveau régional, qui protègent le droit de toute personne de parler sa langue, y compris dans les cadres publics et officiels⁴². Cependant, il constate avec préoccupation que, d'après de nombreux représentants des minorités, ces lois sont diversement appliquées, le climat général n'est pas propice à l'emploi des langues minoritaires et leur présence dans la vie quotidienne régresse rapidement. Cela concerne en particulier les peuples autochtones qui, outre l'impact général de la baisse

⁴² Voir par exemple la loi de 2004 de la République de Carélie relative au soutien du carélien, du perse et du finno-ougrien (n° 759-3) et la loi relative aux langues de la République du Bachkortostan (dernière modification en 2006).

démographique sur leurs langues, seraient confrontés à l'attitude discriminatoire de certains représentants des pouvoirs publics et de la population dans son ensemble, qui découragerait les locuteurs restants d'utiliser leur langue en public.

163. Le Comité consultatif note par ailleurs qu'aucun éclaircissement n'a été fourni concernant l'équilibre qu'il convient de ménager entre la loi de 2005 relative à la langue d'Etat, qui prévoit l'usage obligatoire du russe dans de très nombreuses situations, y compris dans des cadres privés, et les garanties prévues par la loi fédérale relative aux langues, qui vise à favoriser l'emploi des langues minoritaires. Selon certains interlocuteurs du Comité consultatif, du fait de l'absence de règles précises concernant la mise en œuvre de ces textes de loi partiellement contradictoires, les approches sont très contrastées entre les diverses régions de la Fédération de Russie et il en va de même de l'exercice des droits garantis par l'article 10 de la Convention-cadre. Cependant, le Comité consultatif a appris avec inquiétude que dans plusieurs régions, la tendance était à l'assimilation des locuteurs de langues minoritaires, notamment des locuteurs des langues finno-ougriennes⁴³ et des Tatars. Il note à cet égard que le Conseil d'Etat de la République du Tatarstan a demandé en mai 2009 à la Douma d'Etat russe de ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui impose aux Etats membres une obligation de protéger et de préserver les langues minoritaires.

164. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, la situation des langues minoritaires s'est encore détériorée depuis 2007, proclamée « année du russe », pendant laquelle les communautés minoritaires ont voulu manifester leur soutien au programme et se sont donc abstenues d'utiliser leurs propres langues. Apparemment, ce recul de la pratique des langues non russes est particulièrement marqué dans les centres urbains où de nombreux jeunes appartenant à des minorités nationales recherchent un emploi. Selon les représentants des minorités, les langues minoritaires ne sont plus entendues et parlées dans les villes que pendant les festivals culturels. En dehors de ces manifestations culturelles, l'emploi des langues minoritaires en milieu urbain serait, semble-t-il, souvent jugé incongru, même dans le cas des langues « titulaires » ayant le statut de langue d'Etat comme le mari dans la République de Mari El ou le komi-permiak dans le Territoire de Perm. De plus, l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec l'administration locale serait, selon les informations disponibles, entravée par l'incapacité de nombreux fonctionnaires de s'exprimer dans ces langues, même si elles ont le statut officiel de langue d'Etat.

165. A cet égard, le Comité consultatif rappelle aux autorités russes que l'emploi des langues minoritaires en public, y compris dans les cadres officiels, ne devrait pas être seulement autorisé, mais aussi activement encouragé et soutenu par les pouvoirs publics, afin que les locuteurs aient connaissance de leur droit d'utiliser et d'apprendre leur langue. De plus, il faut veiller à ce que les fonctionnaires qui travaillent dans des régions où résident des personnes appartenant à des minorités nationales parlent la langue de ces minorités, afin que le droit d'utiliser sa langue dans les relations avec l'administration puisse se concrétiser. Le Comité consultatif se félicite de l'adoption en 2009 de la loi relative aux langues natives du District autonome iamalono-nenets, qui vise à renforcer la présence des langues des minorités peu nombreuses dans l'enseignement supérieur et dans les médias. Il est également heureux d'apprendre que, selon certaines sources, les tribunaux du Territoire de Perm seraient de plus en plus sensibles aux droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales.

⁴³ Voir aussi *Rapport n° 11087 sur la situation des populations finno-ougriennes et samoyèdes dans la Fédération de Russie* élaboré pour débat à la commission permanente de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 26 octobre 2006.

Recommandation

166. Le Comité consultatif exhorte une nouvelle fois les autorités russes à faire en sorte que les droits énoncés par l'article 10 de la Convention-cadre soient garantis et effectivement mis en œuvre dans toutes les régions. L'emploi des langues minoritaires, en particulier des langues des groupes numériquement peu importants, doit être activement encouragé et soutenu par les autorités, afin que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent exercer véritablement les droits protégés par l'article 10.

Choix de l'alphabet*Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

167. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités russes à adopter une législation fédérale autorisant les sujets de la Fédération à décider de l'alphabet devant être utilisé dans les relations avec l'administration et à veiller à ce que le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de choisir l'alphabet qu'elles souhaitent employer conformément à l'article 10 ne soit pas entravé.

Situation actuelle

168. Le Comité consultatif constate qu'en ce qui concerne l'utilisation d'alphabets non cyrilliques pour les langues d'Etat, la législation fédérale n'a pas été modifiée. L'article 3, paragraphe 6 de la loi fédérale relative aux langues est toujours en vigueur, imposant l'utilisation de l'alphabet cyrillique à moins que la législation fédérale n'en dispose autrement, ce qui n'a jamais été le cas. Du fait de cette situation, le carélien n'est pas reconnu comme langue d'Etat de la République de Carélie parce qu'il utilise l'alphabet latin. Le Comité consultatif rappelle que le choix de l'alphabet est étroitement lié à la liberté de choisir sa langue, prévue par l'article 10, et que le droit de choisir la langue et l'alphabet que l'on souhaite utiliser s'applique aussi aux relations officielles avec l'administration locale, dans les conditions prévues par l'article 10, paragraphe 2 de la Convention-cadre. Il tient également à souligner que l'obligation d'utiliser l'alphabet cyrillique pour des langues qui utilisent habituellement d'autres alphabets a un effet dissuasif sur l'emploi de ces langues, ce qui est contraire aux principes énoncés par l'article 10, paragraphe 1 de la Convention-cadre.

Recommandation

169. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités russes d'adopter une législation fédérale permettant de déroger à l'obligation d'utiliser l'alphabet cyrillique pour toutes les langues d'Etat, conformément à l'article 10 de la Convention-cadre.

Article 11 de la Convention-cadre**Indications topographiques***Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

170. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait instamment les autorités à veiller à ce que la législation régissant l'emploi des langues pour les indications topographiques soit conforme aux principes énoncés par les articles 11 et 4 de la Convention-cadre.

Situation actuelle

171. Le Comité consultatif constate qu'aucune modification n'a été apportée à la législation fédérale, qui autorise à employer les langues minoritaires, y compris l'alphabet latin, sur les indications topographiques à côté du russe « en cas de nécessité ». Selon les informations reçues par le Comité consultatif, des panneaux de signalisation routière bilingues ont été mis en place dans plusieurs régions où des personnes appartenant à des minorités nationales vivent en nombre substantiel et en ont fait la demande. Cependant, les indications topographiques rédigées dans les langues d'Etat doivent utiliser l'alphabet cyrillique, alors que celles qui sont rédigées dans d'autres langues peuvent utiliser l'alphabet latin ou d'autres alphabets (voir aussi commentaires ci-avant relatifs à l'article 10).

172. Le Comité consultatif s'inquiète de ce que, selon les représentants des minorités, la mise en place de panneaux de signalisation en langues minoritaires conformément à la législation régionale dépende largement de la bonne volonté des autorités locales, qui se montrent de plus en plus réticentes à répondre aux demandes des minorités en ce sens et appliquent une interprétation restrictive de la notion de « nécessité ». Par ailleurs, le Comité consultatif n'a pas pu obtenir d'informations sur la mesure dans laquelle les autres indications topographiques, comme les noms de rues, étaient présentées dans les langues minoritaires, conformément à l'article 11, paragraphe 3 de la Convention-cadre.

Recommandation

173. Le Comité consultatif demande aux autorités russes de veiller à ce que les dispositions fédérales relatives à l'utilisation des langues minoritaires sur les indications topographiques soient systématiquement respectées au niveau régional.

Article 12 de la Convention-cadre

Egalité d'accès à l'éducation

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

174. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait instamment les autorités à faire en sorte que l'ensemble des acteurs concernés redoublent d'efforts pour améliorer l'accès à l'éducation des enfants non enregistrés et notamment des apatrides et des Roms. Il les engageait vivement à veiller à ce que les difficultés socio-économiques n'entravent pas de manière disproportionnée l'accès à l'éducation des élèves appartenant à certaines minorités et à ce que des mesures de ségrégation scolaire ne soient pas imposées à ces derniers, notamment aux Roms et aux Turcs meskhètes.

Situation actuelle

175. Le Comité consultatif se félicite des mesures prises par les autorités pour mettre fin à la pratique des établissements scolaires qui consistait à refuser l'inscription aux enfants de familles non enregistrées, en rappelant notamment aux établissements leur obligation d'accueillir tous les enfants, indépendamment du statut juridique de leurs parents. En conséquence, le Comité consultatif a été heureux d'apprendre que les refus d'inscription d'enfants apatrides ou non enregistrés, auparavant très répandus, étaient devenus beaucoup plus rares. Dans ce contexte, il prend note avec satisfaction de l'ouverture par le Bureau du médiateur du Territoire de Perm d'une ligne téléphonique accessible 24 heures sur 24 pour signaler les violations de droits commises dans le domaine de l'éducation, notamment les refus d'inscription.

