

**COMITE CONSULTATIF DE LA
CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION
DES MINORITES NATIONALES**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/IV(2018)001

Quatrième Avis sur la Fédération de Russie - adopté le 20 février 2018

Résumé

Un climat favorable à la diversité ethnique continue globalement de régner au sein de la société russe. La Fédération de Russie a conservé une attitude souple et pragmatique à l'égard du champ d'application de la Convention-cadre. L'immense variété des groupes ethniques, des langues et des religions qui caractérise le pays reste largement perçue comme un atout, et la multiplicité des identités comme un fait naturel. Les politiques officielles relatives aux minorités sont toutefois formulées de telle sorte qu'elles semblent faire de l'ethnicité et de la langue russes la pierre angulaire d'une identité nationale russe dominante. Le discours officiel et les médias progouvernementaux ont en outre tendance à décréter l'échec des sociétés multiculturelles et à alimenter l'idée qu'elles sont porteuses de menaces extérieures et qu'il est donc nécessaire de « faire bloc » au-delà des clivages ethniques.

L'enseignement des et dans les langues minoritaires a connu une forte baisse au cours de la période de référence. Les réformes éducatives continuent de suivre une approche uniforme et de mettre l'accent sur la langue russe. Ce phénomène, conjugué à la visibilité limitée des langues minoritaires dans l'espace public, entrave l'accès aux droits linguistiques des personnes appartenant aux petites communautés, souvent autochtones, et à celles plus importantes, dont certaines sont même majoritaires au sein des républiques.

En dépit des efforts déployés pour renforcer les droits des peuples autochtones, des moyens insuffisants ont été mis en œuvre pour assurer le respect du droit des personnes appartenant à ces groupes d'apprendre et de parler leur langue et de préserver et de développer leurs cultures et leurs pratiques d'une manière économiquement viable. Les activités culturelles des personnes appartenant aux minorités continuent d'une manière générale à bénéficier du soutien d'une multitude de manifestations et d'un vaste réseau d'institutions, mais ces efforts ont tendance à profiter plus largement aux groupes qui s'attachent avant tout à l'expression de la dimension folklorique de la culture.

Les restrictions générales imposées aux libertés d'expression, de réunion et d'association ainsi qu'à la liberté des médias ont également eu une incidence sur les droits des personnes

appartenant aux minorités nationales. La législation relative aux « agents étrangers » ou à l'extrémisme a été utilisée à plusieurs reprises pour intimider ou réduire au silence des personnes appartenant à des minorités ou œuvrant en faveur des droits de minorités. Les personnes appartenant à des minorités qui sont au cœur de relations interétatiques complexes, comme c'est le cas de l'Ukraine, sont à ce titre particulièrement vulnérables. Un système différencié de conseils consultatifs et d'autres instances favorisant la participation des personnes appartenant à des minorités a été mis en place. Ces mécanismes ne sont pas pleinement exploités, en raison notamment des restrictions évoquées plus haut et du manque de possibilités d'expression de la diversité au sein des communautés minoritaires.

Recommandations pour action immédiate :

- **Prendre des mesures résolues pour garantir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales ; renforcer les efforts visant à mettre en œuvre le document conceptuel pour le développement durable des populations autochtones en petits groupes. Veiller à la mise en place des conditions nécessaires au maintien et au développement des cultures, au sens le plus large, des personnes appartenant aux peuples autochtones et assurer leur participation effective aux questions les concernant, y compris l'utilisation des terres et des ressources.**
- **Amender la législation et modifier les pratiques relatives aux organisations non gouvernementales et aux autonomies culturelles nationales de manière à ce que toutes les personnes appartenant à des minorités nationales puissent jouir de la liberté d'association et bénéficier d'un soutien pour leurs activités culturelles. Garantir la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à des organes consultatifs à tous les niveaux et veiller à ce que leur composition représente véritablement un large éventail de points de vue parmi les personnes appartenant à des minorités nationales.**
- **Élaborer et mettre en œuvre des programmes de promotion du respect et de la compréhension interculturelle ainsi que de l'intégration sociétale en tant que processus global, fondé sur la reconnaissance des communautés minoritaires en tant que partie intégrante et égale de la société.**
- **Adopter, en consultation avec les personnes appartenant aux minorités nationales, une stratégie globale à long terme et une législation correspondante garantissant l'enseignement dans et des langues minoritaires de la maternelle à l'enseignement supérieur, notamment en renforçant les approches pédagogiques bilingues et multilingues. Veiller à ce que des connaissances complètes et adéquates sur les minorités nationales, y compris sur leur histoire, soient fournies dans le domaine de l'éducation, en particulier dans les matériels d'enseignement et d'apprentissage.**

