

# ECRI

European Commission against Racism and Intolerance  
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2001) 41

## **Commission européenne contre le racisme et l'intolérance**

### **SECOND RAPPORT SUR LA FEDERATION DE RUSSIE**

adopté le 16 mars 2001

---

Strasbourg, le 13 novembre 2001



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Pour des informations complémentaires sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et sur d'autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, veuillez vous adresser au:

Secrétariat de l'ECRI  
Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II  
Conseil de l'Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64  
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87  
E-mail: [combat.racism@coe.int](mailto:combat.racism@coe.int)

*Visitez notre site web : [www.ecri.coe.int](http://www.ecri.coe.int)*

## **Avant-propos**

*La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un mécanisme, composé d'experts indépendants, mis en place par le Conseil de l'Europe. Son but est de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau pan-européen et sous l'angle de la protection des droits de l'homme.*

*Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est constitué de son approche pays-par-pays par laquelle elle analyse la situation dans chacun des États membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.*

*Fin 1998, l'ECRI a achevé le premier cycle de ses rapports pays-par-pays pour l'ensemble des États membres. Le premier rapport de l'ECRI sur la Fédération de Russie datait du 19 juin 1998 (publié en janvier 1999). La deuxième étape des travaux pays-par-pays, qui a commencé en janvier 1999, donne lieu à l'élaboration d'un deuxième rapport sur chacun des États membres. L'objectif de ces seconds rapports est d'assurer le suivi des propositions contenues dans les premiers rapports, de mettre à jour les informations qui y figuraient, et de fournir une analyse plus approfondie de certaines questions présentant un intérêt particulier dans les pays en question.*

*Une étape importante dans les travaux pays-par-pays de l'ECRI est le processus de dialogue confidentiel avec les autorités nationales du pays en question avant l'adoption définitive du rapport. Une nouvelle procédure dans l'élaboration des seconds rapports est constituée par l'organisation d'une visite de contact pour les rapporteurs de l'ECRI préalablement à l'élaboration des seconds rapports.*

*La visite de contact en Fédération de Russie a eu lieu les 13-17 novembre 2000. Cette visite a permis aux rapporteurs de rencontrer des représentants des différents ministères et administrations publiques nationales concernés par les questions relevant du mandat de l'ECRI. L'ECRI remercie vivement les autorités nationales russes pour leur entière coopération dans l'organisation et la tenue de la visite de contact et souhaite remercier en particulier l'ensemble des différents représentants qui ont reçu la délégation de l'ECRI ainsi que l'agent de liaison national russe, dont l'efficacité et la collaboration ont été très appréciées par les rapporteurs de l'ECRI.*

*L'ECRI remercie également l'ensemble des représentants d'ONG qu'elle a eu l'occasion de rencontrer lors de la visite de contact pour les informations fort utiles qu'ils lui ont communiquées.*

***Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI, sous sa seule responsabilité. Il couvre la situation en date du 16 mars 2001 et tout développement intervenu ultérieurement à cette date n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.***

## **Résumé général**

Dans un contexte marqué par la poursuite des changements politiques, économiques et sociaux, la Fédération de Russie a pris ces dernières années des mesures positives dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'intolérance. Ces mesures comprennent le lancement d'un programme inter-institutionnel visant à promouvoir la tolérance et à prévenir l'extrémisme dans la société russe, un certain nombre de propositions et de mesures concrètes pour combattre les partis et mouvements extrémistes, l'adoption d'une législation-cadre destinée à améliorer la protection des petites communautés autochtones, et l'intensification de l'activité du Bureau du Commissaire aux droits de l'homme. L'ECRI constate par ailleurs que la Cour constitutionnelle a continué à jouer un rôle essentiel dans le renforcement de la capacité des autorités fédérales de veiller à ce que les droits de l'homme, et en particulier la protection contre le racisme et la discrimination, soient respectés dans tous les sujets de la Fédération. Les mesures prises récemment pour assurer l'application des politiques et des lois fédérales à tous les niveaux sont également signalées dans le rapport, ainsi que l'effet potentiellement positif que ces mesures pourraient avoir sur la mise en œuvre des politiques et des lois dans le domaine des droits de l'homme en général et des secteurs couverts par la mission de l'ECRI en particulier.

Toutefois, les problèmes de racisme, de xénophobie et de discrimination persistent et ils concernent notamment, mais pas exclusivement, les Tchétchènes et les autres personnes originaires du nord du Caucase, les personnes originaires d'Asie Centrale, les réfugiés et les membres de la communauté juive. Ces problèmes sont en partie liés aux difficultés rencontrées dans l'application des lois et des politiques fédérales aux niveaux régional et local. La discrimination découlant du système d'immatriculation et de séjour temporaire et de sa procédure d'application en est un exemple et constitue un sujet qui préoccupe particulièrement l'ECRI. Le comportement, à une échelle apparemment non négligeable, des agents chargés de l'application des lois à l'égard des membres de certains groupes minoritaires constitue également un grave sujet de préoccupation. L'ECRI constate également avec inquiétude l'application peu satisfaisante des dispositions légales en vigueur contre la violence raciale et les discours de haine. Ces phénomènes sont en partie liés à la présence de groupes et de partis politiques extrémistes et à l'exploitation des préjugés sociaux. Par ailleurs, des préoccupations sont également exprimées sur l'absence de dispositions législatives civiles et administratives anti-discriminatoires complètes couvrant la discrimination dans les différents secteurs de la vie, notamment d'une disposition prévoyant la création d'un organe spécialisé pleinement efficace.

**Dans le rapport qui suit, l'ECRI recommande aux autorités russes de prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre le racisme, la xénophobie, la discrimination et l'intolérance dans un certain nombre de domaines. Ces recommandations portent, entre autres, sur : la nécessité de veiller à l'application aux niveaux régional et local des lois et des politiques fédérales dans les domaines couverts par le mandat de l'ECRI ; la nécessité de revoir le système d'immatriculation et de séjour temporaire et sa procédure d'application afin de s'assurer qu'ils ne sont pas discriminatoires en pratique ; la nécessité de s'opposer aux comportements illégaux des agents chargés de l'application des lois, notamment à l'encontre des groupes vulnérables ; la nécessité d'améliorer et de renforcer de manière substantielle la réponse des autorités à la violence raciale et aux discours de haine, notamment par une application plus efficace des dispositions légales en vigueur ; la nécessité de continuer à contrecarrer les partis politiques et les groupes extrémistes ; et la nécessité d'adopter un ensemble complet de dispositions civiles et administratives anti-discriminatoires couvrant la discrimination dans les différents secteurs de la vie.**

## **SECTION I : VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION**

### **A. Instruments juridiques internationaux**

1. La Fédération de Russie a ratifié bon nombre des instruments juridiques internationaux dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'intolérance. L'ECRI salue la signature par la Fédération de Russie du Protocole additionnel n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui élargit de manière générale le champ d'application de l'article 14 de la Convention et contient une liste non exhaustive de facteurs de discrimination. L'ECRI encourage les autorités russes à ratifier ce Protocole dès que possible. Dans son premier rapport, l'ECRI invitait instamment les autorités russes à signer et à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. L'ECRI note que la Fédération de Russie a signé la Charte et réitère son exhortation à une prompt ratification de cet instrument. Dans son premier rapport, l'ECRI engageait également les autorités russes à signer et à ratifier la Charte sociale européenne. Elle accueille avec satisfaction la signature par la Fédération de Russie, en septembre 2000, de la Charte sociale révisée et exhorte les autorités russes à accélérer le processus de ratification. L'ECRI prie aussi instamment les autorités russes de ratifier la Convention européenne sur la nationalité, que la Fédération de Russie a signée en novembre 1997. En outre, elle encourage les autorités russes à signer et à ratifier la Convention européenne relative au statut du travailleur migrant, ainsi que la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

### **B. Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales**

2. Aux termes de l'article 19(1) de la Constitution de la Fédération de Russie de 1993, l'État garantit l'égalité des droits et des libertés indépendamment, entre autres, du sexe, de la race, de la nationalité, de la langue, du lieu de résidence, de l'attitude à l'égard de la religion et des convictions morales. L'article 19(2) interdit toute forme de limitation des droits du citoyen pour des motifs d'appartenance sociale, raciale, nationale, de langue ou de religion.
3. L'article 13(5) interdit la création d'associations publiques dont les buts et les actes visent, entre autres, à l'incitation à la discorde sociale, raciale, nationale et religieuse. L'article 29(2) interdit la propagande ou les campagnes incitant à la haine et à l'hostilité sociale, raciale, nationale ou religieuse.
4. Dans la langue et le droit russes, le mot nationalité signifie en général l'origine ou l'appartenance ethnique, nationale ou religieuse. Cela étant, l'article 26(1) de la Constitution précise que chacun a le droit de déterminer et d'indiquer son appartenance nationale et que nul ne peut être contraint de déterminer et d'indiquer son appartenance nationale. L'ECRI note que la mention de la nationalité est encore imposée dans certains documents officiels délivrés au niveau des régions. L'ECRI encourage les autorités russes à veiller à ce que toutes les pièces d'identité et autres documents officiels délivrés au niveau des régions soient en conformité avec les garanties inscrites dans la Constitution.
5. Selon l'article 26(2), chacun a le droit d'utiliser sa langue maternelle et de choisir librement sa langue de communication, d'éducation, d'enseignement et de création. Les droits en matière de langue sont également protégés par l'article 68, en vertu duquel la Fédération de Russie "garantit à tous ses peuples

le droit au maintien de leur langue maternelle et à l'établissement des conditions nécessaires à son étude et son développement". L'article 69 mentionne expressément la garantie des droits des "peuples autochtones peu nombreux". Comme on le verra ci-dessous, une loi a été votée au Parlement pour mettre ce principe en pratique<sup>1</sup>. L'art. 71 (v) place "la réglementation et la protection des droits des minorités nationales" sous la compétence de la Fédération tandis que l'art. 72 stipule que la protection des droits des minorités nationales (art 72 (b)) et la défense des habitats et des modes de vie traditionnels des petites communautés ethniques (art 72 (m)) relèvent de la compétence conjointe de la Fédération et de ses sujets.

6. Bien qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune loi sur les minorités nationales, la loi de 1996 relative à l'autonomie culturelle nationale prévoit la création d'un système d'associations, ou d'autonomies culturelles nationales, aux niveaux fédéral, régional et local, constituant une forme d'autodétermination et d'autogestion nationales et culturelles pour la préservation et le développement, par exemple, des modes de vie, des traditions, de la langue, de l'éducation et de la conscience de soi des groupes ethniques. La même année a aussi été adopté le Plan de la politique de l'État russe en matière de nationalités, qui reprend les dispositions constitutionnelles relatives à l'égalité des droits des groupes ethniques et s'efforce d'améliorer la conduite et la coordination des mesures prises à l'égard des groupes ethniques ou des nationalités en associant les efforts des autorités fédérales et constitutives à ceux des communautés ethniques. Tant le Plan de la politique d'État que la loi relative à l'autonomie culturelle nationale sont actuellement en cours de révision. L'ECRI note avec intérêt l'accroissement du nombre d'autonomies enregistrées à tous les niveaux. Elle constate cependant que, bien que les autorités aux niveaux fédéral, régional et local puissent allouer des fonds à ces associations, la plupart d'entre elles subviennent en pratique à leurs propres besoins, avec pour résultat qu'elles disposent de ressources généralement insuffisantes. L'ECRI prie instamment les autorités russes de se pencher sur le problème du financement des autonomies culturelles nationales. Plus généralement, elle les encourage à coopérer étroitement avec le Comité consultatif sur les autonomies culturelles nationales pour répondre à toutes les difficultés résultant de la mise en œuvre de la loi.