176. En revanche, d'après différentes sources, la pratique consistant à refuser l'inscription des élèves roms qui ne possèdent pas de documents d'identité ou dont les parents ne sont pas enregistrés semble subsister. En effet, les témoignages et les rapports portés à l'attention du Comité consultatif indiquent que dans tout le pays, de nombreux enfants roms continuent de se voir refuser l'accès aux établissements scolaires ordinaires et d'être scolarisés soit dans des établissements distincts, soit dans des classes spéciales pour « Tsiganes » au sein des établissements ordinaires. Bon nombre d'entre eux seraient placés dans des classes de rattrapage pour enfants handicapés mentaux sur la base de tests généralement inadaptés et ne tenant pas compte de la culture des intéressés. Le Comité consultatif est profondément préoccupé par cette pratique discriminatoire, qu'il juge incompatible avec les dispositions de l'article 12 de la Convention-cadre. Par ailleurs, il a été informé que l'enseignement assuré dans les classes ou les établissements scolaires spéciaux n'était pas suffisamment contrôlé et que la qualité de l'enseignement et les résultats des élèves inscrits dans ces établissements/classes étaient très faibles. Des cas de redoublements répétés ont été signalés. Par conséquent, très peu de Roms atteignent le niveau secondaire et le taux de décrochage scolaire est élevé dès le primaire.

177. Le Comité consultatif sait que de nombreux parents roms disent préférer que leurs enfants soient scolarisés dans des classes séparées. Cette préférence s'explique en partie par les préjugés racistes dont feraient fréquemment l'objet les élèves roms. Par ailleurs, les établissements scolaires semblent généralement manquer d'informations et de soutien pour parvenir à intégrer les élèves roms, qui parfois ne parlent pas le russe. De plus, la situation socio-économique de nombreux Roms, l'isolement géographique des quartiers où ils habitent et le manque de moyens de transport font qu'il leur est difficile d'accéder aux établissements scolaires ordinaires. Dans ce contexte, l'intervention de médiateurs scolaires, si possible issus de la communauté rom, pourrait permettre de faciliter les relations entre les établissements scolaires et les parents et les élèves roms, comme en témoignent les expériences menées dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe⁴⁴. Par ailleurs, promouvoir l'accès des enfants roms à l'éducation préscolaire contribuerait fortement à leur intégration dans le système éducatif ordinaire.

178. Le Comité consultatif a aussi été informé de l'existence d'« écoles de tabor » (campement rom), installées dans des logements privés au sein des quartiers roms, notamment dans la Région de Tioumen. Tout en admettant que cette forme d'enseignement peut accroître le taux de scolarisation des enfants roms et les aider à atteindre le niveau requis pour intégrer le système éducatif ordinaire, le Comité consultatif estime qu'elle risque de renforcer la ségrégation des Roms dans la société. En effet, il a appris que rares étaient les élèves des « écoles de tabor » qui poursuivaient leur scolarité dans des établissements d'enseignement secondaire ordinaires.

179. Les personnes appartenant à des peuples autochtones rencontrent également des difficultés particulières pour accéder à l'éducation et présentent, de ce fait, un taux d'analphabétisme supérieur et un niveau d'instruction généralement inférieur à ceux de la population majoritaire. Le Comité consultatif croit comprendre que l'isolement géographique et le manque d'infrastructures et de moyens de transport dans les régions où vivent ces personnes ont conduit à créer des internats pour leurs enfants. Cependant, il partage l'avis des représentants des groupes concernés selon lequel ces internats tendent à éloigner les enfants de leurs familles et de leur milieu culturel. Par conséquent, il regrette que d'autres solutions ne soient pas

⁴⁴ Voir aussi *Recommandation Rec(2009)4 du Comité des Ministres aux états membres sur l'éducation des Roms et des Gens du voyage en Europe*, 17 juin 2009.

davantage développées. Dans ce contexte, il se félicite de l'engagement des autorités, dans le document d'orientation de 2009 sur le développement durable des peuples autochtones, en faveur d'autres possibilités d'enseignement pour les élèves appartenant à des minorités, comme l'enseignement à distance, les « écoles itinérantes », etc. Il espère que ces projets seront convenablement testés et évalués afin qu'ils puissent être reproduits dans de nombreuses régions.

Recommandations

180. Le Comité consultatif invite les autorités à continuer de veiller au respect par tous les établissements scolaires du droit de tous les enfants à être scolarisés, indépendamment du statut juridique de leurs parents ou de leur situation au regard de l'enregistrement. Des mesures promptes et efficaces devraient être prises en cas de non-respect de la législation à cet égard.

181. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à mettre fin au placement injustifié des élèves roms dans des classes de rattrapage. Il convient de veiller en particulier à ce que les tests appliqués aux élèves ne soient pas discriminatoires⁴⁵.

182. Les autorités doivent prendre des mesures fermes pour transférer et intégrer dans le système éducatif ordinaire les élèves roms scolarisés dans des classes ou dans des établissements séparés. Si toutefois une instruction séparée continue d'être temporairement assurée, il convient de veiller à améliorer la qualité de l'enseignement et les résultats scolaires des élèves. L'enseignement dans ces classes/établissements scolaires devrait être régulièrement contrôlé et les enseignants et la direction des établissements concernés devraient bénéficier d'un soutien et d'un accompagnement supplémentaires. Les autorités devraient réfléchir à la mise en place d'un système de médiateurs scolaires roms.

183. Le Comité consultatif demande aux autorités de redoubler d'efforts pour concevoir et mettre en place d'autres solutions que l'internat pour répondre de manière adéquate aux besoins éducatifs des personnes appartenant à des peuples autochtones.

Apprentissage interculturel

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

184. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à encourager la diffusion de connaissances sur les cultures minoritaires auprès des élèves appartenant à la population majoritaire et à mieux former les enseignants à travailler dans des environnements multiculturels.

Situation actuelle

185. Le Comité consultatif constate avec satisfaction qu'il y a une prise de conscience croissante au sein du système éducatif russe de la nécessité de développer un enseignement multiculturel ainsi qu'une éducation à la tolérance et au respect de la diversité, et que des matériels éducatifs ont été élaborés en ce sens⁴⁶. Cependant, selon plusieurs de ses interlocuteurs, ces efforts sont insuffisants et l'accent est surtout mis sur l'« éducation

⁴⁵ Voir aussi arrêts de la *Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires DH et autres c. République tchèque* du 13 novembre 2007, requête n° 57325/00 et *Sampanis et autres c. Grèce* du 5 septembre 2008, requête n° 32526/05.

⁴⁶ Voir par exemple les discours prononcés lors de la réunion du Présidium du Conseil d'Etat tenue à Oufa le 11 février 2011 et consacrée aux *Mesures visant à renforcer l'harmonie interethnique et à développer les diverses cultures de la Russie*.

patriotique ». Pour le Comité consultatif, il est essentiel que l'« éducation patriotique » encourage le respect de la diversité et une conception inclusive de l'identité civique. Le Comité consultatif a aussi été informé qu'en dépit des efforts entrepris, beaucoup d'enseignants ne sont toujours pas assez formés pour enseigner dans un environnement de plus en plus multiculturel et que des mesures supplémentaires devraient être prises dans ce domaine.

186. En ce qui concerne la diffusion de connaissances sur les minorités nationales dans les établissements scolaires, les représentants des minorités nationales ont souligné que leur histoire et leur culture n'étaient pas abordées comme il le faudrait dans les programmes scolaires. Le Comité consultatif note que les informations données sont souvent axées sur les aspects culturels de la vie des minorités et qu'elles portent peu sur les autres aspects de leur vie et sur leur histoire, de sorte que les grandes préoccupations des personnes appartenant à ces groupes restent peu connues du reste de la société. Le Comité consultatif regrette en particulier que les manuels scolaires donnent peu d'informations sur le déplacement forcé de nombreux groupes minoritaires au sein de l'Union soviétique dans les années 1940. Il croit savoir qu'un réexamen des manuels scolaires est en cours depuis plusieurs années⁴⁷ en vue d'analyser comment les personnes appartenant à des minorités nationales y sont présentées. Il espère qu'au terme de cette révision, les informations fournies sur les minorités par les manuels scolaires seront plus exactes et plus complètes.

Recommandations

187. Le Comité consultatif invite les autorités à redoubler d'efforts pour promouvoir le respect de la diversité culturelle et l'éducation contre le racisme dans les écoles. Des mesures supplémentaires devraient être prises pour améliorer la formation des enseignants qui travaillent dans des contextes multiculturels.

188. Des mesures supplémentaires devraient être prises pour que des informations complètes et exactes sur les minorités nationales soient diffusées par le biais des manuels scolaires et, plus généralement, dans les établissements scolaires. Un accent particulier devrait être mis sur l'enseignement de l'histoire des minorités nationales et des travaux devraient être menés à cet égard en coopération étroite avec les représentants des groupes concernés.

Article 14 de la Convention-cadre

Impact des réformes du système éducatif sur l'enseignement des/dans les langues minoritaires

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

189. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait instamment les autorités à définir les modalités d'application du droit de bénéficier d'un enseignement des/dans les langues minoritaires, tel que prévu par la législation fédérale.