Table des matières

I.	PRINCIPAUX CONSTATS	4
	PROCEDURE DE SUIVI	4
	APERÇU GENERAL DE LA SITUATION ACTUELLE	5
	ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMEDIATE.....	7
	ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES AUTRES RECOMMANDATIONS	9
II.	CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	12
	ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE	12
	ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE	15
	ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE	23
	ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE	29
	ARTICLE 7 DE LA CONVENTION-CADRE	35
	ARTICLE 8 DE LA CONVENTION-CADRE	40
	ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE	42
	ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE	44
	ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE	48
	ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE	49
	ARTICLE 13 DE LA CONVENTION-CADRE	52
	ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE	53
	ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE	57
	ARTICLES 17 ET 18 DE LA CONVENTION-CADRE	61
III.	CONCLUSIONS	64
	RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMEDIATE	64
	AUTRES RECOMMANDATIONS	65

I. Principaux constats

Procédure de suivi

1. Ce quatrième avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Fédération de Russie a été adopté conformément à l'article 26(1) de la Convention-cadre et de la règle 23 de la Résolution (97)10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le quatrième rapport étatique, soumis par les autorités le 20 décembre 2016 et sur les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de ses visites dans la ville de Moscou, les *oblasts* (régions) de Moscou, de Mourmansk et de Tioumen, dans la République du Tatarstan et le *krai* (territoire) de Krasnodar entre le 16 et le 24 octobre 2017¹.

2. Le Comité consultatif se félicite de l'assistance que lui ont apportée les autorités lors de la visite. En revanche, le quatrième rapport, attendu le 1^{er} décembre 2014, a malheureusement été soumis avec deux ans de retard. Le Comité consultatif déplore qu'aucun séminaire de suivi auquel il aurait été associé n'ait été organisé dans la Fédération de Russie à l'issue du dernier cycle de suivi en 2013. Ce séminaire aurait pourtant été une bonne occasion de discuter de l'avis du Comité consultatif et des recommandations du Comité des Ministres et plus généralement des faits nouveaux touchant les minorités nationales et des politiques les concernant. Le Comité consultatif constate que l'avis a été traduit en russe, mais regrette qu'il n'ait été traduit dans aucune langue minoritaire et ne puisse pas être consulté sur le site internet de l'Agence fédérale pour les affaires ethniques qui coordonne les politiques relatives aux minorités en Fédération de Russie.

3. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre le dialogue avec les autorités de la Fédération de Russie et avec les représentants des minorités nationales. Il encourage vivement les autorités à publier le présent avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent, ouvert à l'ensemble des acteurs concernés. Il invite également les autorités à traduire le présent avis et la résolution à venir du Comité des Ministres en russe et dans les langues des minorités, et à en assurer une large diffusion auprès de l'ensemble des acteurs concernés. Le Comité consultatif se félicite de la volonté affichée par les autorités d'organiser une manifestation de suivi après la publication de ce quatrième avis. Il estime qu'il serait utile de mettre en place un dialogue de suivi pour passer en revue les observations et les recommandations formulées dans le présent avis.

¹ Le Comité consultatif avait initialement proposé de se rendre dans le *krai* de Perm et dans la République de Kalmoukie, mais ces visites n'ont pas été possibles pour des raisons d'ordre technique et liées à la tenue d'élections régionales.

Aperçu général de la situation actuelle

4. Les politiques publiques portant sur les questions relatives aux minorités nationales en Fédération de Russie témoignent d'une reconnaissance générale de la diversité qui caractérise le pays. L'ensemble des 193 groupes ethniques² identifiés lors du recensement de 2010 sont considérés comme relevant du champ d'application de la Convention-cadre et le Comité consultatif se félicite de cette approche ouverte et inclusive. Dans ce contexte, le Comité consultatif a pu constater durant sa visite qu'une grande attention était portée à la gestion de la riche diversité ethnique et religieuse, et ce au niveau aussi bien fédéral que régional et local. Le Comité consultatif note que les régions dans lesquelles il s'est rendu présentent chacune des situations très différentes : ainsi, Moscou, la capitale multiculturelle, accueille chaque année des milliers de nouveaux arrivants en provenance d'autres régions et de pays étrangers ; la région de Mourmansk dans la péninsule de Kola, peu densément peuplée et limitrophe de la Finlande et de la Norvège, abrite une petite communauté de Sâmes ; la République du Tatarstan dans laquelle le peuple titulaire, les Tatars, est majoritaire numériquement, compte 170 autres groupes ethniques sur son territoire ; dans la vaste région de Tioumen en Sibérie occidentale, une industrie très développée côtoie des foyers de populations autochtones au mode de vie traditionnel ; et enfin le *krai* de Krasnodar, région du sud de la Russie qui s'étend le long de la mer Noire, est limitrophe du district fédéral du Caucase du Nord et de la Géorgie. De cette diversité qui caractérise la situation des minorités dans ces régions, le Comité consultatif a dégagé certaines tendances qu'il juge pertinentes pour l'ensemble du pays, qu'il s'agisse des initiatives en matière de protection des droits des minorités ou de la tendance à diminuer le niveau de protection des minorités.