#### - **Octroi de la citoyenneté**

7. Il a été rapporté que certains groupes de citoyens de l'ex-URSS appartenant à des groupes ethniques minoritaires qui avaient été contraints de s'installer sur le territoire russe avant l'effondrement de l'Union soviétique n'ont pas été en mesure d'obtenir la citoyenneté de la Fédération de Russie en dépit des dispositions juridiques qui le leur permettent<sup>2</sup>. L'article 13(1) de la loi de 1991 "sur la citoyenneté de la Fédération de Russie" dispose que tous les citoyens de l'ex-URSS *résidant de manière permanente* sur le territoire de la Fédération

---

<sup>1</sup> *Groupes vulnérables – Peuples autochtones peu nombreux.*

<sup>2</sup> *Parmi ces groupes figurent : les Turcs Meskhètes ayant fui l'Ouzbékistan en 1989-1990 pour le territoire de Krasnodar et la République kabardino-balkare ; certains Kurdes d'Arménie et d'Azerbaïdjan ayant trouvé refuge dans le territoire de Krasnodar, la République des Adyghés et la région (oblast) de Nijni Novgorod en 1988-1990 ; certains Arméniens ayant fui l'Azerbaïdjan en 1988-1990 pour s'établir à Moscou, dans la région de Moscou, à Krasnodar, dans le territoire de Stavropol et la région de Rostov ; et certains réfugiés ossètes ayant fui la Géorgie en 1990-1991 pour la République d'Ossétie du Nord-Alanie.*

de Russie le jour où la loi est entrée en vigueur sont reconnus citoyens de la Fédération de Russie à moins que, dans un délai d'un an à compter de cette date, ils déclarent leur refus de devenir citoyen de la Fédération. Malgré l'absence dans la loi de dispositions dans ce sens, l'usage des autorités publiques a été d'assimiler la résidence permanente à la possession d'une immatriculation sur le lieu de résidence (*propiska*)<sup>3</sup>. Cependant, les membres des groupes en question n'ont pas été en mesure d'obtenir une *propiska* auprès des autorités régionales. La situation actuelle de ces personnes est encore aggravée par le fait que l'absence de citoyenneté russe sert parfois de justification pour leur refuser leur immatriculation sur le lieu de résidence (remplaçant le système *propiska* depuis 1993), qui conditionne la jouissance de nombreux droits politiques, sociaux, culturels et économiques<sup>4</sup>. L'ECRI exprime sa préoccupation face à cette situation et prie instamment les autorités russes de l'examiner plus en détail et d'en faire une priorité afin de veiller à ce que les droits des personnes concernées soient respectés.

### C. Dispositions en matière de droit pénal

8. L'article 136 du code pénal de la Fédération de Russie érige en infraction toute atteinte à l'égalité des citoyens fondée, entre autres, sur le sexe, la race, la nationalité, la langue, le lieu de résidence, l'attitude à l'égard de la religion, les convictions et l'appartenance à des associations publiques nuisant aux droits et aux intérêts légitimes des citoyens. L'article 282 sanctionne tout acte commis dans l'intention d'inciter à la haine nationale, raciale ou religieuse, de décrier la dignité de la nation, de défendre la thèse d'une exclusivité, d'une supériorité ou d'une infériorité des citoyens en raison de leur attitude à l'égard de la religion, de leur nationalité ou de leur race, lorsque de tels actes sont commis en public ou par l'intermédiaire des médias. Le code pénal prévoit également des peines plus sévères lorsque, dans certains cas, une infraction est commise sous l'inspiration de la haine ou de l'hostilité nationale, raciale ou religieuse ou lorsqu'en général, de tels motifs constituent une circonstance aggravante (article 63(1)).
9. L'ECRI note avec inquiétude que ces dispositions sont très rarement appliquées. Ainsi, très peu d'actions ont été engagées au titre de l'article 136 et aucune n'a donné lieu à une condamnation par un tribunal. Selon l'ECRI, cela pourrait être lié à la formulation vague de l'infraction pénale, qui ne contient pas d'éléments concrets décrivant le comportement illégal. L'ECRI considère donc qu'il serait bénéfique de clarifier la formulation de l'article 136. Il est difficile pour l'ECRI d'évaluer dans quelle mesure les dispositions de l'article 63(1) sont appliquées en pratique.
10. Malgré la présence largement constatée de discours haineux dans la vie publique en général et dans les médias de la Fédération de Russie<sup>5</sup>, l'article 282 n'a lui aussi été appliqué que dans un nombre limité de cas. L'ECRI est consciente d'initiatives prises par le bureau du Procureur général pour

<sup>3</sup> Voir la Section II ci-dessous, *Incidence discriminatoire du système de permis de séjour sur certaines catégories de personnes*.

<sup>4</sup> Voir la Section II ci-dessous, *Incidence discriminatoire du système de permis de séjour sur certaines catégories de personnes et Groupes vulnérables – Turcs Meskhètes*.

<sup>5</sup> Voir ci-dessous *Groupes vulnérables – Communauté juive, Partis et mouvements extrémistes et Médias*.

améliorer les poursuites contre les discours de haine, notamment l'élaboration d'instructions méthodologiques pour les poursuites de ce type en 1998, et la rédaction de lignes directrices supplémentaires en juillet 1999. L'ECRI a très nettement le sentiment que l'efficacité de ces initiatives devrait être contrôlée de manière régulière et approfondie. Plus généralement, vu la gravité du problème, l'ECRI exhorte les autorités russes à poursuivre une politique plus active en la matière, entre autres par le biais de mesures visant à sensibiliser toutes les personnes concernées par l'application du droit pénal, notamment les fonctionnaires chargés de l'application des lois et les juges, à la nécessité de s'attaquer sérieusement à tous les cas d'incitation à la haine raciale.

#### **D. Dispositions en matière de droit civil et administratif**

11. Malgré l'existence dans la Fédération de Russie<sup>6</sup> de plusieurs dispositions légales civiles et administratives en rapport avec le domaine d'intervention de l'ECRI, il n'existe aucune disposition légale civile ou administrative exhaustive contre la discrimination. Comme elle l'a déjà mentionné dans son premier rapport, l'ECRI encourage fortement les autorités russes à examiner l'adoption d'un ensemble complet de dispositions civiles et administratives anti-discriminatoires couvrant la discrimination dans différents secteurs de la vie, tels que l'emploi, l'éducation, le logement, l'accès aux services publics et sociaux et aux lieux ouverts au public et les relations contractuelles entre les individus. Cette législation devrait prévoir des mécanismes de mise en œuvre efficaces. Comme on le verra ci-dessous<sup>7</sup>, l'ECRI souligne le rôle fondamental que pourrait jouer un organe spécialisé chargé de la lutte contre le racisme et l'intolérance dans la supervision de la mise en œuvre d'une telle législation anti-discriminatoire. Par ailleurs, l'ECRI est d'avis que le débat qui accompagnerait l'adoption d'une telle législation stimulerait la recherche sur les phénomènes de discrimination directe et indirecte et de discrimination dans la sphère privée ainsi que leur ampleur dans la Fédération de Russie, puisque qu'il semble y avoir un manque de conscience de ces problèmes dans la société en général.
12. L'article 4 de la loi sur les médias interdit la diffusion d'informations visant à fomenter l'intolérance nationale ou raciale. Dans les cas de violations répétées de la loi dans un délai de un an faisant l'objet d'avertissements par les organismes publics compétents, ceux-ci peuvent saisir les tribunaux pour faire interdire les médias concernés. Jusqu'à une période très récente, cette procédure était rarement utilisée. Cependant, l'ECRI croit savoir, qu'en 2000, trois journaux d'extrême-droite – à savoir « *Sturmowik* », « *Vitiaz* » et « *Slavianin* » - ont été interdits de publication par cette procédure. L'ECRI engage vivement les autorités russes à contrôler l'efficacité de cette loi en étroite consultation avec toutes les parties concernées et à prendre les mesures correctives nécessaires.

---

<sup>6</sup> Par exemple l'article 16 du Code du travail (voir ci-dessous, *Emploi*).

<sup>7</sup> Organes spécialisés et autres institutions.



## **E. Relations entre le centre et les sujets de la Fédération**

13. Comme l'ECRI l'a déjà noté dans son premier rapport, les modalités prévues par la Constitution de la Fédération de Russie pour la distribution des pouvoirs et des responsabilités entre le centre et les sujets réservent certains pouvoirs au centre et attribuent la responsabilité de tout les autres aux sujets de la Fédération – à l'exception de certains domaines identifiés de compétence conjointe ou concurrente. Comme dans son premier rapport, l'ECRI craint que l'imprécision existant parfois entre la définition et l'attribution des responsabilités entre le centre et les sujets puisse entraver la formulation et la mise en œuvre des politiques dans les domaines couverts par son mandat.
14. Les difficultés de mise en œuvre des lois et politiques fédérales au niveau des sujets de la Fédération semblent, selon l'ECRI, être à l'origine d'un nombre considérable de problèmes dans le domaine des droits de l'homme, et notamment dans celui de la lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Bien que, comme mentionné dans différentes parties de ce rapport, les autorités de plusieurs unités constitutives de la Fédération enfreignent fréquemment la Constitution, les lois fédérales et les obligations internationales du pays en matière de droits de l'homme, les autorités fédérales n'ont en pratique que peu de possibilités d'influer sur les sujets de la Fédération et, en général, n'utilisent pas ces possibilités de manière systématique ou efficace. Les antennes régionales des organismes du gouvernement fédéral agissent parfois dans la pratique comme si elles étaient subordonnées aux gouvernements régionaux, tandis que les mesures prises par les autorités fédérales pour s'assurer que ces antennes observent la législation et la politique fédérales ne sont pas toujours efficaces. L'ECRI note que la situation semble être en train de changer.
15. L'ECRI note qu'un certain nombre de réformes importantes susceptibles de modifier les relations entre le centre et les sujets ont été prises récemment. Parmi ces réformes figurent : i) le remplacement des représentants des régions individuels par sept représentants présidentiels dont chacun est chargé de l'un des sept nouveaux districts administratifs regroupant les sujets de la Fédération ; ii) la nouvelle composition du Conseil fédéral, dont les présidents et les gouverneurs régionaux doivent être progressivement remplacés par un représentant, nommé par les responsables régionaux, pour chaque sujet ; iii) et les pouvoirs du Président de destituer les gouverneurs et les maires et de dissoudre les assemblées régionales dans certaines circonstances. L'ECRI considère que ces réformes pourraient contribuer à renforcer l'efficacité de la mise en œuvre des lois et politiques fédérales au niveau des sujets de la Fédération et espère, à cet égard, que l'on accordera une haute priorité à la mise en œuvre des lois et des politiques dans le domaine des droits de l'homme en général et dans les domaines couverts par son mandat en particulier.