Situation actuelle

190. Le Comité consultatif note que le système scolaire offre toujours la possibilité d'étudier les langues minoritaires en tant que matière ou d'étudier dans les langues minoritaires dans l'ensemble de la Fédération de Russie. Selon le rapport étatique, 89 langues minoritaires sont enseignées dans les établissements scolaires russes à des degrés divers. L'enseignement peut

⁴⁷ Voir Deuxième Avis du Comité consultatif sur la Fédération de Russie, commentaires relatifs à l'article 12.

prendre différentes formes : il peut par exemple être assuré dans des établissements scolaires « ethniques », qui proposent un enseignement dans une langue minoritaire, ou dans des établissements scolaires « à composante ethnoculturelle », qui proposent deux ou trois heures d'enseignement de langues et de cultures minoritaires. Les langues minoritaires peuvent être enseignées en tant que matière facultative ou obligatoire et il existe aussi des écoles maternelles « à composante ethnoculturelle ».

191. Le Comité consultatif relève avec intérêt qu'une réforme de l'éducation, engagée en 2009 avec la modification de la loi relative à l'éducation, est mise en œuvre depuis 2011. Trois nouveaux programmes scolaires cadres ont été élaborés et seront appliqués dans les établissements scolaires en fonction de leur situation. Ils comprennent un socle commun applicable à tous les établissements scolaires de la Fédération de Russie et une partie adaptable à définir au niveau local selon les besoins. Le Comité consultatif croit comprendre que la composante « ethnoculturelle » fait partie du volet adaptable des programmes et qu'elle sera mise en œuvre en fonction des décisions qui seront prises au niveau local. Depuis la modification de la loi fédérale relative à l'éducation⁴⁸, l'élaboration de la composante « nationale » des programmes semble désormais partagée entre les autorités fédérales et les établissements scolaires, les régions jouant un rôle plus limité dans le processus⁴⁹. Les habitants de certaines régions, telles que le Bachkortostan et le Tatarstan, craignent que cette évolution ait un impact négatif sur le droit de choisir sa langue d'enseignement. Le Comité consultatif croit aussi savoir que l'enseignement des langues minoritaires ne peut excéder trois heures par semaine mais qu'il n'y a pas de seuil minimal et que les établissements scolaires peuvent décider de ne proposer qu'une heure par semaine ou de ne proposer aucun cours de langue minoritaire. Par conséquent, il espère que les nouveaux programmes scolaires seront mis en œuvre en tenant compte de la nécessité d'assurer un enseignement des/dans les langues minoritaires qui soit digne de ce nom et que cette réforme ne réduira pas encore les possibilités d'apprendre les/dans les langues minoritaires.

192. Par ailleurs, le Comité consultatif regrette que les possibilités de bénéficier d'un enseignement dans les langues minoritaires semblent globalement diminuer, dans la mesure où de moins en moins d'établissements scolaires offrent cette option⁵⁰. En particulier, plusieurs personnes et organisations se sont montrées préoccupées par le processus d'« optimisation » (« *optimizatsia* » en russe) de l'enseignement engagé en 2008, car il pourrait avoir un impact disproportionné sur les établissements « ethniques » et sur les établissements « à composante ethnoculturelle », notamment sur ceux qui se trouvent dans des zones rurales isolées, ainsi que sur les internats fréquentés par les enfants des peuples autochtones. Le processus d'« optimisation » entraîne effectivement la fermeture de nombreux établissements. Bien que reconnaissant la légitimité de ce processus, qui vise à répondre à l'évolution démographique et à d'autres mutations, le Comité consultatif rappelle combien les établissements « ethniques » sont importants pour les villages où vit une forte proportion de personnes appartenant à des minorités nationales. La fermeture de ces établissements scolaires a souvent de graves conséquences sur l'utilisation des langues minoritaires en général, même lorsque des solutions de remplacement sont proposées (le transport vers d'autres établissements, par exemple). Par conséquent, le

⁴⁸ Voir en particulier la loi fédérale n° 309 du 1^{er} décembre 2007 portant modification des textes de loi de la Fédération de Russie relatifs aux normes éducatives nationales (n° 309-FZ).

⁴⁹ Avant l'entrée en vigueur de cette loi, les programmes scolaires étaient élaborés pour 70 % au niveau fédéral, pour 15 % au niveau régional et pour environ 10 % au niveau des établissements scolaires. Voir Troisième rapport de la Fédération de Russie, reçu par le Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, le 9 avril 2010.

⁵⁰ Selon les autorités du Tatarstan, le nombre d'établissements scolaires proposant un enseignement en tatar dans la Fédération de Russie est passé de 712 à 490 entre 2004 et 2009.

Comité consultatif se félicite des efforts déployés dans le Territoire de Perm pour limiter les effets du processus d'« optimisation » sur les écoles des villages du district komi-permiak. Une disposition législative adoptée en 2010 permet aux autorités d'allouer des aides supplémentaires aux établissements « ethniques » et, plus généralement, de trouver les moyens d'assurer la poursuite de l'enseignement des et dans les langues minoritaires, notamment l'enseignement du et en komi-permiak⁵¹. Cette expérience devrait être reproduite dans d'autres régions de la Fédération de Russie.

Recommandations

193. Dans le cadre du processus d'« optimisation » de l'enseignement, le Comité consultatif demande aux autorités de définir et de mettre en œuvre des mesures pour préserver la possibilité d'étudier les et dans les langues minoritaires dans les régions où vit une forte proportion de personnes appartenant à des minorités nationales. Plus généralement, il invite les autorités à prendre des mesures pour développer un climat susceptible d'encourager les personnes appartenant à des minorités nationales à apprendre et à utiliser davantage leur langue minoritaire (voir aussi commentaires ci-avant relatifs à l'article 10).

194. Les autorités devraient veiller, lors de la mise en œuvre des nouveaux programmes scolaires officiels adoptés en 2011, à ce que les besoins des personnes appartenant à des minorités nationales soient dûment pris en compte et à ce qu'elles puissent bénéficier d'un enseignement de qualité de leur culture et de/dans leur langue.

Enseignement des/dans les langues minoritaires

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

195. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait instamment les autorités à définir les modalités d'application du droit de bénéficier d'un enseignement des et dans les langues minoritaires, tel que prévu par la législation fédérale. Il les invitait aussi à redoubler d'efforts pour développer le contenu et le volume de cet enseignement et pour informer les enfants et les parents des possibilités existantes.

Situation actuelle

196. Le Comité consultatif note avec inquiétude que, si les inscriptions dans des établissements « ethniques » ou dans des établissements qui enseignent les langues minoritaires sont nombreuses pour certaines langues, comme le tatar, y compris en dehors du Tatarstan, leur nombre est en baisse pour d'autres langues, comme le komi-permiak. Selon plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif, les parents seraient de moins en moins enclins à faire suivre à leurs enfants un enseignement des/dans les langues minoritaires et seraient nombreux à préférer que leurs enfants étudient d'autres matières. Or, le Comité consultatif croit savoir que, pour que les établissements scolaires proposent un enseignement de/dans des langues minoritaires, il faut notamment que les parents en aient fait la demande. Par conséquent, les possibilités d'étudier les/dans les langues minoritaires sont de plus en plus limitées. Tout en reconnaissant qu'il appartient aux parents de choisir l'éducation de leurs enfants, le Comité consultatif souligne que la diffusion d'informations sur les possibilités d'étudier les langues minoritaires et la création d'un climat propice à leur utilisation dans la vie quotidienne sont nécessaires pour stimuler la demande d'apprentissage de ces langues (voir aussi commentaires

⁵¹ Le soutien supplémentaire apporté aux établissements scolaires « à composante ethnoculturelle » a permis d'éviter la fermeture de cinq d'entre eux dans le Territoire de Perm, notamment d'établissements enseignant le komi-permiak et le mari.

ci-avant relatifs à l'article 10). Dans ce contexte, il regrette que la possibilité de passer les examens du niveau secondaire dans des langues minoritaires ait été supprimée en 2009⁵², ce qui risque de dissuader encore davantage les parents et les élèves d'opter pour un enseignement des/dans les langues minoritaires.

197. Le Comité consultatif a aussi été informé qu'à certains endroits, des parents qui souhaitent que leurs enfants étudient une/dans une langue minoritaire se sont parfois vus refuser l'inscription par les établissements scolaires. Pour le Comité consultatif, il est essentiel que les garanties prévues par la législation fédérale⁵³ pour l'enseignement des/dans les langues minoritaires soient effectivement appliquées au niveau local et que les parents soient informés de leurs droits et puissent effectivement opter pour un tel enseignement, notamment dans les régions où vit une forte proportion de personnes appartenant à des minorités nationales.

198. Le Comité consultatif relève également qu'en ce qui concerne les personnes appartenant à des minorités dispersées, les personnes vivant en dehors de leur formation territoriale ou les personnes qui ne disposent pas de formation territoriale, l'accès à l'enseignement des ou dans les langues minoritaires demeure plus limité. Il est souvent assuré dans le cadre d'« écoles du dimanche », organisées par les organisations de minorités, parfois avec l'aide des autorités.