5. Le Comité consultatif note que le principal document en matière de protection des minorités nationales est la « Stratégie relative à la politique de l'État en matière de nationalités pour la période allant jusqu'en 2025 » (ci-après « la Stratégie ») adoptée en décembre 2012. Les principaux objectifs de la Stratégie sont « la consolidation, à l'échelle de la Russie, de la conscience civile et de l'union spirituelle du peuple multinational de la Fédération de Russie (nation russe) », « la préservation et le développement de la diversité ethnoculturelle » et « l'harmonisation » des relations interethniques. La Stratégie vise en outre à garantir l'égalité des droits et des libertés indépendamment de l'appartenance ethnique, de la langue et de la religion et à assurer « l'adaptation et l'intégration » des migrants. Le Comité consultatif note que la Stratégie fait référence à la diversité ethnique, culturelle et religieuse du pays et comporte des éléments visant à bâtir une identité citoyenne. Cela étant, il observe que lors de la mise en œuvre de la Stratégie au cours de ces dernières années, l'accent a été tout particulièrement mis sur la langue et la culture russes, aux dépens des langues et des cultures minoritaires qui semblent laissées à la marge. D'une manière générale, le Comité consultatif observe que des valeurs comme « l'unité nationale », « l'harmonie ethnique » et « le patriotisme » reviennent de plus en plus dans le discours sur les questions relatives aux minorités. La diversité des origines ethniques et des langues, qu'il s'agisse des minorités nationales ou des migrants, a tendance à être perçue comme une source potentielle de conflit. Le Comité consultatif s'inquiète de cette tendance et rappelle que selon lui le développement d'une société véritablement solidaire et intégrée n'est possible que si l'on tient compte de sa

² Traductions officielles en langue anglaise fournies par les autorités russes ; selon le contexte, le terme russe *natsional'nyi* correspond soit à « ethnique » soit à « national ». Le présent avis se conforme à ces traductions officielles autant que possible, en utilisant à défaut le terme « ethnique ».

diversité et que l'on garantit l'exercice plein et entier des droits consacrés par la Convention-cadre, parmi lesquels le respect et la protection des cultures et des langues minoritaires ainsi que des libertés civiles.

6. Le Comité consultatif s'inquiète de constater que les médias et le discours public ont tendance à présenter sous un jour négatif les « non-Russes » et leurs spécificités. Cette tendance se manifeste notamment par une xénophobie à l'égard des personnes appartenant aux « minorités visibles », comme les personnes du Caucase du Nord, les migrants et les Roms ; un recours excessif à la législation anti-extrémisme vis-à-vis des musulmans et des religions « non traditionnelles » ; une approche condescendante à l'égard des peuples autochtones numériquement peu importants ; et plus récemment une certaine défiance des autorités à l'égard du bilinguisme dans des républiques comme celle du Tatarstan. Depuis l'annexion de la Crimée et le conflit dans l'est de l'Ukraine, les médias contrôlés par le gouvernement appellent à une mobilisation patriotique de la société contre l'Ukraine. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait que ce discours risque de mettre au banc non seulement les personnes appartenant à la minorité nationale ukrainienne, mais aussi toutes celles qui ne sont pas en accord avec la majorité, y compris les personnes appartenant à d'autres minorités nationales.

7. D'une manière générale, le Comité consultatif est préoccupé par la prédominance toujours plus marquée de la langue russe dans différents domaines et du manque de soutien effectif aux langues minoritaires qui en découle. À l'exception de certaines républiques, les langues minoritaires ne sont que rarement utilisées dans les relations avec les autorités ou n'apparaissent que dans les toponymes et autres indications et inscriptions dans l'espace public. Ces dernières années, le rôle de la deuxième (ou de la troisième) langue officielle semble toutefois perdre de l'importance, même dans les républiques, y compris dans celles où le groupe ethnique titulaire est majoritaire.

8. La réforme de l'enseignement opérée en 2006 a fragilisé la position des langues minoritaires dans le système éducatif et la situation n'a connu aucune amélioration durant la période de référence. Au contraire, l'enseignement des/dans les langues minoritaires à l'école a reculé en raison, notamment, de la fermeture de certaines petites écoles de village, notamment dans ce qu'il est convenu d'appeler les « zones d'implantation substantielle », qui dispensent un enseignement des langues minoritaires. D'une manière générale, le Comité consultatif observe que les langues des groupes numériquement peu importants, parmi lesquels beaucoup ont le statut de peuple autochtone, sont particulièrement menacées. L'attention accrue dont bénéficie l'enseignement de la langue russe, associée à certaines attitudes moins favorables à l'égard des langues minoritaires, risque d'accentuer leur marginalisation et de compromettre leur utilisation et leur développement futurs.