## **F. Administration de la justice**

16. Dans son premier rapport, l'ECRI soulignait que la Cour constitutionnelle, en particulier, joue un rôle fondamental dans la capacité des autorités fédérales de veiller à ce que les droits de l'homme, y compris les mesures pour combattre la discrimination et l'intolérance, soient respectés dans tous les sujets de la Fédération, et à ce que les conflits de politiques et de compétences soient

réglés correctement. L'ECRI note cependant que certains sujets continuent à se plier de mauvaise grâce aux arrêts rendus par la Cour, notamment en matière de permis de séjour<sup>8</sup>. L'ECRI réitère son exhortation à une observation plus stricte des décisions de la Cour constitutionnelle.

17. Dans son premier rapport, l'ECRI faisait également observer que certains indices donnaient à penser que les décisions des juridictions inférieures étaient parfois animées par des préjugés religieux ou raciaux. Comme on le verra ci-dessous<sup>9</sup>, certains arrêts récemment rendus par les tribunaux moscovites sur des accusations portées contre des Tchétchènes – accusations fondées, selon un grand nombre de rapports, sur de fausses preuves – constituent un sujet de préoccupation pour l'ECRI. Dans plusieurs cas, les tribunaux du Krasnodar Kraï<sup>10</sup> semblent avoir fait preuve de partialité pour juger les allégations des Turcs Meskhètes, selon lesquels la police locale aurait refusé de les immatriculer sur leur lieu de résidence.
18. L'ECRI examine le comportement des représentants de la loi dans une autre section de ce rapport<sup>11</sup>. Cependant, elle souligne ici la nécessité urgente d'une formation sur les normes anti-discriminatoires et de la mise en place d'actions de sensibilisation sur le racisme et les préjugés raciaux pour tous les groupes professionnels impliqués dans l'administration de la justice.

## **G. Organes spécialisés et autres institutions**

19. Dans sa recommandation de politique générale n°2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, l'ECRI soutient la création d'organes pouvant contrôler effectivement et indépendamment la situation en matière de droits de l'homme en général ou de racisme et de discrimination raciale en particulier, et formule des recommandations sur les formes que ces organes pourraient prendre.
20. Dans son premier rapport, l'ECRI saluait la création du Bureau du Commissaire aux droits de l'homme et exprimait le souhait de voir le Commissaire faire preuve de fermeté dans la lutte contre le racisme et l'intolérance. L'ECRI se félicite des mesures prises par le Commissaire dans certains cas relevant des domaines couverts par sa mission. Par exemple, l'ECRI prend note des amendements proposés par le Commissaire aux droits de l'homme à la loi fédérale de 1997 sur la liberté de conscience et les associations religieuses ainsi que la publication prochaine d'un rapport sur la liberté de mouvement et l'immatriculation. En même temps, l'ECRI espère que tous les aspects de la mission du Commissaire des droits de l'homme – notamment les aspects non liés aux cas individuels – stimuleront une réponse active et un dialogue fructueux avec les autres instances fédérales et régionales concernées. Au niveau régional, l'ECRI constate que, depuis la préparation de son premier

---

<sup>8</sup> Voir la Section II ci-dessous, *Incidence discriminatoire du système de permis de séjour sur certaines catégories de personnes.*

<sup>9</sup> Voir Section II – *Tchétchènes et autres personnes originaires du nord du Caucase.*

<sup>10</sup> Il y a 89 unités constitutives dans la Fédération de Russie, qui comprennent les républiques, les kraï (provinces), les oblasts (régions) et les okrugs (districts) et les villes de Moscou et de Saint-Pétersbourg.

<sup>11</sup> Voir ci-dessous, *Conduite des fonctionnaires chargés de faire appliquer la loi.*

rapport, un certain nombre de lois sur la mise en place d'Ombudsmans parlementaires régionaux indépendants ont été adoptées ou sont en cours d'adoption. Cependant, ces Ombudsmans n'ont été effectivement nommés que dans un nombre de cas limité. L'ECRI soutient fermement la mise en place d'Ombudsmans régionaux indépendants et correctement financés dans toutes les régions de la Fédération de Russie et espère que leur nomination aura lieu dès que possible.

21. L'ECRI note également le travail accompli par la Commission présidentielle des droits de l'homme, qui exerce une fonction consultative auprès du Président sur les questions de droits de l'homme.
22. Toutefois, en ce qui concerne plus précisément les questions de racisme, de discrimination raciale et d'intolérance, l'ECRI doute qu'elles puissent être abordées utilement en l'absence de lois instituant un cadre complet dans lequel les individus pourraient se plaindre à bon droit d'actes illégaux de discrimination. Dans le contexte de l'adoption éventuelle d'une législation anti-discriminatoire complète, comme suggéré ci-dessus<sup>12</sup>, l'ECRI estime qu'il faudrait examiner la possibilité de créer un organe spécialisé investi de responsabilités spécifiques, notamment pour superviser la mise en œuvre de telles lois et pour offrir des voies de recours efficaces en cas de plaintes individuelles aux niveaux national et local.

## H. Éducation et formation/sensibilisation

23. L'ECRI se félicite du programme relatif à la tolérance et la prévention de l'extrémisme dans la société russe (POTPEX), programme interinstitutionnel lancé dans le cadre d'une stratégie nationale élargie de développement de la société civile et visant à promouvoir des normes, valeurs et pratiques fondées sur les principes de tolérance et de non-violence dans une société russe démocratique, pluriethnique et pluri religieuse. Bien que les initiatives relevant du POTPEX concernent les domaines d'activité de plusieurs services ministériels, l'accent a été mis en particulier sur les initiatives de caractère éducatif, comme l'illustre le rôle du ministère de l'Éducation comme l'un des principaux agents d'exécution du programme.
24. L'ECRI encourage tous les agents d'exécution, et en particulier le ministère de l'Éducation, à faire participer activement les organisations de la société civile à la mise en œuvre pratique du POTPEX, non seulement en ce qui concerne l'exécution d'initiatives concrètes et de projets, mais aussi pour l'identification des domaines prioritaires où ces initiatives et projets sont le plus nécessaires.
25. L'ECRI est d'avis que l'un de ces domaines prioritaires devrait correspondre au développement de la dimension des droits de l'homme dans les programmes scolaires des niveaux primaire et secondaire, ainsi que dans l'enseignement supérieur, mettant l'accent en particulier sur les principes d'égalité et de non-discrimination et sur la notion de tolérance. L'ECRI estime qu'il faudrait viser à rendre obligatoire l'enseignement de ces matières aux niveaux primaire et secondaire et à faire en sorte qu'une formation initiale et, peut-être aussi, spécialisée et permanente soit dispensée aux enseignants en ces matières.

---

<sup>12</sup> *Dispositions en matière de droit civil et administratif*

L'ECRI accueille avec satisfaction la récente décision de la Commission inter-agences de la Fédération de Russie pour la coopération avec le Conseil de l'Europe de recommander au ministère de l'Éducation d'introduire une matière relative aux droits de l'homme dans le programme de l'éducation publique, y compris une formation supérieure spécialisée. Le développement de la dimension des droits de l'homme exige également un réexamen régulier des programmes et manuels scolaires dans toutes les matières – l'attention se portant en particulier sur l'enseignement de l'histoire – afin de veiller à ce que ceux-ci ne perpétuent pas les préjugés et les stéréotypes et ne favorisent pas l'apparition chez les écoliers d'attitudes nationalistes extrêmes, racistes, ou intolérantes autrement. Étant donné la persistance de l'antisémitisme dans la société russe, l'ECRI encourage les autorités russes à prêter une attention particulière à ce phénomène au cours d'un tel réexamen et à utiliser pleinement les droits conférés aux pouvoirs fédéraux dans l'élaboration des programmes et manuels scolaires utilisés dans les systèmes éducatifs concernant ces matières.

## **I. Accueil et statut des non-ressortissants**

### **– Réfugiés et demandeurs d'asile**

26. En février 1993, la Fédération de Russie a adopté sa première loi sur les réfugiés. Comme l'a noté l'ECRI dans son premier rapport, cette loi a été élaborée à partir de l'hypothèse qu'elle servirait à régler le statut juridique des anciens ressortissants de l'Union soviétique qui avaient dû partir des États indépendants de fraîche date, qui faisaient antérieurement partie de l'Union soviétique, et se rendre en Fédération de Russie pour les raisons énoncées dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ou à la suite de conflits armés livrés dans l'ex-URSS. En partie du fait des dispositions généreuses prévues par la loi en faveur des personnes auxquelles était reconnu le statut de réfugié, la loi de 1993 – applicable à tous les réfugiés - n'a pas été mise en œuvre pour les personnes provenant de pays extérieurs à l'ex-Union soviétique. En fait, il y a eu des difficultés à accorder même aux réfugiés reconnus comme tels les bénéfices que leur attribuait cette loi. Dans ce contexte, une nouvelle législation – portant modifications et adjonctions à la loi de la Fédération de Russie « sur les réfugiés » – a été adoptée et est entrée en vigueur au milieu de 1997. En octobre 2000, presque tous les réfugiés inscrits, auxquels ce statut avait été accordé en vertu des dispositions de 1993, venaient donc de la Communauté d'États indépendants (CEI) et des États baltes. Aujourd'hui, cependant, les demandes d'asile sont faites en grande majorité par des personnes venant d'autres pays, notamment d'Afghanistan.
27. Selon la loi de 1997, la procédure déterminant la qualité de réfugié comporte deux étapes successives : premièrement, l'inscription d'une personne en tant que demandeur d'asile et, deuxièmement, l'évaluation du bien-fondé de sa demande. L'ECRI s'inquiète de ce que l'accès à la procédure en question soit trop difficile. Ceci résulte en partie des dispositions concernant la procédure de demande d'asile dans les cas d'entrée irrégulière dans le pays et dans les cas de transit antérieur à travers un « pays tiers sûr ». Cependant, dans certaines régions, les demandeurs d'asile potentiels se heurtent à des difficultés supplémentaires dans l'accès à cette procédure, pour l'enregistrement de leur demande d'asile et de leur résidence. En théorie, les demandeurs d'asile devraient être en mesure de faire enregistrer leur demande d'asile et d'obtenir,