199. La continuité de l'enseignement tout au long du système éducatif est également un élément important dans la motivation des parents et des enfants à choisir un enseignement des/dans les langues minoritaires. Par conséquent, le Comité consultatif se félicite de ce que pour certaines langues, comme le tatar, il soit possible d'étudier la ou dans la langue minoritaire dès la maternelle. D'un autre côté, il regrette que pour beaucoup d'autres langues, cela ne soit pas possible au-delà de la neuvième année. Dans ce contexte, il attire l'attention sur l'intérêt des « nids linguistiques » pour stimuler l'utilisation des langues minoritaires dès le début de la scolarité. Il souligne que les expériences de « nids linguistiques » ou de « classes d'immersion » menées dans d'autres Etats parties, combinées à la possibilité de suivre un enseignement bilingue ou multilingue par la suite, ont eu un impact positif à la fois sur l'intégration des élèves issus de différents milieux culturels et linguistiques et sur la promotion des langues minoritaires concernées.

200. De plus, le Comité consultatif regrette que selon plusieurs sources, les établissements scolaires ou les classes qui accueillent des élèves roms ou appartenant à des peuples autochtones n'offrent pas un enseignement adapté des langues et des cultures minoritaires. Dans le cas des Roms, cet enseignement est totalement absent dans la plupart des établissements ou classes « roms »⁵⁴. S'agissant des peuples autochtones, le Comité consultatif a été informé que les personnes concernées ne participaient pas suffisamment à la définition par les écoles des programmes scolaires, notamment en ce qui concerne l'enseignement des langues et des cultures minoritaires.

Recommandations

201. Le Comité consultatif demande aux autorités de veiller à ce que la législation fédérale soit effectivement mise en œuvre au niveau local afin de garantir la disponibilité d'un enseignement des/dans les langues minoritaires, y compris pour les personnes appartenant à des

⁵² Décret n° 362 du ministère de l'Éducation et des Sciences de la Fédération de Russie, 28 novembre 2008.

⁵³ Voir en particulier l'article 9 de la loi relative aux langues des peuples de la Fédération de Russie et l'article 6 de la loi relative à l'éducation (modifiée).

⁵⁴ Le Comité consultatif a été informé qu'un « établissement scolaire rom » situé à Oselki (région de Saint-Petersbourg) offrait un enseignement de la langue et de la culture romani.

minorités numériquement peu importantes ou dispersées. Il faudrait en particulier veiller à répondre aux besoins éducatifs des minorités dispersées et des minorités sans formation territoriale en s'assurant qu'il y ait des possibilités suffisantes d'enseignement des/dans les langues minoritaires.

202. Les parents doivent être informés de leur droit de demander un enseignement des/dans les langues minoritaires. Une attention particulière devrait être accordée à la continuité de l'enseignement des/dans les langues minoritaires tout au long du système éducatif.

203. Davantage d'efforts doivent être déployés pour associer véritablement les représentants des minorités nationales, en particulier ceux des peuples autochtones, à l'élaboration des contenus des programmes scolaires concernant différentes matières, notamment leur langue et leur culture.

Article 15 de la Convention-cadre

Représentation au sein des organes élus

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

204. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à examiner la possibilité de réintroduire les dispositions autorisant la fixation de quotas en faveur des peuples autochtones dans les assemblées législatives des sujets de la Fédération.

205. Les autorités étaient aussi invitées à évaluer les répercussions du nouveau système électoral et de la législation applicable aux partis politiques sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie publique.

Situation actuelle

206. Le Comité consultatif note avec satisfaction que les personnes appartenant à des minorités nationales sont représentées dans un certain nombre d'organes élus, notamment au niveau régional, en raison de leur engagement dans les principaux partis politiques. Cependant, il a été informé que, dans la plupart des cas, les membres des assemblées locales appartenant à des minorités nationales étaient peu disposés à représenter les intérêts de leur communauté. Plus généralement, le Comité consultatif regrette que plusieurs obstacles continuent d'empêcher la représentation des personnes appartenant à des minorités nationales à tous les niveaux, bien que certaines barrières aient été atténuées, comme le seuil de représentation électorale qui a été abaissé à 5 %. Parmi les obstacles restants, on peut citer l'interdiction des partis politiques établis sur la base de l'appartenance religieuse ou ethnique et l'obligation de présence dans au moins la moitié des sujets de la Fédération pour pouvoir créer un parti politique (voir aussi commentaires ci-avant relatifs à l'article 7). Par ailleurs, les partis politiques traditionnels ne seraient pas, selon les informations disponibles, très sensibles aux questions touchant aux minorités et seraient peu enclins à intégrer des personnes qui défendent les droits des minorités.

207. Dans ce contexte, le Comité consultatif regrette qu'aucune mesure n'ait été prise pour compenser la suppression, en 2004, des sièges réservés à la minorité komi-permiak au sein de l'assemblée du Territoire de Perm⁵⁵. En revanche, il se félicite de la mise en place, dans le District autonome khanty-mansi, d'un mécanisme informel permettant aux personnes appartenant aux peuples autochtones de continuer à bénéficier de trois sièges au sein de

⁵⁵ Deux sièges continuent d'être réservés au district komi-permiak au sein de l'assemblée du Territoire de Perm mais sans qu'ils soient destinés spécifiquement à la minorité komi-permiak.

l'assemblée régionale. Le Comité consultatif se déclare satisfait de cette pratique qui garantit aux personnes appartenant à ces groupes la possibilité de s'exprimer au sein des organes élus.

208. Depuis 2004, les gouverneurs des sujets de la Fédération sont nommés par le pouvoir central et non plus élus. Les représentants des minorités ont fait observer que cette mesure ayant distendu les liens entre les autorités et les habitants des différentes régions, les préoccupations des minorités étaient moins prises en considération au sein du Conseil de la Fédération, ce qui portait plus particulièrement préjudice aux personnes appartenant à des minorités.

Recommandation

209. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités d'examiner toutes les mesures (sièges réservés y compris) qui pourraient permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales d'être davantage représentées au sein des assemblées élues à différents niveaux et de défendre ainsi leurs intérêts légitimes.

Mécanismes de consultation

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

210. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait instamment les autorités à accélérer la création du Conseil consultatif des relations interethniques sous la tutelle du ministère du Développement régional et à prendre des mesures supplémentaires pour garantir la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la prise de décision.

Situation actuelle

211. Le Comité consultatif prend note de la création en 2006 du Conseil consultatif des autonomies culturelles nationales placé sous la tutelle du ministère du Développement régional. Cependant, il regrette qu'en vertu des règles régissant la création des autonomies culturelles nationales, le mandat du Conseil consultatif soit limité aux questions relatives à la préservation et à la promotion des cultures minoritaires et qu'il ne puisse aborder les autres priorités des personnes appartenant à des minorités nationales (voir aussi commentaires ci-avant relatifs à l'article 5). De plus, les autorités fédérales ne sont pas tenues de consulter le Conseil sur les questions touchant aux minorités. Selon les informations disponibles, son influence sur les décisions, notamment celles concernant l'octroi de subventions, est par conséquent limitée (voir aussi commentaires ci-avant relatifs à l'article 5).

212. Aux niveaux régional et local, le Comité consultatif note avec satisfaction que des conseils interethniques et interreligieux ont été créés par les gouvernements de nombreux sujets de la Fédération, notamment à Perm, à Tioumen et à Moscou. Cependant, les représentants de plusieurs minorités estiment que ces conseils ont un impact limité et que la plupart ne se réunissent pas assez souvent⁵⁶. Par ailleurs, on observe un manque de clarté en ce qui concerne la composition de certains d'entre eux. A Tioumen, par exemple, le Comité consultatif a été surpris d'apprendre que la présidence du conseil consultatif avait été attribuée pendant huit ans à des Russes de souche, en tant que représentants de la population majoritaire.

213. Le Comité consultatif constate avec inquiétude que, d'après les informations disponibles, les personnes appartenant aux peuples autochtones n'ont pas suffisamment accès à des

⁵⁶ Le Conseil consultatif des autonomies culturelles nationales, placé sous l'égide du ministère du Développement régional, se réunit en principe deux fois par an et le conseil interethnique du Territoire de Perm se réunit trois fois par an.

mécanismes de consultation permettant que leurs points de vue soient dûment pris en compte, bien que la législation en vigueur garantisse leur participation aux décisions sur les questions les concernant, notamment sur la question de l'utilisation des ressources naturelles. Il semble en effet que la fréquence des consultations dépende de la bonne volonté des autorités locales. Par ailleurs, les représentants des minorités ont souligné que, lorsque des consultations étaient menées, leur résultat était rarement satisfaisant pour eux.

214. Le Comité consultatif constate avec satisfaction qu'au niveau régional, des organes consultatifs des peuples autochtones ont été créés dans le Territoire de Khabarovsk. Cependant, les représentants de ces minorités regrettent qu'il n'existe pas de telle structure consultative au niveau fédéral. Ils estiment qu'un conseil consultatif semblable au Conseil consultatif des autonomies culturelles nationales devrait être créé afin que leurs intérêts soient systématiquement représentés à l'échelon fédéral. Selon eux, les autorités fédérales n'ont actuellement aucune obligation de les consulter et, par conséquent, il n'y a pas de participation systématique des représentants des peuples autochtones aux décisions sur les questions les concernant. Pour le Comité consultatif, il importe de veiller à ce que des structures bien définies soient en place pour permettre une consultation régulière entre les autorités fédérales et les représentants des peuples autochtones du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient, afin d'assurer la participation effective de ces groupes aux décisions sur toutes les questions les concernant.