9. Le conflit autour de l'enseignement des langues minoritaires qui a opposé le gouvernement fédéral et les républiques en 2017 fait que l'enseignement obligatoire de la deuxième langue officielle de ces républiques n'est désormais plus possible (voir article 14). Si certaines républiques plus influentes se sont élevées contre cette décision, d'autres plus petites semblent s'être résignées à leur sort et ont supprimé par anticipation l'enseignement obligatoire de leur deuxième langue officielle. Le Comité consultatif déplore que le sort des langues minoritaires dépende en définitive de l'importance, aussi bien numérique qu'économique, des minorités régionales et de leurs élites. Le manque de soutien dont fait

l'objet la diversité linguistique aboutit inévitablement à une situation où les parents ne sont que peu incités à choisir un enseignement en langue minoritaire pour leurs enfants.

Évaluation des mesures prises en application des recommandations pour action immédiate

10. Globalement, seul un nombre restreint de mesures ont été prises pour donner suite aux recommandations pour action immédiate formulées dans le troisième avis du Comité consultatif et dans la résolution correspondante du Comité des Ministres. Les dispositions législatives relatives aux droits des minorités qui ont été adoptées au coup par coup dans les domaines d'action clés n'ont fait que renforcer la tendance à la centralisation au cours de la période de référence. Bien que légitimes dans certains domaines, les mesures uniformes prises dans d'autres domaines comme l'éducation ont pénalisé les minorités nationales en limitant la marge de manœuvre dont disposent les régions pour adapter les politiques à la situation spécifique sur le terrain.

11. Les effets restrictifs de ces mesures sur les personnes appartenant aux minorités nationales sont particulièrement visibles dans le domaine de l'éducation. Par conséquent, la recommandation appelant à la mise en place de garanties juridiques fermes concernant le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'apprendre et de parler leur langue ne peut pas être considérée comme mise en œuvre (voir articles 12 à 14). Au contraire, plutôt que de s'infléchir, la tendance au renforcement de la langue russe aux dépens des langues minoritaires qui s'est amorcée avec la réforme de l'éducation en 2006, l'introduction d'un examen national unique en 2009, l'adoption d'une nouvelle loi sur l'éducation en 2012 et les modifications apportées au programme d'études fédéral, s'est au contraire accentuée. En outre, l'enseignement obligatoire de la deuxième langue officielle dans les républiques a pratiquement disparu au cours de la période de référence.

12. Des progrès ont été accomplis en ce qui concerne les systèmes d'enregistrement régionaux et locaux du lieu de résidence. Le Comité consultatif note avec satisfaction qu'un outil en ligne centralisé a été mis à disposition par le ministère de l'Intérieur et permet aux citoyens de demander l'enregistrement de leur lieu de résidence³. Le nombre de pièces à fournir pour l'enregistrement a par ailleurs été revu à la baisse, l'enregistrement des personnes appartenant aux peuples autochtones qui ont un mode de vie itinérant ou semi-itinérant a été simplifié et une procédure de recours supervisée par le service fédéral de l'immigration a été mise en place⁴. Cela étant, le Comité consultatif juge problématique que malgré la clarification apportée en 2015 par la Cour suprême, les parents dont le lieu de résidence n'est pas enregistré continuent à rencontrer des difficultés pour inscrire leurs enfants à l'école⁵.

13. Des efforts ont été déployés pour résoudre le problème de l'apatridie des anciens citoyens de l'Union soviétique, qui souvent appartiennent à des minorités nationales. Néanmoins, d'après le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le pays

³ Portail des services publics de la Fédération de Russie, disponible à l'adresse suivante : www.gosuslugi.ru/10050/1 (en russe).

⁴ Vingt-troisième et vingt-quatrième rapports périodiques de la Fédération de Russie au Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), (1^{er} juillet 2016), pp. 38-39.

⁵ Comité d'assistance civique (août 2016), accès à l'éducation, <http://refugee.ru/en/news/access-to-education>.

compte encore au moins 90 000 apatrides⁶. En 2012, la loi fédérale n° 62-FZ sur la citoyenneté de la Fédération russe a été modifiée par l'introduction d'un article sur la régularisation des anciens citoyens de l'Union soviétique jusqu'en 2017. En 2016, la situation n'étant pas totalement réglée, le délai pour l'obtention de la nationalité russe par cette catégorie de personnes a été prolongé jusqu'au 1^{er} janvier 2020. En dépit des progrès accomplis, des foyers d'apatridie subsistent encore, de même que le risque de discrimination qui y est associé, notamment pour les personnes appartenant à des minorités⁷. Certains apatrides sont orientés vers les « centres de rétention provisoire pour ressortissants étrangers » dans lesquels, puisqu'ils ne peuvent pas être expulsés vers un autre pays, ils restent pendant de longues périodes⁸. S'il note des progrès en matière de régularisation des Turcs d'Ahiska (également appelés Meskhètes), des Yézidis et des Kurmandj dans le *krai* de Krasnodar⁹, le Comité consultatif déplore en revanche qu'il y ait encore des personnes appartenant aux minorités nationales qui sont privées de leurs droits en raison de leur statut d'apatride¹⁰.