sur cette base, l'enregistrement de leur résidence<sup>13</sup>. Il a néanmoins été signalé que les autorités compétentes refusent souvent d'enregistrer les demandes d'asile en présentant des exigences illicites. Il convient de noter à cet égard qu'en violation de la loi fédérale, des décrets présidentiels et de la Constitution, certains instruments normatifs régionaux ont, dans le passé, subordonné l'octroi du statut de réfugié à des exigences illégales telles que la possession d'un permis de séjour temporaire, la présence de membres de la famille dans la région, ou d'autres circonstances additionnelles. Bien que ces instruments ne soient plus en vigueur, on signale encore qu'en pratique les demandeurs d'asile se heurtent à des difficultés pour faire enregistrer leur demande d'asile et, de ce fait, pour obtenir l'enregistrement de leur résidence. Or, sans enregistrement de leur résidence, les demandeurs d'asile sont considérés comme des immigrants en situation irrégulière et non comme des personnes recherchant une protection internationale. Comme il est mentionné à la section II du présent rapport, cela les expose au risque d'être refoulés, mais aussi à des actes de harcèlement ou de violence et à des demandes de pots-de-vin de la part de la police. Il a été largement signalé que les demandeurs d'asile font régulièrement l'objet de contrôles pour vérifier leur situation régulière (durant ces contrôles, les cartes du HCR leur sont parfois arrachées par des officiers de police sous le prétexte qu'elles ne constituent pas un titre valide de résidence), arrêtés et soumis à des extorsions d'argent. Une autre conséquence de l'absence d'enregistrement de la résidence est que les demandeurs d'asile ne sont pas admis à bénéficier des services sociaux, des soins médicaux, du droit au travail et de la gratuité de l'enseignement pour leurs enfants. L'ECRI est informée que, dans certains cas, les autorités ont pris des mesures pour corriger cette situation. Par exemple, à Moscou, où un nombre considérable de demandeurs d'asile tendent à se concentrer, des listes d'attente pour l'enregistrement des demandes d'asile ont été créées et des cartes de demandeurs d'asile conférant certains droits doivent être délivrées. Cependant, l'ECRI a la ferme conviction que, de manière générale, l'accès des demandeurs d'asile à la procédure d'asile devrait être encore simplifié et que les autorités devraient veiller à ce que les besoins fondamentaux de ces personnes soient satisfaits pendant que leur demande est en cours d'examen. Plus généralement, au sujet des demandeurs d'asile, l'ECRI réaffirme ici ses observations concernant l'impact discriminatoire du système des permis de résidence<sup>14</sup>.

28. L'article 12 de la loi de 1997 sur les réfugiés contient une disposition qui introduit le concept de statut humanitaire à l'intention des personnes ne remplissant pas les conditions requises pour bénéficier du statut de réfugié conformément à la définition qu'il en est donnée par la Convention. L'ECRI note, qu'en 2001, la Fédération de Russie a adopté la résolution « pour l'octroi d'un abri temporaire sur le territoire de la Fédération de Russie » qui définit les conditions d'octroi d'un abri temporaire pour les citoyens étrangers, conformément à l'article 12 de la loi fédérale sur les réfugiés.

<sup>13</sup> Selon le paragraphe 7 de l'article 4 de la loi de 1997 sur les réfugiés, le certificat d'enregistrement d'une demande sert de base à la légalisation de la résidence du demandeur d'asile en Fédération de Russie.

<sup>14</sup> Voir la section II ci-après, *Impact discriminatoire du système des permis de résidence sur certaines catégories de personnes*.

29. L'ECRI prend acte de la réorganisation du service gouvernemental chargé d'appliquer la législation et la politique en matière de droit d'asile et de réfugiés. Elle encourage les autorités à veiller à ce que cette réorganisation contribue à mieux répondre aux préoccupations sur lesquelles elle a insisté dans ce domaine et à suivre la situation.

## **J. Accès aux services publics**

### **- Accès aux services sociaux tels que soins de santé, protection sociale et logement, et accès aux lieux publics**

30. L'accès à certains services sociaux est souvent subordonné à l'enregistrement selon le lieu de résidence. En conséquence, la discrimination dont souffrent les membres de certains groupes minoritaires pour l'obtention de la qualité de résident a un effet sur leur capacité à jouir de ces droits<sup>15</sup>. Ainsi, par exemple, bien que (selon les « Textes législatifs fondamentaux de la Fédération de Russie en matière de protection sanitaire » du 22 juillet 1993 et la loi fédérale « sur l'assurance médicale des ressortissants de la Fédération de Russie » du 28 juin 1991), l'aide médicale doit être fournie gratuitement à tous, dans la pratique, on signale des cas où cette aide est refusée à des malades non enregistrés comme résidents locaux.
31. Dans certaines régions, les annonces immobilières privées à caractère discriminatoire sont largement répandues. On signale aussi que, depuis septembre 1999, l'accès à certains lieux ouverts au public, tels que les hôtels, a été refusé aux Tchétchènes, à Moscou et dans la région de Moscou.
32. L'ECRI exhorte les autorités russes à faire en sorte que l'égalité d'accès aux services sociaux tels que les soins de santé, la protection sociale et le logement, ainsi qu'aux lieux ouverts au public, soit assurée à tous, sans aucune discrimination, notamment sur la base de l'enregistrement de la résidence.

### **- Accès à l'éducation**

33. Le droit des enfants à être scolarisés est, également, souvent lié à l'enregistrement de la résidence des parents. C'est pourquoi, le droit d'envoyer leurs enfants à l'école n'est pas toujours garanti aux membres de ces groupes qui ont des difficultés à obtenir l'enregistrement de leur résidence. A ce sujet, l'ECRI est particulièrement préoccupée par la situation des enfants de demandeurs d'asile<sup>16</sup>.
34. L'ECRI a conscience des efforts actuellement menés par le ministère de l'Éducation pour garantir une éducation de bonne qualité dans toutes les régions de la Fédération de Russie et considère que ces efforts vont dans le sens d'assurer à toutes les personnes vivant en Fédération de Russie un accès égal à l'éducation. Elle estime cependant que de nouveaux efforts devraient être faits pour veiller à ce que le droit fondamental de l'accès à l'éducation soit respecté indépendamment de l'enregistrement de la résidence.

---

<sup>15</sup> Voir Section II ci-dessous, *Impact discriminatoire du système des permis de résidence sur certaines catégories de personnes.*

<sup>16</sup> Voir ci-dessus, *Accueil et statut des non-ressortissants – Réfugiés et demandeurs d'asile.*

## K. Emploi

35. L'article 16 du Code du travail stipule qu'en matière d'offre d'emploi et de définition des droits et obligations résultant de l'exercice d'un emploi, les employés ne feront pas l'objet d'une discrimination fondée, notamment, sur le sexe, la race, la nationalité, la langue, le lieu de résidence et les convictions religieuses. Cependant, l'ECRI n'a eu connaissance d'aucune affaire portée actuellement devant les tribunaux sur la base de cette disposition. L'ECRI note en outre que certains groupes ethniques minoritaires subissent, dans la pratique, une discrimination dans l'accès à l'emploi, notamment du fait de la discrimination à laquelle ils sont confrontés pour obtenir l'enregistrement de leur résidence<sup>17</sup>. Actuellement, sur le territoire de plusieurs sujets de la Fédération, les réglementations régionales concernant l'enregistrement interdisent expressément de recruter des personnes qui ne sont pas enregistrées comme résidentes dans la région, et place la responsabilité administrative sur les employeurs qui violent ces dispositions. Dans d'autres régions, bien que la loi ne comporte aucune disposition en ce sens, les personnes qui n'ont pu se faire enregistrer comme résidents locaux ne peuvent, en raison de la pratique, trouver un emploi. L'ECRI exhorte les autorités à faire en sorte que les réglementations régionales soient conformes à la législation fédérale contre la discrimination dans l'emploi et à ce que les dispositions anti-discriminatoires existant actuellement au niveau fédéral soient appliquées dans la pratique. L'ECRI souligne que l'emploi doit être l'un des domaines couverts par l'ensemble des dispositions anti-discriminatoires du droit civil et administratif proposées ci-dessus<sup>18</sup>.

## L. Groupes vulnérables

***Cette section traite de certains groupes minoritaires qui peuvent être particulièrement exposés au racisme, à la discrimination et à l'intolérance dans le pays en question. Elle n'a pas pour but de dresser un tableau exhaustif de la situation de tous les groupes minoritaires dans le pays, et son contenu n'implique aucunement que les groupes non mentionnés ci-dessous ne sont confrontés à aucun problème en matière de racisme et de discrimination.***

36. L'ECRI est profondément préoccupée par les sentiments répandus d'hostilité et par les préjugés très marqués envers les membres de certains groupes ethniques, qui débouchent souvent sur des actes de discrimination et de violence commis par des particuliers et des représentants de la loi contre les membres de ces groupes. L'ECRI voit dans cette situation le résultat d'actions et d'attitudes tant des instances publiques, aux niveaux fédéral et régional, que des médias et des acteurs sociaux qui les soutiennent souvent. Depuis 1999 surtout, les immigrants de la région du Caucase à Moscou, et les Tchétchènes dans diverses régions de la Fédération de Russie, notamment la ville de Moscou, la région de Moscou, le territoire de Stavropol, la République d'Ossétie du Nord/Alania, le Daghestan et la République kabardino-balkare, ont été

<sup>17</sup> Voir Section II ci-dessous, *Impact discriminatoire du système des permis de résidence sur certaines catégories de personnes.*

<sup>18</sup> *Dispositions en matière de droit civil et administratif.*

régulièrement la cible de tels actes et attitudes. On peut dire de même pour les Turcs Meskhètes qui résident dans le territoire de Krasnodar.

37. Les conséquences de cette situation en ce qui concerne le traitement des membres des groupes minoritaires par la police seront abordées dans une autre section du présent rapport<sup>19</sup>. Ici, l'ECRI exprime sa préoccupation au sujet d'informations selon lesquelles, dans les régions méridionales de la Fédération de Russie (par exemple, les territoires de Krasnodar et de Stavropol, les régions de Rostov et de Volgograd), beaucoup des actes de violence et de harcèlement dirigés contre des personnes appartenant aux minorités ethniques sont commis par les membres d'organisations qui se qualifient de Cosaques et dont les adhérents participent activement à l'application de la loi, aussi bien de concert avec les forces de police locales qu'indépendamment. Ces actes sont dans certains cas accomplis sans aucune entrave de la part des autorités. Les organes chargés de l'application de la loi ou bien se sont abstenus de poursuivre les responsables, ou bien n'ont demandé de comptes qu'à des individus isolés. L'ECRI note que la Commission présidentielle des droits de l'homme a souligné les dangers de la légalisation de l'activité d'extrémistes par certains pouvoirs locaux et services chargés de l'application de la loi sous le prétexte d'aider au rétablissement de la loi et de l'ordre. L'ECRI exhorte vivement les autorités russes à faire en sorte que les fonctions relatives au maintien de l'ordre soient assurées exclusivement par des personnes officiellement qualifiées pour ces tâches et que tous les actes de harcèlement et de violence commis par des membres du mouvement cosaque fassent l'objet d'une enquête minutieuse et, le cas échéant, de poursuites.

– ***Tchéchènes et autres personnes originaires du nord du Caucase***

38. L'ECRI traite de la situation des Tchéchènes et des autres personnes originaires du nord du Caucase dans la section II du présent rapport.