215. Enfin, certains représentants des minorités ont déploré le manque de communication globale sur les politiques relatives aux minorités ainsi que le manque de coordination de ces dernières entre les sujets de la Fédération et entre les niveaux régional et fédéral. A leur avis, cela nuit en particulier à la préservation et à la promotion des langues et des cultures des minorités vivant dans les différentes régions. De ce fait, la protection des droits garantis par la Convention-cadre varie selon les régions, et les personnes appartenant à des minorités nationales ne jouissent pas d'une sécurité juridique suffisante en ce qui concerne l'exercice de leurs droits.

Recommandations

216. Le Comité consultatif invite les autorités à veiller à ce que les organes de consultation des minorités nationales existants permettent véritablement une participation régulière et durable des personnes appartenant à des minorités nationales aux décisions sur toutes les questions les concernant.

217. Il invite également les autorités à créer, au niveau fédéral, une structure qui permette une consultation régulière des personnes appartenant aux peuples autochtones, en étroite concertation avec les représentants de ces groupes. Les autorités doivent aussi prendre des mesures supplémentaires pour garantir la participation effective de ces personnes aux décisions sur les questions les concernant aux niveaux régional et local.

218. Par ailleurs, la coordination des politiques en faveur des minorités devrait être améliorée entre les sujets de la Fédération et entre les niveaux fédéral et régional. Un accent particulier doit être mis sur la nécessité d'assurer la mise en œuvre systématique des droits garantis par la Convention-cadre sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie.

Participation à la vie économique

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

219. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif jugeait que les personnes appartenant à des minorités nationales ne participaient pas suffisamment à la vie économique et

encourageait vivement les autorités russes à veiller à ce qu'il n'y ait pas de restrictions excessives à leur accès au marché du travail, notamment en mettant en place des mesures positives.

Situation actuelle

220. Le Comité consultatif constate avec inquiétude que la situation socio-économique globale des personnes appartenant aux peuples autochtones demeure, d'après de nombreux rapports et selon les représentants des minorités interrogés, très inférieure à la moyenne russe. Elles sont particulièrement défavorisées dans le domaine de l'accès aux services de santé et au marché du travail. Dans ce contexte, le Comité consultatif prend note avec satisfaction du plan d'action visant à mettre en œuvre le document d'orientation mentionné dans la partie relative à l'article 5, qui prévoit un certain nombre de mesures destinées à améliorer le niveau de vie des personnes appartenant aux peuples autochtones dans la Fédération de Russie⁵⁷.

221. Cependant, comme indiqué ci-dessus (voir commentaires relatifs à l'article 5), la mise en œuvre de ce plan d'action est lente et les représentants des minorités semblent n'avoir pas été suffisamment consultés lors de son élaboration. S'agissant du système de quotas mis en place pour assurer l'accès des représentants des groupes autochtones à l'enseignement supérieur, par exemple, le Comité consultatif a appris que le nombre de places garanties était en diminution et que, lorsque des places étaient disponibles, elles ne l'étaient que dans les facultés de médecine et de philologie. Les représentants des minorités disent avoir un besoin urgent d'un plus grand nombre de places en université et souhaitent avoir également accès aux facultés de technologie, d'ingénierie et de droit. Les communautés autochtones pourraient ainsi développer leur propre expertise juridique, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement, et mieux intégrer les progrès technologiques dans leur mode de vie traditionnel, ce qui les aiderait à surmonter leurs difficultés économiques et à améliorer leurs infrastructures.

222. Le Comité consultatif regrette que les mesures prises par le Gouvernement, qui sont principalement axées sur la préservation des modes de vie traditionnels, créent, selon les représentants des minorités, une dépendance de plus en plus difficile à surmonter par les communautés. A cet égard, il est préoccupé par le projet de modification de la loi fédérale relative à la pêche, qui limite la définition de la pêche traditionnelle à la satisfaction des besoins personnels immédiats, menaçant ainsi la capacité des peuples autochtones à exercer leur droit à travailler et à gagner leur vie conformément à l'article 15 de la Convention-cadre en vendant leurs produits dans le cadre de petites entreprises locales (*obchtchinas*). Le Comité consultatif estime qu'il est urgent de prendre des mesures positives visant à promouvoir l'accès des personnes appartenant aux peuples autochtones au marché du travail, et notamment à supprimer tous les obstacles à leur participation à la vie économique générale. Il est essentiel que les représentants des minorités soient étroitement associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi régulier de ces mesures, afin de s'assurer qu'elles bénéficient à leur cible.

223. Le Comité consultatif prend note avec inquiétude des rapports selon lesquels les indicateurs de santé concernant les communautés autochtones continuent d'être globalement alarmants. Si la situation générale semble s'être améliorée depuis le recensement de 2002, qui a révélé que l'espérance de vie des personnes appartenant aux peuples autochtones était de quinze ans inférieure à la moyenne russe, des études récentes établissent un lien direct entre l'état de santé de ces personnes et la dégradation de la situation écologique de certaines régions habitées

⁵⁷ Voir 4^e partie du Plan d'action visant à mettre en œuvre des stratégies pour le développement durable des peuples autochtones numériquement peu importants du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie pour la période 2009 à 2011, adopté par le Gouvernement le 28 août 2009, 1245r.

par des peuples autochtones⁵⁸. Les résultats préliminaires du recensement de 2010 mené dans les villages de Iamsk et de Takhtoïamsk (Région de Magadan) indiquent que la population villageoise a diminué de 25 % depuis 2002, en raison de la médiocrité des services médicaux et de l'alcoolisme. Par ailleurs, l'accès aux services de santé est souvent problématique pour les communautés autochtones du fait de leur isolement⁵⁹.

224. Par ailleurs, le Comité consultatif regrette qu'il n'y ait pas de programme global visant à remédier à l'importante sous-représentation des personnes appartenant à la minorité rom sur le marché du travail. Si le manque de données statistiques empêche toute étude concernant le nombre de Roms travaillant dans le secteur public, il ressort des informations disponibles que ce nombre est très faible en raison des préjugés largement répandus à l'égard des Roms dans les secteurs public et privé (voir commentaires ci-avant relatifs à l'article 4) et à leur manque de formation. Le Comité consultatif a aussi appris que le secteur public employait également peu de personnes appartenant à d'autres groupes minoritaires. En conséquence, la représentation des locuteurs de langues minoritaires dans le secteur public ne suffit souvent pas à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de s'adresser aux autorités administratives locales dans leur langue (voir commentaires ci-avant relatifs à l'article 10). Dans les régions habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à des minorités nationales, notamment par des « groupes titulaires », des dispositions spéciales devraient être prises pour que les membres qualifiés de ces communautés bénéficient d'une égalité d'accès à l'emploi dans le secteur public. Leurs compétences linguistiques, qu'il s'agisse d'une langue d'Etat régionale ou d'une langue minoritaire, devraient être considérées comme un avantage, puisque le fait de les employer permettra aux autorités locales de respecter leur obligation de favoriser l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec l'administration locale, comme le prévoient les lois fédérales et régionales relatives aux langues.

Recommandations

225. Le Comité consultatif demande aux autorités d'accélérer la mise en œuvre des mesures visant à améliorer la situation socio-économique des peuples autochtones, notamment en ce qui concerne l'accès au marché du travail et aux services de santé. Toutes ces mesures devraient être conçues, mises en œuvre et régulièrement suivies en consultation directe avec les représentants des minorités afin d'assurer leur efficacité maximale. Il faudrait en particulier encourager l'autosuffisance des communautés autochtones.

226. Le Comité consultatif exhorte par ailleurs les autorités à adopter sans délai des mesures positives de portée générale visant à faciliter l'accès des Roms à tous les secteurs du marché du travail, notamment par l'enseignement professionnel et la formation.

227. Les autorités devraient également veiller à ce que les services publics emploient suffisamment de personnel maîtrisant les langues minoritaires afin de permettre aux personnes appartenant à des minorités d'utiliser leur langue dans les relations officielles avec l'administration locale, conformément à l'article 10 de la Convention-cadre.

⁵⁸ Voir l'étude menée par l'Université d'Etat extrême-orientale de médecine de Khabarovsk, présentée lors d'une conférence intitulée « L'état de santé des peuples autochtones d'Extrême-Orient », le 22 octobre 2009.

⁵⁹ Voir, par exemple, la situation dans le village de Paren (district de la Penjina), où le ministère public du Territoire du Kamtchatka a ordonné une inspection concernant l'accès des villageois aux droits constitutionnels relatifs, notamment, à la santé, ceux-ci n'ayant apparemment eu accès à aucun soin médical depuis deux ans. <http://www.indigenouportal.com>, 11 novembre 2009.

Article 16 de la Convention-cadre

Retour des personnes déplacées de force

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

228. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à faciliter le retour volontaire des Ingouches déplacés dans le District de Prigorodny. Il invitait instamment les autorités à veiller à ce que le retour des personnes déplacées par la série de conflits survenus en Tchétchénie se déroule sur la base du volontariat et en toute sécurité.