14. Des mesures ont été prises pour assurer un suivi plus efficace des cas présumés d'inconduite, de violences et de violations des droits de l'homme imputables à la police. Le ministère de l'Intérieur a par exemple adopté en janvier 2013 une feuille de route pour la sécurité intérieure qui vise à renforcer le contrôle du comportement des policiers et du respect des droits des citoyens et de leur dignité humaine. Un service d'assistance téléphonique permettant de déposer plainte a par ailleurs été mis en place aux niveaux régional et fédéral¹¹. Le Comité consultatif constate toutefois avec regret que les violations des droits de l'homme commises par des policiers ou d'autres services répressifs à l'égard de personnes appartenant à des minorités nationales restent monnaie courante (voir article 6). Le profilage ethnique et les contrôles d'identité arbitraires, notamment de personnes originaires du Caucase du Nord et de Roms, seraient des pratiques courantes. La tendance est au recrutement de milices cosaques qui font office de policiers supplétifs et qui, d'après les interlocuteurs du Comité consultatif, sont plus enclines à se comporter de manière ouvertement discriminatoire et sont moins contrôlées que les policiers ordinaires. Le Comité consultatif a par ailleurs recueilli des informations inquiétantes faisant état de discrimination, de mauvais traitements et de torture à l'encontre de personnes du Caucase du Nord et de personnes apatrides dans le système pénal.

15. La mise en œuvre du document d'orientation visant à promouvoir le développement durable des peuples autochtones numériquement peu importants ne progresse que lentement et plusieurs objectifs n'ont pas encore été atteints en dépit des délais fixés dans le plan

⁶ HCR, Forced displacement in 2016, disponible à l'adresse suivante www.unhcr.org/5943e8a34.pdf, p. 62. On ne dispose d'aucune information fiable sur le nombre de personnes apatrides dans la mesure où, pour les statistiques officielles, les apatrides et les étrangers relèvent d'une seule et même catégorie.

⁷ ADC Memorial/Institute on Statelessness and Inclusion/European Network on Statelessness (2017), communication conjointe au Conseil des droits de l'homme lors de la 30^e Session de l'Examen périodique universel, disponible à l'adresse suivante : <https://adcmemorial.org/wp-content/uploads/ISI-UPR-Submission-Russia.pdf>.

⁸ Voir *Kim c. Russie*, requête n° 44260/13, arrêt du 17 juillet 2014.

⁹ Caucasian Knot (4 mars 2010), *Igor Kuznetsov : Yazidis and Kurmanches in Krasnodar Territory receive Russian passports*, disponible à l'adresse suivante : www.eng.kavkaz-uzel.eu/articles/12704.

¹⁰ Caucasian Knot (18 décembre 2015), *Meskhethian Turks in south of Russia: absence of citizenship is main problem*, disponible à l'adresse suivante : www.eng.kavkaz-uzel.eu/articles/34008.

¹¹ Vingt-troisième et vingt-quatrième rapports périodiques de la Fédération de Russie au Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), 1^{er} juillet 2016, p. 32.

d'action initial (voir article 4). Le financement fédéral s'est réduit au fil des années et semble insuffisant par rapport aux objectifs ambitieux affichés par le document d'orientation. Le niveau de vie des peuples autochtones reste inférieur à la moyenne russe. Les droits qui leur sont reconnus, notamment en ce qui concerne l'exploitation des terres et l'accès aux ressources naturelles, relèvent d'un cadre juridique complexe, sujet à de fréquentes modifications et à l'adoption de nouvelles réglementations à différents niveaux, souvent aux effets antinomiques. La consultation et la participation effectives des peuples autochtones aux décisions sur toutes les questions les concernant, en particulier celles portant sur le développement économique des territoires où ils vivent, ne sont pas pratiquées de manière systématique et cohérente (voir article 15). Les droits des peuples autochtones et les intérêts économiques sont de plus en plus difficilement conciliables. L'impact des industries extractives sur les peuples autochtones et les territoires où ils sont implantés va grandissant ; ces industries sont responsables d'importants dégâts environnementaux et mettent en péril le mode de vie, les activités et le patrimoine culturel et religieux de ces peuples (voir article 5).