– ***Turcs Meskhètes***

39. Les Turcs Meskhètes sont un groupe ethnique musulman turcophone dont les membres ont été déportés en 1944 du sud de la Géorgie dans les républiques d'Asie centrale. En 1989-1990, à la suite de heurts ethniques, de nombreux Turcs Meskhètes ont été contraints de quitter l'Ouzbékistan et ont cherché refuge dans différentes parties de la Russie (qui, à ce moment, constituait l'une des républiques de l'URSS). Plusieurs milliers d'entre eux se sont enfuis dans le territoire de Krasnodar.
40. La situation des Turcs Meskhètes du territoire de Krasnodar préoccupe gravement l'ECRI. Comme indiqué ci-dessus<sup>20</sup>, les Turcs Meskhètes n'ont pas obtenu la citoyenneté de la Fédération de Russie et les pouvoirs régionaux prennent prétexte de ce fait pour refuser de leur accorder un permis de résidence. Comme l'ECRI l'a noté dans son premier rapport, faute d'enregistrement de la résidence, pratiquement tous les autres droits fondamentaux des Turcs Meskhètes sont remis en question, y compris le droit

---

<sup>19</sup> Voir ci-dessous, *Conduite des fonctionnaires chargés de faire appliquer la loi.*

<sup>20</sup> *Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales – Octroi de la citoyenneté.*



de faire reconnaître leur mariage ou leurs enfants, l'accès à la sécurité sociale et aux services de santé publique, à un emploi permanent, à la propriété, ou l'obtention de documents individuels tels que passeports ou permis de conduire. Depuis le milieu de 1997, les autorités de Krasnodar exigent des Turcs Meskhètes qu'ils se fassent réinscrire en tant que personnes venant d'un pays de la CEI pour un permis de séjour seulement temporaire (45 jours), bien qu'ils aient passé plusieurs années dans leur présent lieu de résidence – la résidence temporaire ouvrant aux Turcs Meskhètes certains droits sociaux. Pour se faire inscrire, la personne doit à chaque fois payer une taxe. En outre, la police et même les agents de la circulation contrôlent fréquemment les Turcs Meskhètes et leur imposent des amendes si leur résidence n'est pas enregistrée. Les contrôles en matière d'enregistrement ont lieu régulièrement, y compris sous forme de perquisitions à domicile.

41. Comme indiqué dans son premier rapport, l'ECRI considère que des mesures urgentes s'imposent pour mettre fin au traitement discriminatoire infligé aux Turcs Meskhètes par les autorités du territoire de Krasnodar en ce qui concerne l'enregistrement de la résidence et la jouissance des droits civils, politiques et socio-économiques. Leur droit à la citoyenneté doit aussi être respecté dans tous les cas où il a été jusqu'ici dénié. En même temps, l'ECRI exhorte les autorités russes à enquêter sur toute allégation visant la conduite des agents chargés de l'application de la loi et des groupes paramilitaires au sujet de violations signalées des droits de l'homme, ainsi qu'à prendre les mesures appropriées. L'ECRI croit savoir que, sur la base du travail entrepris par la Commission internationale pour la résolution des problèmes des Turcs Meskhètes vivant sur le territoire de la Fédération de Russie, le gouvernement de la Fédération de Russie prévoit, notamment, d'octroyer des fonds supplémentaires aux organes municipaux dans les régions à forte concentration de Turcs Meskhètes, qui ne sont pas ressortissants russes et de désigner, au sein des structures du ministère des Affaires de la Fédération de Russie et de l'administration du territoire de Krasnodar, des commissaires spéciaux dans les régions à forte concentration de Turcs Meskhètes. L'ECRI encourage vivement les autorités russes à contrôler la mise en œuvre et l'efficacité de ces mesures. L'ECRI espère aussi que les autorités russes poursuivront activement les discussions au niveau international en vue de régulariser la situation des Turcs Meskhètes en général.

- **Réfugiés ingouches**

42. Depuis le début des conflits armés entre Ingouches et Ossètes en octobre-novembre 1992, qui ont entraîné l'expulsion de milliers d'Ingouches de la région de Prigorodny (Ossétie du Nord), la question des migrants ingouches forcés a peu progressé. Selon les autorités fédérales, sur les 42 000 personnes déclarées migrants forcés, environ 17 000 ont reçu une aide financière pour retourner en Ossétie/Alanie du Nord et les efforts se poursuivent aux niveaux fédéral et régional pour aider au retour du reste de la population déplacée. Toutefois, les autorités de la République d'Ossétie/Alanie du Nord n'ont pas mis en place les conditions nécessaires à un retour viable et sécurisé à leur ancien foyer des Ingouches déplacés. Dans les quelques villes où les Ingouches ont séjourné ou sont plus tard revenus, ils se trouveraient confrontés au chômage, à une situation de blocus et, souvent, victimes de menaces et de violence. De ce fait, beaucoup de familles ingouches se voient contraintes de quitter une deuxième fois le territoire de la région de Prigorodny.

43. L'ECRI souligne la nécessité de mesures qui permettraient à toutes les familles ingouches de retourner chez elles en toute sécurité et dignement, notamment en les protégeant contre la violence et la discrimination.

- **Communauté juive**

44. Suite à l'émigration massive survenue au cours des deux dernières décennies, entre 600 000 et 700 000 Juifs résident dans le pays, principalement à Moscou et à Saint-Pétersbourg. Comme l'indique l'ECRI dans son premier rapport, la vie communautaire et religieuse juive a connu un heureux renouveau ces dix dernières années et, en principe, les membres de la communauté juive ont toute liberté de pratiquer leur religion. L'ECRI s'inquiète toutefois de voir perdurer, dans la société russe, un préjugé vis-à-vis des membres de la communauté juive, ainsi que d'importantes manifestations d'antisémitisme, notamment d'accès de violence dirigés contre les Juifs.
45. Des protagonistes de partis politiques aux niveaux fédéral et régional ainsi que des dirigeants de certaines autorités locales continuent à recourir à des insultes racistes et à exploiter les sentiments antisémites. L'ECRI se réjouit que les autorités fédérales aient, dans certains cas, dénoncé publiquement les comportements antisémites et extrémistes manifestés par les partis politiques et qu'elles se soient clairement désolidarisées des propos antisémites tenus au niveau régional. L'ECRI invite instamment les autorités russes à renforcer leurs efforts pour contrer ces phénomènes, notamment par des mesures visant à sanctionner les partis politiques qui tiennent des discours de haine, comme évoqué plus loin<sup>21</sup>, ainsi que par une meilleure application de la législation existante contre l'incitation à la haine raciale.
46. Comme il est dit plus loin, les activités des mouvements extrémistes en Russie, très souvent à caractère antisémite, constituent un sujet de préoccupation pour l'ECRI<sup>22</sup>. Elles comprennent notamment les accès de violence - notamment les attentats à la bombe contre des synagogues dans différentes régions de Russie et les agressions raciales contre des personnes ou des groupes appartenant à la communauté juive -, mais aussi la diffusion de tracts et autres documents antisémites.
47. La télévision locale, mais aussi nationale, diffuserait des émissions antisémites. Des journaux ont également publié ce genre de documents. L'ECRI note que, dans certains cas, les autorités fédérales ont pris des mesures en s'appuyant sur les dispositions contenues dans la loi relative aux médias, qui interdit la diffusion d'informations destinées à encourager l'intolérance nationale ou raciale<sup>23</sup>. Au niveau local, des antennes locales du bureau du Procureur ont aussi, dans certains cas, entamé des poursuites sur la base de l'article 282<sup>24</sup>. Tout en se réjouissant de ces résultats, l'ECRI invite cependant les autorités

---

<sup>21</sup> *Partis et mouvements extrémistes*

<sup>22</sup> *Partis et mouvements extrémistes*

<sup>23</sup> *Dispositions en matière de droit civil et administratif.*

<sup>24</sup> *Dispositions en matière de droit pénal.*

fédérales à renforcer leur politique à cet égard, notamment en contrôlant le fonctionnement des mesures pénales concernées, comme évoqué ci-dessus<sup>25</sup>.

- **Roms/Tsiganes**

48. Selon les statistiques officielles, basées sur le recensement de 1989, la population rom/tsigane de la fédération de Russie compte environ 150 000 personnes. Cependant, certaines organisations roms/tsiganes estiment qu'il y en aurait au moins dix fois plus. La population rom/tsigane - qui comprend des ressortissants d'autres pays de la CEI tels que la Biélorussie, l'Ukraine, la Moldova et des républiques d'Asie centrale - est disséminée sur tout le territoire de la fédération de Russie, tant dans les grandes villes que dans les zones rurales. Cependant, étant donné la précarité des conditions de vie, les Rom/Tsiganes semblent opérer des mouvements migratoires vers de grandes villes comme Moscou et vers l'étranger. L'insuffisance des données concernant la population rom/tsigane tient en partie au fait que beaucoup de Roms ne possèdent ni passeport ni d'autres papiers officiels et que, dans certains cas, ils ne sont pas déclarés.
49. En général, la population rom/tsigane souffre de mauvaises conditions de vie et d'un manque d'accès aux services élémentaires, et ce pour des raisons multiples, notamment : la méconnaissance de ses droits, l'indifférence ou le comportement discriminatoire de la part des autorités locales et, parfois, l'absence d'immatriculation. Quant au taux de scolarité des enfants roms/tsiganes, il semble lui aussi être aujourd'hui en baisse. Cela résulte en une marginalisation sociale qui favorise la participation d'une partie de la population rom/tsigane à des activités illicites ; situation qui, à son tour, les rend plus vulnérables aux préjugés nourris par la société en général, mais aussi par les fonctionnaires chargés de faire appliquer la loi, surtout lorsque, comme c'est souvent le cas, les roms/tsiganes sont confondus avec d'autres minorités visibles. Cette situation se reflète dans l'image stéréotypée négative des roms/tsiganes que véhiculent les médias et dans la fréquence des actes de violence ethnique perpétrés à l'encontre des Roms. L'ECRI note que quelques initiatives ont été prises au niveau local pour améliorer certains aspects de la situation des communautés roms/tsiganes. Cependant, une fois encore, l'ECRI attire l'attention des autorités russes sur sa recommandation de politique générale n°3 concernant la lutte contre le racisme à l'égard des roms/tsiganes, recommandation qui propose une série de mesures législatives et politiques à prendre par les gouvernements. L'ECRI invite instamment les autorités russes à les diffuser largement auprès des administrations locales dans les régions où vivent les roms/tsiganes et à promouvoir leur mise en application, tant au niveau fédéral que régional.
50. Conformément à la loi fédérale « sur l'autonomie culturelle nationale », des autonomies roms ont été créées aux niveaux local, régional et fédéral. Néanmoins, l'ECRI rappelle ici son inquiétude, exprimée ci-dessus, quant aux ressources disponibles pour les autonomies culturelles nationales<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Voir, *Dispositions en matière de droit civil et administratif, et Dispositions en matière de droit pénal*.