Situation actuelle

229. On ne dispose pas de statistiques fiables concernant le nombre de personnes déplacées à la suite des conflits armés survenus en Tchétchénie et dans le District de Prigorodny en Ossétie-du-Nord-Alanie (récemment ou au début des conflits). Selon diverses estimations, le Caucase du Nord accueillait toujours au moins 55 000 personnes déplacées en 2010 (45 000 originaires de Tchétchénie et 10 000 originaires d'Ossétie-du-Nord-Alanie) et un nombre indéterminé de personnes était encore déplacées dans d'autres régions de la Fédération de Russie⁶⁰. Le Comité consultatif prend note avec satisfaction des efforts importants déployés par les autorités pour encourager le retour des personnes déplacées, notamment au moyen de programmes visant à fournir des logements ou des indemnités de logement et à favoriser le redressement économique de la région. Cependant, la plupart des mesures semblent être axées sur la ville de Grozny. On ne sait pas exactement combien de personnes sont rentrées chez elles et encore moins si elles y sont retournées durablement. Selon plusieurs rapports, les mouvements de retour ont été négligeables en 2010, ce qui pourrait être lié à la dégradation de la situation en matière de sécurité dans le Caucase du Nord depuis 2009⁶¹. Le Comité consultatif a également appris que la population et les milieux officiels des autres régions voyaient d'un mauvais œil les ressources financières considérables qui étaient dépensées pour la reconstruction de la Tchétchénie, ce qui attisait encore davantage l'hostilité à l'égard des personnes originaires de cette région dans l'ensemble de la Fédération.

230. Selon plusieurs organisations internationales qui suivent la situation, environ la moitié des personnes rentrées dans le District de Prigorodny et 60 % des personnes rentrées en Tchétchénie ont pu retrouver leur ancien logement. Pour les autres, le retour a été particulièrement difficile, leur logement ayant été détruit ou occupé par d'autres personnes, bon nombre d'entre elles ne possédant pas les documents nécessaires pour établir leur droit de propriété. Beaucoup occupent toujours des logements provisoires dans lesquels les conditions de vie sont souvent médiocres et qui n'offrent généralement pas de garantie de maintien dans les lieux (notamment en Ingouchie). Le Comité consultatif s'inquiète en particulier de ce que les retours dans les villages à forte mixité ethnique du District de Prigorodny continuent d'être peu nombreux en raison des tensions qui subsistent, semble-t-il, entre les Ossètes et les Ingouches. Il rappelle aux autorités qu'il faut tout mettre en œuvre pour permettre le retour des personnes déplacées dans leurs anciens lieux de résidence, dans la mesure où leur installation dans de nouvelles localités, comme les villages de Maïskoe et de Novi, risque de modifier les proportions de la population du District de Prigorodny, ce qui serait contraire à l'article 16 de la Convention-cadre. A cet égard, le Comité consultatif se félicite de l'accord conclu en 2009 entre

⁶⁰ Voir notamment Norwegian Refugee Council and Internal Displacement Monitoring Centre, *Russian Federation: IDPs still face challenges related to their displacement*, août 2010.

⁶¹ Voir notamment le *Rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite dans la région en mai 2011 (ibid.)*.

les Républiques d'Ingouchie et d'Ossétie-du-Nord-Alanie, qui prévoit le retour des personnes déplacées vers toutes les régions. Malheureusement, il croit savoir qu'il n'est toujours pas appliqué.

231. En ce qui concerne les retours en Tchétchénie, le Comité consultatif s'inquiète vivement de ce que, selon les informations disponibles, des pressions soient exercées sur les personnes déplacées de force dans d'autres régions pour qu'elles rentrent chez elles, notamment en ne leur octroyant pas ou en ne leur prolongeant pas le statut d'immigré de force ou en leur refusant l'enregistrement (voir commentaires ci-avant relatifs à l'article 4), ce qui n'est pas conforme au principe de liberté de circulation garanti par l'article 27 de la Constitution russe⁶². En 2009, les personnes déplacées qui demeuraient encore en Ingouchie auraient été radiées de la liste d'assistance du Gouvernement afin de les inciter au retour. Le Gouvernement fédéral a dégagé des financements importants pour les familles déplacées en Ingouchie en 2010, mais seules celles qui possédaient le statut d'immigré de force pouvaient en bénéficier, soit une minorité. Par ailleurs, le Comité consultatif s'inquiète de ce que, selon les informations disponibles, les possibilités d'installation offertes aux candidats au retour sont limitées, tant à Grozny et dans d'autres villes, qui sont pourtant ciblées par la plupart des programmes de redressement du Gouvernement et concentrant la majorité des dispositifs d'assistance.

Recommandations

232. Le Comité consultatif exhorte les autorités fédérales et régionales à redoubler d'efforts pour permettre à toutes les personnes qui souhaitent retourner dans leurs anciens lieux de résidence dans le District de Prigorodny de le faire en toute sécurité et dignité.

233. Par ailleurs, le Comité consultatif invite instamment les autorités à veiller à ce que tous les retours en Tchétchénie se déroulent sur la base du volontariat et dans les conditions de sécurité requises. Des mesures supplémentaires doivent être prises pour faciliter l'accès des rapatriés à l'assistance dans toutes les régions et pour faire en sorte que les retours soient durables.

Création de nouvelles formations territoriales

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

234. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait instamment les autorités à mener des consultations approfondies avec les populations concernées avant toute fusion ou création de formations territoriales afin de s'assurer qu'elles n'aient pas d'impact négatif sur l'exercice des droits garantis par la Convention-cadre pour les personnes appartenant à des minorités nationales vivant dans les zones concernées.

Situation actuelle

235. Le Comité consultatif note qu'après la création du Territoire de Perm en décembre 2005, issu de la fusion entre la Région de Perm et le District autonome komi-permiak, plusieurs autres territoires plus vastes ont été créés par fusion entre 2007 et mars 2008⁶³. Il croit également savoir que plusieurs autres fusions sont prévues, comme la fusion entre la Région de Tioumen,

⁶² Voir aussi arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Timishev c. Russie*, du 13 mars 2006, requête n° 55974/00, ayant conclu à une violation de la liberté de circulation du requérant tchéchène à qui l'enregistrement avait été refusé à Naltchik (Kabardie-Balkarie).

⁶³ Le Territoire de Krasnoïarsk, le Territoire du Kamtchatka, la Région d'Irkoutsk et le Territoire d'Outre-Baikal ont été créés dans le cadre de fusions entre des régions (*oblasts*) et des districts autonomes plus petits, respectivement le 1^{er} janvier 2007, le 1^{er} juillet 2007, le 1^{er} janvier 2008 et le 1^{er} mars 2008.

le District autonome iamalou-nenets et le District autonome khanty-mansi au sein du Territoire de Tioumen et la fusion entre la Région d'Irkoutsk, la République de Bouriatie et le Territoire d'Outre-Baïkal au sein du Territoire du Baïkal. Le Comité consultatif s'inquiète de ce que, selon certaines sources, les discussions concernant les fusions envisagées se tiennent exclusivement à Moscou sans qu'aucune consultation approfondie avec les populations concernées soit organisée. D'après les représentants des minorités, les fusions ont souvent réduit encore davantage les possibilités déjà limitées pour les communautés minoritaires de participer aux affaires publiques (voir commentaires ci-avant relatifs à l'article 15), ainsi que l'importance des aides allouées aux associations de minorités par les autorités locales⁶⁴.

236. Bien que sensible à l'intention des autorités de rationaliser le découpage administratif, le Comité consultatif s'inquiète de ce que l'avis des représentants des minorités ne soit pas suffisamment pris en compte concernant ces fusions, pas plus, semble-t-il, que celui des autorités locales concernées. La création de nouvelles formations territoriales ayant un impact évident et direct sur le degré d'influence que peuvent avoir les personnes appartenant à des minorités nationales sur la vie publique des territoires concernés (par exemple pour les Bouriates qui résidaient dans les anciens districts autonomes bouriates aujourd'hui regroupés avec la Région d'Irkoutsk et le Territoire d'Outre-Baïkal) et sur les proportions de la population dans une aire géographique où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, le Comité consultatif estime que toute décision s'y rapportant ne saurait être prise qu'après la tenue de consultations approfondies et transparentes avec les populations visées, qui doivent être pleinement informées des conséquences de ces fusions sur le degré de jouissance des droits garantis par la Convention-cadre.

Recommandation

237. Le Comité consultatif presse une nouvelle fois les autorités fédérales de veiller à ce que toute fusion ne soit réalisée qu'en étroite concertation avec les autorités régionales et locales et la population concernée, de sorte qu'elle n'ait pas d'impact négatif sur l'exercice des droits des personnes appartenant à des minorités nationales.

Article 17 de la Convention-cadre

Coopération transfrontalière avec les ONG

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

238. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif se déclarait préoccupé par le risque de restriction excessive des activités des organisations publiques représentant des minorités nationales et bénéficiant du soutien d'« Etats-parents ».

Situation actuelle

239. Le Comité consultatif a appris avec inquiétude que les organisations de minorités soutenues par des Etats voisins et/ou travaillant en coopération avec des organisations établies dans ces derniers étaient parfois confrontées à des réactions négatives de la part des autorités en raison de tensions avec ces Etats. Leurs membres seraient considérés comme des « traîtres » ou des « extrémistes » lorsqu'ils coopèrent avec certains Etats pour protéger les intérêts légitimes

⁶⁴ A cet égard, le Territoire de Perm constitue une exception, dans la mesure où depuis la fusion, selon les informations reçues, davantage de ressources sont mises à disposition pour des projets en faveur des minorités et les questions des droits de l'homme bénéficient d'une attention accrue, du fait de l'ouverture d'un bureau du médiateur du Territoire de Perm dans le District komi-permiak.

des groupes minoritaires concernés, notamment pour la préservation de leur langue et de leur culture. Cette situation n'est pas conforme aux principes énoncés par l'article 17 de la Convention-cadre et le Comité consultatif espère que les autorités russes feront en sorte de mettre fin à de telles pratiques.