Évaluation des mesures prises en application des autres recommandations

16. Depuis la modification apportée en 2011 au Code des infractions administratives avec l'introduction d'une définition de la discrimination, les autorités n'ont signalé aucune autre mesure visant à renforcer la protection juridique contre la discrimination. Reconnaissant que de nombreuses lois sectorielles comportent des garanties d'égalité, le Comité consultatif ne considère en revanche pas que ces textes législatifs constituent une législation complète de lutte contre la discrimination (voir article 4). De la même manière, aucun progrès tangible n'est à noter concernant la sensibilisation du public aux dispositions existantes en matière de lutte contre la discrimination et aux mécanismes de plaintes, à l'instar de ceux mis à disposition par les médiateurs. Étant donné le nombre minime de plaintes pour discrimination, ni le Haut-Commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie (médiateur fédéral), ni les médiateurs régionaux ne semblent remplir le rôle d'organe spécialisé et indépendant de lutte contre toutes les formes de discrimination. La discrimination et le discours de haine visant des personnes appartenant à des minorités, en particulier les « minorités visibles », et même les manifestations de racisme, sont semble-t-il, des phénomènes répandus et le Comité consultatif n'a observé aucun signe d'infléchissement de la tendance à l'impunité à la suite d'infractions de cette nature.

17. S'agissant des droits des personnes qui s'identifient comme Roms, seules quelques mesures modestes ont été prises. Un « plan d'action global pour le développement social, économique, ethnique et culturel des Roms pour la période 2013-2014 » a été adopté en 2013 (voir article 4). Les seuls résultats tangibles signalés par les autorités, néanmoins, sont le déploiement d'un projet pilote sur l'éducation dans deux communes et la réalisation d'une étude sur le thème « les problèmes socio-économiques, ethnoculturels et juridiques des Roms en Russie ». Le Comité consultatif déplore que ce plan ne fasse pas l'objet d'un suivi sous la forme d'une stratégie globale sur l'égalité pleine et effective des Roms. Des progrès ont été accomplis en matière de délivrance des documents d'identité. Durant sa visite, le Comité consultatif a relevé des efforts sporadiques au niveau local pour améliorer les conditions de vie et l'accès à l'éducation des Roms, mais a aussi recueilli des informations faisant état d'actes de discrimination de la part des forces de l'ordre locales. Aucun progrès notable n'a été accompli pour combattre la ségrégation de fait des enfants roms dans l'éducation et remédier à leurs plus faibles résultats scolaires (voir article 12). De la même manière, aucune réponse

satisfaisante n'a été apportée à la question des quartiers informels et de la précarité des logements. Plusieurs cas d'expulsion forcée, sans qu'aucune solution de relogement ni indemnisation ne soit offerte aux personnes concernées, ont été portés à l'intention du Comité consultatif.

18. Les libertés d'expression, de réunion et d'association des personnes appartenant aux minorités nationales ont connu un recul. Les modifications apportées à la législation sur les organisations non gouvernementales (ONG) en 2012 et 2015 ont respectivement introduit les catégories d'« agents étrangers » et d'« organisations indésirables ». La charge administrative des organisations de minorités s'en est trouvée alourdie, leurs possibilités de financement de l'étranger se sont réduites et elles ont été contraintes de limiter leurs activités à une dimension purement culturelle et sociale. Une série de mesures législatives prises dans les domaines de la lutte contre l'extrémisme, des technologies de l'information et des médias ont porté atteinte au droit à la liberté d'expression. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par un certain nombre d'affaires touchant des personnes appartenant à des minorités (voir article 7). De même, la liberté de conscience et le droit de manifester ses convictions religieuses ont été restreints (voir article 8). Les modifications apportées en 2015 et 2016 à la loi fédérale n° 125-FZ du 26 septembre 1997 sur la liberté de conscience et les associations religieuses pénalisent en particulier les personnes, y compris celles appartenant à des minorités nationales, qui pratiquent des religions « non traditionnelles » et les communautés religieuses qui sont financées par des capitaux étrangers.

19. Le bilan est mitigé en ce qui concerne les médias des minorités. Le Comité consultatif note avec satisfaction que, d'après les informations communiquées par les autorités, aussi bien le nombre de médias des minorités que le montant total des financements ont augmenté de manière significative. On recense pour 2016 un total de 1 946 organes de presse écrite, agences de presse et médias électroniques dans 61 langues minoritaires. Les interlocuteurs du Comité consultatif font état des difficultés qu'ils rencontrent pour gérer la transition de leurs médias de la version imprimée à la version en ligne et pourraient nécessiter un soutien dans ce domaine (voir article 9). De façon plus générale, il est préoccupant de constater que les médias des minorités exercent dans un climat général de liberté de la presse extrêmement limitée¹². Ainsi, en vertu des modifications apportées à la législation en 2017, les médias financés par des capitaux étrangers sont désignés comme des « agents étrangers » ; à l'instar de la législation sur les organisations à but non lucratif, ces modifications risquent d'ostraciser les médias des minorités qui entretiennent des liens avec l'étranger et de multiplier les obstacles bureaucratiques à leur rencontre.