<sup>26</sup> *Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales*

- **Peuples autochtones peu nombreux**

51. Comme mentionné ci-dessus<sup>27</sup>, en vertu de l'article 69 de la Constitution, une loi fédérale « sur les garanties des droits des peuples autochtones peu nombreux » a été adoptée le 30 avril 1999. Cette loi établit certains privilèges en matière d'emploi, de propriété foncière, d'exploitation des ressources naturelles, de fiscalité et d'autonomie locale, au profit des personnes qui appartiennent à des communautés ethniques autochtones et exercent des activités économiques traditionnelles. Elle stipule en outre le droit des sujets fédéraux à adopter des mesures supplémentaires de protection en faveur de ces personnes. Pour certains sujets de la fédération de Russie (Buryatie, Yakutie-Sakha, région de Tyumen et province de Khabarovsk, par exemple), des actes normatifs locaux ont été préparés pour reconnaître aux communautés ethniques autochtones des droits spéciaux à posséder et vendre de la terre et des ressources naturelles. L'ECRI se félicite de ces développements et encourage les autorités régionales et fédérales à en surveiller de près la mise en œuvre. En particulier, elle les invite à faire participer les communautés concernées à l'évaluation du fonctionnement de la législation, et ce afin de faire face à tous les problèmes pouvant survenir et de prendre de nouvelles mesures permettant d'améliorer la protection et le développement socio-économique de ces communautés.

- **Groupes religieux**

52. Comme l'indique l'ECRI dans son premier rapport, la loi fédérale d'octobre 1997 sur la liberté de conscience et de culte a introduit une distinction entre les « organisations religieuses », selon qu'elles existaient ou non avant 1982, et une troisième catégorie, les « groupes religieux ». Les organisations religieuses de moins de quinze ans et les groupes religieux sont défavorisés de manière importante sur le plan juridique et fiscal et soumis à des restrictions concernant leurs activités. En particulier, les groupes religieux ne peuvent pas avoir de personnalité juridique (ni, par conséquent et par exemple, être titulaires d'un compte bancaire ou devenir propriétaires) ; les groupes religieux et les organisations religieuses de moins de quinze ans d'existence n'ont pas le droit de publier des livres ; et seuls les membres individuels de ces groupes peuvent disposer de ces droits. La loi contient également des dispositions réglementant les activités des églises et missionnaires étrangers.
53. Comme l'a déjà relevé l'ECRI dans son premier rapport, on a prétendu que la loi transgresse, dans son esprit et peut-être dans sa lettre, les garanties constitutionnelles qui établissent le principe et la pratique de la liberté de culte, et qu'elle désavantage injustement les associations religieuses étrangères. Tandis que la loi de 1997 vise apparemment les soit-disantes « sectes totalitaires » ou les cultes religieux dangereux, l'ECRI rappelle sa crainte qu'elle ne soit potentiellement discriminatoire et disproportionnée par rapport à n'importe lequel des problèmes qu'elle entend résoudre. L'ECRI remarque qu'en mars 1999, le Commissaire aux droits de l'homme a proposé de modifier la loi pour la rendre conforme à la Constitution et aux normes internationales en matière de liberté religieuse. Pourtant, rien n'a changé depuis lors. Par ailleurs, l'ECRI constate aussi qu'un certain nombre de sujets de la Fédération ont adopté des actes normatifs locaux, qui semblent restreindre le travail des

---

<sup>27</sup> *Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales*

associations religieuses. L'ECRI espère que la Cour constitutionnelle aura l'opportunité d'examiner la conformité de ces actes avec la Constitution et que, le cas échéant, les actes normatifs qui se révéleront anticonstitutionnels seront dûment révisés.

54. La loi de 1997 a fixé le 31 décembre 1999 comme date limite pour l'enregistrement des organisations religieuses, après quoi elles pourront être dissoutes (c'est-à-dire rayées des registres publics de personnes juridiques) suite à un jugement judiciaire dans ce sens. Il faut noter que, pour un certain nombre de confessions, la procédure d'immatriculation - qui suppose une immatriculation simultanée à la fois au niveau fédéral et au niveau local - s'est révélé extrêmement onéreuse, notamment en ce qui concerne les frais judiciaires, longue et complexe. L'ECRI note qu'en novembre 1999, la Cour constitutionnelle a confirmé la validité des dispositions de la loi sur la religion de 1997, qui obligent les organisations religieuses à prouver quinze ans d'existence dans le pays pour prétendre à l'immatriculation. Toutefois, la Cour a également décidé que les organisations religieuses déjà immatriculées avant l'adoption de la loi de 1997 et les groupes religieux faisant partie d'une organisation centralisée<sup>28</sup> n'ont pas cette obligation. D'autre part, l'ECRI croit comprendre qu'en mars 2000, la date limite d'immatriculation a été reportée par décret présidentiel au 31 décembre 2000. A cette date, conformément aux statistiques préliminaires, le nombre d'organisations religieuses qui se sont enregistrées ou ré-enregistrées au niveau fédéral est de 570 (170 de plus qu'en 1997). L'ECRI prend note, cependant, de rapports selon lesquels certaines communautés religieuses « non traditionnelles » se sont vues refuser l'immatriculation et les départements locaux du ministère de la Justice ont, dans certains cas, initié des procédures pour fermer les groupes religieux non immatriculés en l'an 2000, et ce malgré les recommandations ministérielles invitant à ne pas agir de la sorte.
55. Plus généralement, comme déjà indiqué dans son premier rapport, l'ECRI s'inquiète de ce que certaines autorités locales ont mis à profit la loi de 1997 pour faire obstacle aux activités de certains groupes religieux. On peut citer pour exemple la pratique qui veut que, parfois, les autorités locales refusent d'accorder à ces groupes un local pour leurs offices religieux et leurs réunions, ou encore d'en prolonger le bail de location.

#### **M. Partis et mouvements extrémistes**

56. Comme déjà mentionné dans son premier rapport, l'ECRI redoute la généralisation de la propagande extrémiste nationaliste, raciste et xénophobe utilisée par certains partis politiques de la Fédération de Russie et la présence de mouvements extrémistes qui, non contents de recourir à ce genre de propagande, commettent aussi des actions violentes contre les membres de groupes minoritaires. Les cibles les plus fréquentes de ces partis et mouvements sont les Juifs et les populations du Caucase et d'Asie centrale.
57. Dans son premier rapport, l'ECRI a souligné la nécessité d'une législation mise en œuvre efficacement pour protéger les groupes minoritaires des effets de l'incitation à la haine raciale, ainsi que pour symboliser la désapprobation de la

---

<sup>28</sup> La loi de 1997 ne se contente pas de faire la distinction entre « groupes » et « organisations » ; elle établit aussi deux catégories d'organisations : « régionales » et « centralisées ».

société vis-à-vis de ces pratiques. Mais, comme indiqué plus haut, l'ECRI déplore que les dispositions juridiques existantes n'aient pas fait l'objet d'une application assez systématique pour contrer efficacement ces phénomènes, et elle renouvelle son appel en faveur d'une campagne énergique et soutenue à cet effet. Pour assurer la bonne exécution de la législation en place, des efforts doivent aussi être déployés pour poursuivre effectivement et amener devant les tribunaux les auteurs d'actes de violence raciste et xénophobe commis contre les membres de groupes minoritaires. L'ECRI constate avec inquiétude que les actes de ce genre, qui seraient perpétrés par des groupes extrémistes, sont parfois restés impunis.

58. L'ECRI encourage aussi les autorités russes à envisager l'adoption de mesures permettant la suppression, partielle ou totale, du financement public des partis politiques dont les membres sont responsables d'actes racistes ou discriminatoires.
59. En outre, l'ECRI relève que l'article 16 de la loi de 1995 relative aux associations publiques interdit d'immatriculer des associations publiques dont les buts, activités ou statuts témoignent d'une intolérance raciale ou nationale. L'ECRI est d'ailleurs consciente que c'est pour cette raison que le ministère de la Justice a refusé d'immatriculer l'Union Nationale Russe (RNU). Cependant, de nombreuses organisations extrémistes sont officiellement immatriculées, tandis que d'autres opèrent de facto sans l'être.
60. Les autorités fédérales et régionales ont, de temps à autre, pris des mesures contre les organisations extrémistes, notamment en refusant de les enregistrer en tant qu'associations publiques ; toutefois, selon l'ECRI, ces mesures restent en général sporadiques et non systématiques. L'ECRI a mentionné, dans son premier rapport, le décret présidentiel de 1995 n°310 « sur les mesures destinées à coordonner les activités des autorités de l'Etat afin de neutraliser les manifestations de fascisme et d'autres formes d'extrémisme politique dans la Fédération de Russie », décret qui a été suivi de certaines mesures prises par les unités chargées de faire respecter la loi et visant à fermer les groupes locaux de l'Union nationale russe (RNU). Par ailleurs, l'ECRI a noté la mise en place, au service du Président de la Fédération de Russie, d'une « Commission (spéciale) de lutte contre l'extrémisme politique dans la Fédération de Russie », coordonnée par le ministère de la Justice ; ainsi que la création, dans le cadre de la Commission, d'un organe d'experts composé de représentants de diverses associations publiques. L'ECRI n'a cependant connaissance d'aucun fait concret résultant du travail de cette Commission. Les lignes directrices des enquêtes sur les crimes xénophobes et racistes qui ont été publiées par le ministère de la Justice et dont il est fait référence ci-dessus<sup>29</sup>, doivent aussi être citées. L'ECRI note avec intérêt la décision du 25 novembre 1999 du Comité électoral central de la Fédération de Russie de refuser d'enregistrer la liste des candidats du bloc électoral « Spas » (formation issue du RNU) qui devait participer aux élections de la Douma, refus justifié par l'incompatibilité des activités déclarées et réelles de l'organisation – une décision qui a ensuite été confirmée par la Cour suprême.

---

<sup>29</sup> Voir, *Dispositions en matière de droit pénal, paragraphe 10.*

61. L'ECRI croit comprendre que la Douma doit se prononcer sur un projet de loi concernant la lutte contre l'extrémisme politique et l'interdiction de la littérature et des symboles nazis. Mais dans ce projet, la portée des termes « extrémisme politique » semble incertaine. Selon l'ECRI, toute législation de ce genre doit clairement viser à contrer les partis politiques qui recourent à une propagande extrémiste nationaliste, raciste et xénophobe pouvant inciter ou conduire à des actes de violence et de discrimination, ainsi que les mouvements extrémistes directement impliqués dans des actions violentes contre les membres de groupes minoritaires.