Recommandation

240. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à ne pas entraver indûment le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières.

Article 18 de la Convention-cadre

Relations bilatérales

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

241. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait la Fédération de Russie à prendre des mesures pour favoriser les relations de bon voisinage, notamment par l'adoption d'accords bilatéraux, afin d'assurer la protection des personnes appartenant aux minorités nationales concernées.

Situation actuelle

242. Le Comité consultatif s'inquiète vivement de ce que les personnes appartenant à la minorité géorgienne aient été harcelées par la police, aient été victimes d'expulsions et aient rencontré d'autres difficultés d'ordre pratique en raison des tensions survenues dans les relations entre la Fédération de Russie et la Géorgie en 2006 et après cette période (voir aussi commentaires ci-avant relatifs à l'article 6). De même, le Comité consultatif note avec une profonde préoccupation que des Tadjiks résidant dans la Fédération de Russie ont fait l'objet d'un traitement similaire à l'automne 2011, à la suite de la poussée de tensions survenue entre la Fédération de Russie et le Tadjikistan. Ces situations sont incompatibles avec les principes énoncés par la Convention-cadre.

Recommandations

243. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à veiller à ce qu'il n'y ait pas de violations des droits protégés par la Convention-cadre lorsque des tensions surviennent avec des Etats voisins.

244. Il encourage une nouvelle fois les autorités à conclure des accords bilatéraux afin d'améliorer la protection des personnes appartenant aux minorités nationales concernées.

III. CONCLUSIONS

245. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions pourraient servir de base aux conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives à la Fédération de Russie.

Evolutions positives au terme des deux cycles de suivi

246. Les autorités russes conservent une approche généralement souple et pragmatique de la reconnaissance des minorités nationales et du champ d'application de la Convention-cadre, alors que la situation demeure exceptionnellement complexe du fait de l'hétérogénéité des minorités nationales présentes dans la Fédération de Russie.

247. Des modifications apportées à la loi fédérale relative à l'immigration et à l'enregistrement des ressortissants étrangers et des personnes apatrides et à la loi fédérale relative au statut juridique des ressortissants étrangers ont facilité l'accès aux titres de séjour temporaires et aux permis de travail. Des efforts importants ont été déployés pour réduire le nombre d'apatrides présents dans la Fédération de Russie.

248. Les autorités continuent de soutenir l'organisation de nombreuses manifestations culturelles touchant aux minorités nationales dans tout le pays. De même, il existe toujours un large choix de journaux et d'autres publications édités par des organisations de minorités nationales, y compris en langues minoritaires.

249. Un document d'orientation très complet visant à promouvoir le développement durable des peuples autochtones numériquement peu importants du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient a été adopté en 2009. Il fixe des objectifs pour l'amélioration de la situation socio-économique de ces populations jusqu'en 2025. Un plan d'action visant à mettre en œuvre le document d'orientation a également été adopté, assorti de financements prélevés sur le budget fédéral.

250. Le Code pénal a été modifié en 2007 afin d'étendre la liste des infractions pour lesquelles le motif de haine ethnique, raciale ou religieuse doit être considéré comme une circonstance aggravante. La motivation raciste des infractions est de plus en plus reconnue par les forces de l'ordre et le nombre d'infractions à caractère raciste a commencé à diminuer en 2011. De plus, la Cour suprême a émis des recommandations en 2011 concernant la répression de l'« extrémisme », afin d'éviter que la loi relative à la répression des activités extrémistes ne soit utilisée à mauvais escient.

251. Des mesures ont été prises pour enquêter sur les infractions commises par des groupes d'extrême droite ou néonazis et pour les réprimer. Les autorités ont également entrepris, au niveau fédéral et régional, de combattre le racisme et l'intolérance dans la société ; dans ce contexte, plusieurs campagnes de lutte contre le racisme et de sensibilisation au respect de la diversité culturelle ont été menées.

252. Une Commission d'enquête fédérale a été créée en 2010 pour enquêter sur les violations des droits de l'homme commises pendant les conflits de Tchétchénie, y compris celles qui auraient été commises par les forces de l'ordre. Des efforts importants ont été déployés pour encourager le retour des personnes déplacées dans le Caucase du Nord.

253. Des mesures ont été prises pour mettre fin à la pratique qui consistait à refuser l'inscription dans les établissements scolaires des élèves issus de familles non enregistrées et/ou apatrides. Il existe toujours des possibilités d'étudier de et dans de nombreuses langues minoritaires parlées dans la Fédération de Russie, parfois dès le niveau préscolaire.

254. Un Conseil consultatif des autonomies culturelles nationales a été établi au niveau fédéral en 2006. Des conseils interethniques et interreligieux ont également été créés dans de nombreuses régions et des organes consultatifs destinés aux peuples autochtones ont été mis en place dans certaines régions, comme dans le Territoire de Khabarovsk.

Sujets de préoccupation au terme des deux cycles de suivi

255. Bien qu'il existe des dispositions antidiscriminatoires dans la législation russe, il y a lieu d'adopter une législation antidiscriminatoire complète, couvrant tous les domaines et contenant une définition claire de ce qui constitue une discrimination. Une instance spécialisée indépendante qui ne traiterait que du problème de la discrimination devrait être créée. Elle serait chargée d'assurer un suivi approfondi de la situation en la matière et de sensibiliser l'opinion publique aux problèmes liés à la discrimination dans la société. L'actuel mandat et les ressources limitées du Bureau fédéral du médiateur des droits de l'homme ne permettent pas à cette instance de mener à bien ces tâches importantes.

256. Les personnes appartenant à certaines minorités, notamment celles originaires du Caucase et les Roms, sont toujours confrontées à une forte discrimination dans des domaines tels que l'accès à l'emploi et au logement, tandis que l'intolérance et l'hostilité générales à l'égard des « étrangers » s'expriment de plus en plus ouvertement. Dans de nombreuses régions, les Roms continuent d'être victimes d'expulsions de force sans qu'une solution de relogement adéquate leur soit proposée. Les rémunérations et les conditions de travail de la plupart des personnes appartenant aux peuples autochtones exerçant des activités traditionnelles ne sont pas conformes aux conditions légales de base.

257. Le système d'enregistrement du lieu de résidence demeure problématique et discriminatoire dans certaines régions, en raison des obstacles administratifs et, parfois, de la corruption et des comportements discriminatoires des représentants de l'ordre. En conséquence, il reste de nombreux cas non résolus d'apatridie dans plusieurs régions, notamment dans le Territoire de Krasnodar. En outre, en raison des obstacles rencontrés par les travailleurs migrants pour se faire enregistrer et obtenir un permis de travail, ces derniers sont particulièrement vulnérables à l'exploitation et aux abus.

258. Les personnes originaires du Caucase et d'Asie centrale, tout comme les Roms, font l'objet de contrôle d'identité sélectifs et d'une fréquence disproportionnée et sont très exposés à la corruption de la police ainsi qu'à d'autres formes d'exactions policières, y compris parfois un recours disproportionné à la force.

259. Aucune stratégie globale n'a été adoptée au niveau fédéral ou régional pour remédier aux multiples inégalités subies par les Roms dans de nombreux domaines, notamment l'éducation, le logement, l'accès à l'emploi et les soins de santé.

260. Si les pouvoirs publics accordent un large soutien aux activités culturelles des personnes appartenant à des minorités, le soutien apporté à d'autres activités est insuffisant. Les procédures et les critères d'allocation des aides financières manquent de transparence et une plus grande participation des représentants des minorités aux décisions concernant l'attribution des financements serait nécessaire.

261. La mise en œuvre du Document d'orientation sur le développement durable des peuples autochtones numériquement peu importants du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie et du plan d'action s'y rapportant ne progresse que lentement. En outre, des inquiétudes ont été exprimées concernant les récentes modifications apportées aux lois fédérales régissant l'utilisation des ressources naturelles (notamment la chasse, la pêche et l'utilisation des sols), qui portent atteinte au droit d'accès préférentiel, libre et non concurrentiel des peuples autochtones à la terre et aux ressources naturelles.

262. Malgré les mesures prises par les autorités, le nombre d'infractions à caractère raciste, visant principalement des Roms ou des personnes originaires d'Asie centrale, du Caucase, d'Asie et d'Afrique reste alarmant. Des manifestations d'islamophobie et d'antisémitisme sont aussi fréquemment signalées, ainsi que des cas d'affrontements interethniques, parfois attisés par des personnalités politiques locales et par les médias. L'utilisation par la classe politique d'un discours rhétorique xénophobe et raciste est de plus en plus fréquente, et les autorités ne réagissent pas toujours comme elles le devraient à de telles déclarations. Les médias diffusent des préjugés et tiennent parfois des propos haineux à l'égard de certains groupes minoritaires, en particulier des personnes originaires du Caucase et d'Asie centrale ainsi que des Roms.

263. Globalement, le Caucase du Nord continue d'être la scène de graves violations des droits de l'homme. Les personnes appartenant à des groupes musulmans non traditionnels et les membres de leur famille seraient souvent harcelés et maltraités par les forces de l'ordre. En Tchétchénie, des pressions accrues sont exercées sur toutes les personnes, y compris sur celles qui appartiennent à des minorités non musulmanes, pour qu'elles se conforment à des « pratiques coutumières » strictes.