20. S'agissant de la participation des minorités nationales, deux tendances s'opposent (voir article 15). D'un côté, un système différencié d'organes consultatifs, de conseils interethniques et interconfessionnels, de conseils des peuples autochtones, de maisons des cultures nationales et de chambres civiques a été mis en place aux niveaux fédéral, régional et local. De l'autre, les restrictions à la liberté d'association évoquées plus haut et le climat général de suspicion à l'égard des « agents étrangers » et des « extrémistes » limitent la marge manœuvre des organisations de minorités souhaitant participer à ces instances. Si ces instances offrent la

¹² Voir par exemple les entrées concernant la Fédération de Russie dans la base de données du Conseil de l'Europe sur les alertes relatives à la liberté des médias, disponible à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/media-freedom/all-alerts>.

possibilité de s'exprimer sur de nombreux problèmes quotidiens, les représentants des minorités qui font valoir des points de vue plus critiques ou politiques font savoir qu'ils ne s'y sentent pas représentés. De plus, les autorités s'efforcent de faire en sorte qu'une seule organisation par minorité soit enregistrée à un niveau donné, ce qui limite le pluralisme interne et soulève des questions quant à la représentativité de certaines de ces organisations.

II. Constats article par article

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel et recensement

21. Les autorités conservent une approche inclusive et souple à l'égard du champ d'application de la Convention-cadre. Elles considèrent généralement les 193 appartenances ethniques identifiées dans le recensement de 2010 comme renvoyant aux groupes visés par la Convention-cadre¹³. La catégorie des « peuples autochtones numériquement peu importants¹⁴ » qui jouit d'un statut particulier en vertu de la législation fédérale est ici concernée. Le Comité consultatif se félicite de cette approche souple à l'égard du champ d'application de la Convention-cadre. Il déplore en revanche que la nationalité russe et, dans une certaine mesure, l'enregistrement du lieu de résidence, soient des conditions préalables à l'exercice d'un certain nombre de droits, y compris les droits des minorités (voir article 6).

22. Les résultats du recensement de population 2010 ont été rendus publics en 2012. D'après le recensement, des personnes appartenant à 193 groupes ethniques, locutrices de 277 langues et dialectes, vivent en Fédération de Russie¹⁵. Le Comité consultatif relève que le recensement comportait une question sur l'appartenance ethnique et se félicite que la réponse à cette question ait été rendue facultative. Il salue en outre le caractère ouvert de la question. Toutefois, au moment de la publication, les appartenances ethniques ont été catégorisées en 145 groupes et 48 sous-groupes¹⁶. Le Comité consultatif observe que les représentants de certaines minorités nationales n'approuvent pas cette façon de faire. Il a par exemple appris que les personnes s'identifiant comme des Tatars de Sibérie dans la région de Tioumen souhaiteraient être reconnues comme une « nationalité » à part plutôt que comme un sous-groupe de Tatars (de la Volga). Dans ce contexte, le Comité consultatif est préoccupé par des

¹³ Des associations de Russes de souche sont représentées dans certains organes consultatifs sur les questions interethniques comme l' « Assemblée des peuples du Tatarstan » (voir article 15).

¹⁴ La législation fédérale russe ne prévoit aucun statut particulier pour les « peuples autochtones » en général, mais contient des dispositions particulières uniquement pour « les peuples autochtones numériquement peu importants », à savoir, ceux comptant moins de 50 000 personnes, entre autres critères. Une liste récapitulative des peuples autochtones numériquement peu importants de la Fédération de Russie a été approuvée par la Résolution gouvernementale n° 255 du 24 mars 2000 ; 47 peuples autochtones numériquement peu importants y sont recensés. La liste des peuples autochtones numériquement peu importants du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie (telle que modifiée), approuvée par le décret gouvernemental n° 536-r du 17 avril 2006 recense 40 peuples autochtones (sur les 47 figurant dans la liste récapitulative). Il existe en outre une liste des peuples autochtones numériquement peu importants de la République du Daghestan approuvée par la Résolution n° 191 du 18 octobre 2000 du Conseil d'État de la République du Daghestan sur les peuples autochtones numériquement peu importants de la République du Daghestan, sur laquelle figurent 14 autres groupes.