## **N. Conduite des représentants de la loi**

62. Des rapports laissent régulièrement entendre que le comportement illicite des représentants de la loi qui se manifeste surtout à l'égard des groupes ethniques minoritaires se généralise de manière inquiétante parmi de nombreux sujets de la Fédération, et en particulier dans les grandes villes (Moscou, Saint-Pétersbourg) et dans certaines régions du sud. Ces rapports font notamment état de contrôles arbitraires et anormalement fréquents, ainsi que de fouilles au domicile des membres de groupes minoritaires, de saisies de leurs biens et effets personnels, d'extorsion de fonds, de recours abusif à la détention des membres de ces groupes et d'usage de la violence contre eux, particulièrement au cours de la détention. Ces groupes comprennent principalement, mais pas exclusivement, des personnes originaires de la région du Caucase et de l'Asie centrale. Les Tchétchènes, les Ingouches, les Azerbaïdjanais et les Tadjiks semblent particulièrement être la cible des représentants de la loi à Moscou. Ailleurs, Arméniens, Géorgiens, Turcs Meskhètes, Kurdes, Dargins, Nogais et autres sont particulièrement victimes de discrimination. Comme indiqué plus loin, ces pratiques sont strictement liées à l'application du système d'immatriculation du lieu de résidence et de séjour temporaire<sup>30</sup>. En outre, comme il est dit ailleurs dans ce rapport, la police s'est souvent abstenue de réagir ou n'a pas réagi efficacement face aux violences perpétrées à l'encontre des membres de minorités ethniques<sup>31</sup>.
63. Dans d'autres parties du rapport, l'ECRI examine la question de la mise en œuvre du système d'enregistrement du lieu de résidence et du permis de séjour ainsi que la nécessité d'appliquer plus efficacement la législation existante contre les crimes racistes<sup>32</sup>. Ici, l'ECRI pose le problème du traitement des plaintes déposées pour comportement abusif des fonctionnaires chargés de faire appliquer la loi. Comme déjà indiqué dans son premier rapport, l'ECRI doute qu'il existe actuellement un système réellement approprié pour traiter des plaintes déposées, notamment par les membres de minorités ethniques, contre les abus de pouvoir qui seraient commis par les forces de l'ordre. Bien qu'il incombe au Procureur d'enquêter sur les plaintes, il n'existe manifestement aucun système indépendant auquel la population pourrait faire confiance ; et, même dans le système actuel, on semble ne guère disposer d'informations sur le nombre de plaintes enregistrées par les divers services, sur l'origine ethnique

<sup>30</sup> Voir plus loin la section II, *Incidence discriminatoire du système des permis de séjour sur certaines catégories de personnes.*

<sup>31</sup> Voir plus haut ; *Partis et mouvements extrémistes.*

<sup>32</sup> Voir plus loin la section II ; *Incidence discriminatoire du système des permis de séjour sur certaines catégories de personnes.*

des plaignants et sur le résultat des procédures engagées. L'ECRI encourage vivement les autorités fédérales à étudier la mise en place d'un système qui garantirait un traitement transparent et indépendant des plaintes déposées pour comportement abusif de la police et la condamnation des coupables. Un dédommagement adéquat des victimes devrait également exister.

64. De surcroît, l'ECRI souligne la nécessité de renforcer la formation initiale et continue des fonctionnaires chargés de faire appliquer la loi, et ce afin de les sensibiliser à tous les aspects liés à la discrimination. D'autre part, convaincue qu'une représentation proportionnée des membres des groupes minoritaires dans les forces de police pourrait contribuer à améliorer la situation, l'ECRI encourage vivement les autorités russes à prendre des mesures dans ce sens.

## **O. Médias**

65. L'ECRI s'inquiète fortement de la présence importante – et apparemment en extension - dans la Fédération de Russie, de documents à caractère extrémiste nationaliste, raciste et intolérant dans la presse et l'audiovisuel. Les documents antisémites et ceux visant les Tchétchènes et les musulmans de manière générale abondent, et cela non seulement dans les médias extrémistes, plus marginaux, mais aussi dans les médias dominants<sup>33</sup>.
66. L'ECRI a déjà souligné, dans d'autres parties de ce rapport, l'urgente nécessité d'une politique plus active quant à l'utilisation des outils juridiques existant pour contrer les discours de haine diffusés dans les médias<sup>34</sup>. Pour l'heure, parce que les autorités compétentes n'ont pas fixé de priorité et que l'utilisation des procédures adéquates pose problème, on recourt rarement aux dispositions en place dans ce domaine.
67. L'ECRI a néanmoins conscience que, même si elle constitue en soi un puissant outil, la législation ne suffit pas à elle seule pour éradiquer la présence des discours de haine dans les médias. La responsabilité incombe aussi aux organisations et aux autorités qui ont des intérêts politiques ou financiers importants ou déterminants dans tels ou tels médias. De plus, l'ECRI estime qu'il est urgent de sensibiliser la profession médiatique aux dangers posés par le nationalisme, le racisme et l'intolérance extrêmes. A cet égard, notant que le programme sur la tolérance et la prévention de l'extrémisme dans la société russe<sup>35</sup> impliquera aussi les professions relatives aux médias, l'ECRI encourage vivement à une évaluation de l'impact des activités entreprises dans le cadre de ce programme en ce qui concerne les médias. Dans le cadre de ce programme, les autorités russes vont, notamment, introduire un cours obligatoire sur « les médias et la tolérance ethnique » dans tous les départements sur les médias des établissements d'enseignement supérieur russes. L'ECRI invite également les autorités à soutenir les initiatives lancées par les membres de la société civile et des professions relatives aux médias elles-même dans le domaine d'intérêt de l'ECRI.

---

<sup>33</sup> Voir plus haut ; *Groupes vulnérables, Communauté juive.*

<sup>34</sup> Voir plus haut ; *Dispositions en matière de droit pénal. Dispositions en matière de droit civil et administratif.*

<sup>35</sup> Voir plus haut : *Éducation et formation/sensibilisation.*



## **SECTION II : PROBLEMES PARTICULIEREMENT PREOCCUPANTS**

Dans cette section de ses rapports pays-par-pays, l'ECRI souhaite attirer l'attention sur un certain nombre de questions qui, à son avis, méritent une attention particulière et urgente de la part du pays concerné. Dans le cas de la Fédération de Russie, l'ECRI souhaiterait attirer l'attention sur et souligner la situation des Tchétchènes et des autres personnes originaires du nord du Caucase ainsi que l'effet discriminatoire du système des permis de séjour sur certaines catégories de personnes.

### **P. Situation des Tchétchènes et des autres personnes originaires du nord du Caucase**

68. Les accords de 1996 sur un règlement politique du conflit tchétchène n'ont pas conduit à une conclusion pacifique de la crise en Tchétchénie. En septembre 1999, le conflit armé a repris en Tchétchénie. Des violations et abus fréquents et graves des droits de l'homme et des atteintes au droit humanitaire international auraient été commis sur le territoire de la Tchétchénie. L'ECRI exprime le vif espoir que les autorités russes ouvriront des enquêtes et prendront les mesures qui s'imposent contre de tels violations et abus allégués et feront le maximum pour rétablir des conditions de vie normales dans la région, aussi rapidement que possible, en coopération étroite avec les organisations internationales. A cet égard, l'ECRI se félicite des résolutions 1227(2000), 1221(2000) et 1201(1999) et des recommandations 1456(2000) et 1444(2000) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qu'elle a appuyées. L'ECRI attache aussi de l'importance au rapport du Commissaire pour les droits de l'homme sur sa visite en Fédération de Russie et en Tchétchénie.
69. Les opérations militaires en Tchétchénie ont fait l'objet de rapports, notamment en 1999, selon lesquels des violations des droits de l'homme et des actes discriminatoires auraient été commis contre des Tchétchènes (et parfois aussi contre des Ingouches) établis hors de la Tchétchénie (et de l'Ingouchie), notamment sous les formes suivantes : vérifications arbitraires de passeport et d'identité, perquisitions, détentions et mauvais traitements; atteinte à la liberté de la circulation et du choix du lieu de résidence; et refus de délivrer des documents individuels. On a aussi fait état de déportation en Tchétchénie de familles tchétchènes originaires du territoire de Stavropol.
70. L'ECRI est particulièrement préoccupée par les centaines d'allégations de poursuites pénales ouvertes sans aucun fondement contre des Tchétchènes (et parfois aussi contre des Ingouches), au titre de l'article 222 (acquisition, transfert, commercialisation, entreposage, transport ou port illicites d'armes et d'explosifs) et de l'article 228 (production, acquisition, entreposage, transport et commercialisation illicites de drogues) du Code pénal de la Fédération de Russie. L'ECRI exhorte les autorités russes à mener une enquête approfondie sur toutes les plaintes concernant la fabrication de fausses preuves et à déférer à la justice les membres des forces de l'ordre qui se seraient rendus coupables de tels actes.
71. De même que les Tchétchènes, d'autres personnes originaires de la région du Caucase, à savoir du Daghestan, de l'Azerbaïdjan, de l'Arménie et de la Géorgie, ainsi que d'Asie centrale, auraient été victimes de pratiques discriminatoires de la part des autorités russes. Surtout après la période

d'hostilités au Daghestan, en août 1999, et les attentats à la bombe commis à Moscou en septembre 1999, les immigrants du Caucase établis à Moscou ont fait l'objet de manière disproportionnée de contrôles de passeport et d'identité, de perquisitions du domicile et de détention dans les commissariats de police. En outre, tous les nouveaux arrivants (c'est-à-dire ceux qui n'étaient pas encore enregistrés comme résidents permanents à Moscou) ont reçu l'ordre de se faire réenregistrer; selon certaines informations, la plupart de ceux auxquels l'enregistrement a été refusé étaient des Tchétchènes, des Azéris, des Arméniens et des Géorgiens, et ces milliers de personnes auxquelles ce refus a été opposé ont reçu l'injonction de quitter la ville.

72. L'ECRI exprime sa vive inquiétude face à cette situation. Dans la mesure où ces pratiques discriminatoires sont liées au système d'enregistrement et à sa mise en application à Moscou et ailleurs, l'ECRI appelle d'urgence à un examen complet de ce système afin de le mettre en conformité avec la Constitution et de veiller à ce qu'il n'ait pas d'impact disproportionné sur des groupes minoritaires déterminés ni ne conduise à une forme quelconque de discrimination contre ces derniers<sup>36</sup>. Plus généralement, l'ECRI exhorte vivement les autorités russes à prendre d'urgence des mesures de sensibilisation pour faire face aux sentiments répandus d'hostilité et au préjugé très enraciné envers les Tchétchènes et les membres d'autres groupes ethniques minoritaires.

**Q. Incidence discriminatoire du système des permis de séjour sur certaines catégories de personnes**

73. La loi sur « le droit des ressortissants russes à la liberté de mouvement et au libre choix d'un domicile temporaire ou permanent dans la Fédération de Russie », entrée en vigueur en 1993, s'est substituée au système antérieur d'enregistrement du lieu de résidence (*propiska*). La différence officielle entre le système actuel et le système soviétique de *la propiska* est qu'il n'est plus obligatoire de demander aux autorités la permission d'enregistrer son lieu de résidence. Par conséquent, sous le nouveau système, toute personne autorisée à séjourner légalement sur le territoire de la Fédération de Russie a, théoriquement, le droit de choisir librement son lieu de résidence, à la condition de le déclarer aux autorités. Le nouveau système fixe deux types de déclaration du lieu de résidence : enregistrement du lieu de résidence, supposé être le lieu de résidence permanent, et enregistrement du séjour temporaire<sup>37</sup>.
74. Comme l'indique l'ECRI dans son premier rapport, des obligations et restrictions supplémentaires - non prévues par la loi sur « le droit des ressortissants russes à la libre circulation et au choix d'un domicile temporaire ou permanent dans la Fédération de Russie » - ont été imposées au niveau des sujets de la Fédération. Elles concernent, par exemple, des cas tels que l'existence de liens de parenté dans la région concernée, la détention d'un permis de résidence dans cette même région ou la détention de la citoyenneté. En pratique, dans plusieurs sujets de la Fédération, un système très similaire

---

<sup>36</sup> Voir ci-dessous, *Impact discriminatoire du système des permis de résidence sur certaines catégories de personnes*.