264. Il est très difficile pour les personnes et les ONG actives dans le domaine des droits de l'homme et des minorités d'exercer leurs droits à la liberté d'association, d'expression et d'opinion, malgré les modifications apportées à la loi relative aux ONG en 2009. Il arrive qu'elles fassent l'objet de poursuites en vertu de la loi relative à la répression des activités extrémistes lorsqu'elles expriment leurs préoccupations concernant la protection des droits des minorités.

265. Bien que l'égalité entre les différentes langues de la Fédération de Russie soit garantie par la législation fédérale, le climat général ne semble pas propice à l'utilisation des langues minoritaires dans la vie quotidienne, notamment dans les cadres officiels et sur les panneaux topographiques. En particulier, la pratique des langues minoritaires semble être en diminution rapide dans les centres urbains, même chez les personnes appartenant à des minorités vivant dans leur propre formation territoriale. Le nombre d'émissions de télévision et de radio diffusées dans des langues minoritaires diminue également.

266. Les enfants roms continuent d'être très défavorisés dans le domaine de l'éducation : l'inscription dans les établissements scolaires est notamment refusée aux élèves dont les parents ne possèdent pas de documents d'identité et ils sont souvent placés dans des classes ou des établissements séparés, où la qualité de l'enseignement est, semble-t-il, très mauvaise. Bien souvent, les dispositions législatives fédérales relatives à l'enseignement des/dans les langues

minoritaires ne sont souvent pas effectivement appliquées au niveau local et, par conséquent, il n'existe pas de garanties concrètes assurant l'accès à cet enseignement. De plus, le processus d'« optimisation » de l'enseignement en cours a entraîné la fermeture de plusieurs établissements qui proposaient un enseignement des et dans les langues minoritaires.

267. Malgré les modifications législatives adoptées en 2009, les autorités ne sont toujours pas tenues de consulter les autonomies culturelles nationales, et notamment le Conseil fédéral des autonomies culturelles nationales, sur les questions les concernant. Il est regrettable que les activités des autonomies culturelles nationales soient limitées au secteur de la culture dans son sens étroit, d'autant plus que la création de partis politiques fondés sur l'appartenance raciale, nationale ou religieuse est interdite. Les fusions de formations territoriales ont parfois eu pour effet de limiter les possibilités pour les communautés minoritaires de participer véritablement aux affaires publiques et de faire valoir leurs intérêts.

268. Les représentants des peuples autochtones regrettent de ne pas pouvoir participer aux décisions concernant le développement industriel de leurs territoires traditionnels. En outre, leur participation à la vie socio-économique demeure largement inférieure à la moyenne russe et les indicateurs de santé les concernant restent alarmants.

Recommandations

269. Outre les mesures à prendre pour donner suite aux recommandations détaillées énoncées aux sections I et II de l'Avis du Comité consultatif, les autorités sont invitées à prendre les mesures suivantes pour améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Questions nécessitant une action immédiate⁶⁵

- **Veiller à ce que les systèmes d'enregistrement régionaux et locaux du lieu de résidence soient conformes à la législation fédérale et mis en œuvre de manière transparente et non discriminatoire et à ce qu'un droit de recours soit garanti à toutes les personnes. L'enregistrement ne doit pas être considéré comme une condition préalable à l'accès aux droits fondamentaux ;**
- **Veiller à ce que des enquêtes soient rapidement menées sur tous les cas présumés d'inconduite, de violences et de violations des droits de l'homme imputables à la police et à ce que les auteurs de tels actes soient poursuivis et sanctionnés. Mettre fin à la pratique persistante du « profilage ethnique ». Prendre des mesures beaucoup plus fermes pour sensibiliser et former la police aux dispositions en matière d'égalité et de non-discrimination ainsi qu'aux droits de l'homme en général ;**
- **Prendre des mesures supplémentaires et plus fermes pour prévenir les infractions à caractère raciste, pour que des enquêtes soient menées et des poursuites engagées lorsque de tels actes sont signalés et pour sanctionner leurs auteurs. Condamner fermement, rapidement et clairement toutes les expressions d'intolérance, de racisme et de xénophobie, notamment sur la scène politique et dans les médias. Redoubler d'efforts pour lutter contre la diffusion d'idéologies racistes au sein de la population, en particulier parmi les jeunes ;**

⁶⁵ Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

- **Veiller à ce que des garanties juridiques fermes concernant le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'apprendre et de parler leur langue soient introduites dans la législation régionale et à assurer un suivi étroit de leur mise en œuvre. Prendre des mesures pour promouvoir le respect de la diversité linguistique et culturelle et pour renforcer la présence des langues et des cultures minoritaires dans tous les domaines de la vie quotidienne ;**
- **Redoubler d'efforts, notamment financiers, pour mettre en œuvre les objectifs fixés par le Document d'orientation sur le développement durable des peuples autochtones numériquement peu importants du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient en coopération étroite avec les personnes concernées. Prendre des mesures supplémentaires pour que les représentants des peuples autochtones soient systématiquement consultés sur toutes les questions les concernant. Veiller à ce que l'objectif de promouvoir le développement durable des peuples autochtones ne soit pas remis en cause par des évolutions législatives simultanées tendant à restreindre l'accès préférentiel de ces derniers à la terre et aux ressources naturelles.**

Autres recommandations⁶⁶

- Adopter une législation antidiscriminatoire complète couvrant tous les domaines du droit et offrant une protection efficace contre toutes les formes de discrimination. Envisager de créer une instance indépendante spécialisée chargée de lutter contre toutes les formes de discrimination et de racisme ;
- Prendre des mesures pour promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment des personnes originaires du Caucase et des Roms, dans tous les domaines de la vie. Poursuivre les efforts entrepris pour éliminer les cas d'apatridie restants et faire en sorte que des voies de recours soient disponibles pour contester les décisions relatives aux demandes d'octroi de la citoyenneté jugées discriminatoires, y compris pour les personnes qui ne possèdent pas de documents d'identité ou dont la citoyenneté n'est pas établie ;
- Éliminer la pratique persistante des expulsions de force des habitants des quartiers roms sans leur offrir de solutions de relogement ni d'indemnisation adéquate. Mettre fin à la séparation des élèves roms dans les établissements scolaires et assurer leur accès au système éducatif ordinaire et à un enseignement de qualité. Elaborer et mettre en œuvre, en concertation avec les représentants roms, une stratégie globale de promotion de l'égalité pleine et effective des Roms.
- Faire en sorte que les financements disponibles pour soutenir les activités culturelles des communautés minoritaires soient alloués en fonction de critères clairs et qu'ils soient accessibles à l'ensemble des communautés minoritaires intéressées dans le cadre de procédures d'attribution transparentes.
- Redoubler d'efforts pour prévenir et sanctionner les violations des droits de l'homme dans le Caucase du Nord et mettre fin à l'impunité de leurs auteurs. Lutter contre l'intolérance religieuse et promouvoir le respect de la diversité, afin de rétablir un climat de sécurité, de confiance mutuelle et de tolérance dans cette région ;

⁶⁶ Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

- Prendre des mesures fermes pour que la liberté de conscience et de religion garantie par la Constitution soit strictement respectée et efficacement protégée sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie ;
- Prendre toutes les mesures nécessaires pour que les droits à la liberté d'association, d'expression et d'opinion soient pleinement respectés. Veiller à ce que la loi relative à la répression des activités extrémistes soit appliquée de manière non discriminatoire et à ce qu'elle ne soit pas utilisée pour entraver les activités de personnes et de groupes qui défendent les intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités nationales et la protection des droits de l'homme ;
- Faciliter l'accès des médias des minorités aux financements publics destinés aux médias. Mettre à disposition des ressources supplémentaires pour soutenir la formation des journalistes et des professionnels des médias travaillant dans des langues minoritaires ou sur des questions touchant aux minorités ;
- Prendre des mesures supplémentaires pour créer un climat plus propice à l'utilisation des langues minoritaires dans la vie quotidienne, notamment dans les cadres officiels, conformément aux dispositions de l'article 10 de la Convention-cadre. Veiller à ce que les garanties fédérales concernant l'emploi des langues minoritaires sur les panneaux topographiques soient systématiquement appliquées ;
- Garantir la disponibilité de l'enseignement des/dans les langues minoritaires pour les personnes appartenant à des minorités nationales, notamment par la mise en œuvre effective des garanties législatives fédérales existantes. Redoubler d'efforts pour promouvoir dans les écoles le respect de la diversité culturelle et linguistique, l'éducation à la tolérance et l'intégration. Prendre des mesures supplémentaires pour que les informations concernant les minorités nationales diffusées dans les manuels scolaires et dans les établissements scolaires en général soient complètes et exactes ;
- Veiller à ce que des mécanismes de consultation efficaces soient en place pour permettre une participation régulière et durable des personnes appartenant à des minorités nationales aux décisions sur toutes les questions les concernant. Prendre des mesures pour que les intérêts des personnes appartenant à des minorités nationales soient dûment pris en compte lors de la préparation de fusions territoriales ;
- Accélérer la mise en œuvre des mesures visant à améliorer la situation socio-économique des peuples autochtones, notamment en ce qui concerne l'accès au marché du travail et aux services de santé.