<sup>37</sup> L'enregistrement du séjour temporaire oblige les citoyens en visite ou en séjour pour une durée indéterminée (selon la loi fédérale, la durée limite est de dix jours, contre seulement trois jours pour Moscou et la région de Moscou) à informer les autorités locales, y compris la police, de leur domiciliation.

au système de la *propiska* - qui oblige à obtenir des autorités un permis de résidence - a été réinstauré par le biais de lois régionales. La Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a, à plusieurs occasions, dénoncé l'inconstitutionnalité des obligations d'enregistrement supplémentaires non prévues par la loi fédérale. Cependant, l'application de ces règlements est restée jusqu'ici inefficace. Il s'ensuit que, dans la pratique, les exigences de ce type sont régulièrement appliquées.

75. L'ECRI craint sérieusement que l'actuel système d'enregistrement du lieu de résidence en vigueur dans la Fédération de Russie et son application en pratique n'aient une incidence discriminatoire sur les membres de certains groupes minoritaires. Ces groupes comprennent, par exemple, les « minorités visibles » telles que les personnes originaires du Caucase et de l'Asie centrale, les demandeurs d'asile et les réfugiés.
76. Dans certains cas, la discrimination s'appuie directement sur les dispositions juridiques locales qui réglementent l'enregistrement du lieu de résidence des personnes d'une origine ethnique donnée. C'est le cas pour les Turcs Meskhètes dans le territoire de Krasnodar<sup>38</sup>. Mais, le plus souvent, la discrimination résulte du refus systématique d'enregistrer les membres de telle ou telle minorité ethnique déterminée dans certaines régions, qu'il s'agisse de résidence permanente ou de séjour temporaire<sup>39</sup>.
77. Dans son premier rapport, l'ECRI a relevé que - en l'absence d'une économie de marché pour la propriété immobilière et à cause d'une crise du logement - les autorités locales pourraient être tentées de réglementer le libre choix du domicile des nouveaux arrivants de manière à assurer une répartition satisfaisante de la surface habitable et des autres prestations sociales. Elle rappelle néanmoins, une fois de plus, que les autorités russes doivent veiller à ce qu'une telle réglementation n'entraîne pas, ni dans sa conception ni dans son application, de répercussions disproportionnées ou une discrimination quelconque à l'encontre de certains groupes minoritaires. Dans ce contexte, l'ECRI estime que le système d'enregistrement de séjour temporaire et sa mise en œuvre ont prêté à discrimination réelle dans la pratique et doivent donc faire l'objet d'un réexamen prioritaire.
78. Bien que, selon la loi, l'enregistrement ne doive pas constituer une condition préalable à la jouissance des droits fondamentaux et des libertés fondamentales<sup>40</sup>, dans la pratique, l'enregistrement n'en est pas moins nécessaire pour la jouissance d'un certain nombre de droits politiques, sociaux et économiques, notamment : la participation aux élections, les soins médicaux, la scolarité secondaire et supérieure, les retraites et les allocations, l'autorisation de travailler, l'enregistrement du mariage, l'acquisition de la citoyenneté, l'obtention de passeports, de permis de conduire, etc. Par conséquent, les membres des groupes minoritaires qui souffrent de

<sup>38</sup> Voir plus haut, *Groupes vulnérables - Turcs Meskhètes*

<sup>39</sup> Voir plus haut, *Situation des Tchétchènes et des autres personnes originaires du nord du Caucase.*

<sup>40</sup> L'article 3 de la loi fédérale russe sur le « droit des citoyens russes à la libre circulation et au choix d'un domicile temporaire ou permanent dans la Fédération de Russie » stipule que l'enregistrement ou l'absence d'enregistrement ne peut constituer une raison de restreindre ou conditionner la jouissance des droits et libertés du citoyen, conformément à la Constitution de la Fédération de Russie, aux lois fédérales russes et aux constitutions et aux lois des républiques formant la Fédération de Russie.

discrimination à cet égard se voient, de fait, dans l'impossibilité de jouir de ces droits.

79. D'autre part, l'ECRI craint sérieusement que les membres des groupes minoritaires ne soient aussi touchés de façon disproportionnée par la manière dont la police (*militia*) applique le système d'enregistrement du lieu de résidence et de séjour temporaire. Pour garantir le respect du régime d'enregistrement, la police peut arrêter les gens et contrôler leurs papiers, fouiller leurs domiciles, les garder en détention et leur imposer des peines, qui semblent souvent arbitraires et conduisant à des actes de corruption et d'extorsion de fonds. Il semble que les membres des « minorités visibles », en particulier dans les grandes villes et dans quelques régions du sud, soient de façon disproportionnée victimes de ce type de contrôles, ainsi que d'arrestations et de détentions arbitraires. Des cas de mauvais traitements et de tortures de ces personnes pendant leur détention ont également été rapportés.
80. Comme dans son premier rapport, l'ECRI rappelle son inquiétude face au rôle central donné à la police dans la procédure d'enregistrement qui ne respecte pas les principes d'une société démocratique et a conduit à des abus de pouvoir exercés de manière discriminatoire. Comme mentionné ci-dessus, l'ECRI demande instamment aux autorités russes de veiller à ce que toutes les plaintes déposées pour comportement abusif et discriminatoire de la police, particulièrement dans le cadre de l'application du régime d'enregistrement, fassent l'objet d'une enquête approfondie, transparente et indépendante, et que tous les responsables soient punis conformément à la loi<sup>41</sup>.
81. Bien que des régimes d'enregistrement contraires à la Constitution soient en place et appliqués strictement dans plusieurs sujets de la Fédération de Russie, la ville de Moscou, à cet égard, semble disposer d'un régime parmi les plus sévères. Comme l'ECRI le note dans son premier rapport, les autorités moscovites imputent aux nouveaux arrivants dans la ville la montée de la criminalité et justifient l'enregistrement auprès de la police comme une mesure pour la combattre. Avant la célébration du 850e anniversaire de Moscou, en septembre 1997, une brutalité policière accrue envers les Caucasiens, les personnes originaires d'Asie centrale et les réfugiés du tiers monde, était largement signalée dans le cadre de la mise en œuvre du système d'enregistrement. Comme indiqué ci-dessus<sup>42</sup>, surtout depuis septembre 1999, les personnes originaires de la région du Caucase ont particulièrement souffert de ces pratiques. L'ECRI souligne la nécessité de mesures locales qui réglementent l'enregistrement du lieu de résidence conformément aux obligations constitutionnelles et aux décisions de la Cour constitutionnelle. Elle espère que les nouveaux représentants présidentiels envoyés dans les différents districts, y compris le district fédéral central, joueront un rôle déterminant pour garantir cette conformité.
82. Un traitement discriminatoire, similaire à celui enregistré à Moscou pour ce qui est du régime d'enregistrement du lieu de résidence et de l'action des représentants de la loi, a été relevé sur le territoire de Stavropol - où se sont réfugiées, il y a plusieurs années, des personnes venues d'autres pays de la CEI - mais aussi

---

<sup>41</sup> Voir plus haut, *Conduite des fonctionnaires chargés de faire appliquer la loi*.

<sup>42</sup> *Situation des Tchétchènes et des autres personnes originaires du nord du Caucase*.

dans le territoire de Krasnodar, à Volgograd, Nizhny Novgorod, dans la région de Tomsk et ailleurs.

83. Techniquement, la loi de 1993 sur « le droit des ressortissants russes à la libre circulation et au choix d'un domicile temporaire ou permanent dans la Fédération de Russie » s'applique aux citoyens russes. Toutefois, en vertu de l'article 62 (3) de la Constitution de la Fédération de Russie, les étrangers et les apatrides ont les mêmes droits et obligations que les nationaux russes, sauf indication contraire d'une loi fédérale ou d'un traité international. Or, il n'existe ni loi fédérale ni traité international limitant la liberté de circulation des étrangers séjournent régulièrement sur le territoire de la Fédération de Russie. Il n'empêche que les actes administratifs, qu'ils soient adoptés au niveau fédéral ou régional à Moscou ou ailleurs, restreignent ou annulent les droits liés à la liberté de circulation. Cette situation touche plus particulièrement le groupe composé des ressortissants des États membres de la CEI, qui n'ont pas besoin de visa pour entrer dans la Fédération de Russie et qui, en vertu de la résolution gouvernementale n°290 de mars 1997, jouissent du même statut que les citoyens russes quant aux conditions d'enregistrement. L'ECRI demande instamment aux autorités russes de veiller à ce que les droits liés à la liberté de circulation des étrangers résidant régulièrement sur le territoire de la Fédération de Russie soient entièrement respectés dans la pratique.

## BIBLIOGRAPHIE

*Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées durant l'examen de la situation en Fédération de Russie: elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.*

1. CRI (99) 3 : Rapport sur la Fédération de Russie, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, janvier 1999
2. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Octobre 1996
3. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
4. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
5. CRI (98) 30 : Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
6. CRI (2000) 21 : Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, avril 2000
7. CRI (98) 80 : Mesures juridiques existantes dans les États membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, ECRI, Strasbourg 1998
8. Information supplied by the Russian authorities on issues arising directly out of ECRI's first report
9. CDMG (97) 17 rev. : « Évolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants », Comité européen sur les migrations, Conseil de l'Europe, janvier 1998
10. CDMG (99) 7 final : « Évolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants », Comité européen sur les migrations, Conseil de l'Europe, 1999
11. Rapport soumis par la Fédération de Russie en application de l'article 25, paragraphe 1, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
12. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1227 (2000)
13. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1221 (2000)
14. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1456 (2000)
15. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1444 (2000)
16. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1201 (1999)
17. CERD/C/299/Add.15: Quatorzième rapport périodique présenté par la Fédération de Russie au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Nations Unies, 1997

18. CERD/C/304/Add.43: Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale sur le quatorzième rapport périodique de la Fédération de Russie, Nations Unies, 1998
19. US Department of State "1999 Country Reports on Human Rights Practices: Russian Federation", février 2000
20. Amnesty International, Rapport annuel 2000
21. International Helsinki Federation, Rapport annuel 2000
22. Human Rights Watch, Rapport mondial 2001
23. « For the Motherland – Reported grave breaches of Humanitarian law . Persecution of ethnic Chechens in Moscow », Amnesty International (EUR 46/46/99), décembre 1999
24. « Failure to protect asylum seekers: "We don't want refugees here – go back to your country" », Amnesty International (EUR 46/03/97), avril 1997
25. « Moscow: Opened season, closed city », Human Rights Watch (Vol.9, No. 10 (D)), septembre 1997
26. « Compliance of the Russian Federation with the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination », Rapport du "Memorial Human Rights Centre", Moscou, janvier 2000
27. Resolution of the All-Russian Conference on Non-Governmental Organisations on the problems of Ethnic and Racial Discrimination, Racism, Xenophobia and Intolerance, Moscou, 22-23 octobre 2000
28. « Human Rights in Russian Regions », International Helsinki Federation for Human Rights, Moscou, 2000
29. « Antisemitism, Xenophobia and Religious Persecution in Russia's Regions (1998-1999) », Union of Councils for Soviet Jews, décembre 1999