¹⁵ D'après le Service fédéral de la statistique de la Fédération de Russie, les 22 groupes ethniques comptant plus de 400 000 personnes sont les Russes (80,90%), les Tatars (3,87%), les Ukrainiens (1,41%), les Bachkirs (1,15%), les Tchouvaches (1,05%), les Tchétchènes (1,04%), les Arméniens (0,86%), les Avars (0,66%), les Mordves (0,54%), les Kazakhs (0,47%), les Azéris (0,40%), les Darguines (0,43%), les Oudmourtes (0,40%), les Maris (0,40%), les Ossètes (0,39%), les Biélorusses (0,38%), les Kabardes (0,38%), les Koumiks (0,37%), les Iakoutes (0,35%), les Lesghiens (0,35%), les Bouriates (0,34%) et les Ingouches (0,32%).

¹⁶ Service fédéral de la statistique de la Fédération de Russie (2012), Explications méthodologiques concernant le recensement de population de 2010, disponible à l'adresse suivante : www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Materials/metod_comments.docx (en russe).

informations qui lui ont été communiquées selon lesquelles lors du recensement de 2010, les personnes s'identifiant comme des Tatars de Sibérie avaient été encouragées par les agents recenseurs à indiquer qu'elles appartenaient au groupe ethnique des Tatars plutôt qu'à celui des Tatars de Sibérie. Par ailleurs, dans son troisième avis, le Comité consultatif s'était dit préoccupé par les mesures prises pour rassembler les locuteurs des deux langues minoritaires de la Mordovie, le mokcha et l'erzia, en un seul groupe baptisé les « Mordves ». Les résultats du recensement révèlent en effet une nette augmentation du nombre de personnes se déclarant « Mordves » ; en contrepartie, le nombre de personnes déclarant appartenir à la minorité mokchane est passé de 47 406 dans le recensement de 2002 à seulement 4 178 dans celui de 2010¹⁷. Le Comité consultatif note en outre que les représentants des Pomors, officiellement reconnus comme un sous-groupe du groupe ethnique russe, préféraient s'identifier comme un groupe ethnique distinct. Bien qu'il comprenne la volonté des autorités d'« organiser » le nombre élevé de communautés ethniques en des groupes plus importants, le Comité consultatif tient néanmoins à souligner l'importance du droit de libre identification des personnes appartenant aux minorités nationales et à rappeler qu'il est nécessaire de consulter les représentants des minorités sur toute question relative à la classification.

23. En vertu de la législation fédérale, pour être reconnu comme un peuple autochtone numériquement peu important, un groupe ne doit pas compter plus de 50 000 personnes et doit satisfaire aux critères suivants : maintenir un habitat ancestral, un mode de vie, des activités économiques et des métiers traditionnels et s'identifier comme un groupe ethnique distinct¹⁸ ; en outre, pour qu'un groupe figure sur la liste des peuples autochtones numériquement peu importants de la Fédération de Russie, les autorités régionales des zones où vivent les peuples autochtones concernés doivent en faire la demande auprès des autorités fédérales. Le Comité consultatif note que certains groupes, parmi lesquels les représentants des Pomors et des Komi-Izhemtsi, souhaitent être reconnus en tant que peuples autochtones numériquement peu importants - statut qui, en principe, assure une protection renforcée de certains droits inscrits dans la Convention-cadre. Le Comité consultatif souligne que les critères, s'agissant notamment des seuils numériques, devraient être interprétés avec souplesse et faire l'objet d'un examen régulier, pour éviter que des groupes se voient privés, de manière injustifiée ou discriminatoire, d'un accès aux droits reconnus aux minorités¹⁹.

24. Les interlocuteurs du Comité consultatif lui ont également fait savoir que des dispositions légales sur un « registre des personnes appartenant aux peuples autochtones numériquement peu importants de la Fédération de Russie » sont en cours d'élaboration. Bien que des précisions des autorités à cet égard soient encore nécessaires, le Comité consultatif tient à leur rappeler l'importance du principe de libre identification tel qu'il est formulé à l'article 3 de la Convention-cadre et à souligner que ce registre devrait tenir compte du droit de

¹⁷ Au cours de la même période, le nombre de personnes déclarant appartenir à la minorité des Erzianes est passé de 78 063 à 49 579.

¹⁸ Article 1, loi fédérale n° 82-FZ du 30 avril 1999 sur les garanties des droits des peuples autochtones numériquement peu importants de la Fédération de Russie.

¹⁹ Voir Commentaire thématique n°4 du Comité consultatif de la Convention-cadre : « La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales » (mai 2016), paragraphe 12. Concernant le seuil numérique fixé à 50 000 personnes, voir également Observations finales concernant les vingt-troisième et vingt-quatrième rapports périodiques de la Fédération de Russie (CERD/C/RUS/CO/23-24), paragraphes 23-24, du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (20 septembre 2017)

pouvoir déclarer des appartenances multiples ou en fonction de la situation²⁰. Le Comité consultatif estime qu'il importe d'examiner avec attention l'impact potentiel d'un tel registre et des droits découlant d'une inscription à ce registre sur les liens traditionnels et les formes de coopération qui existent déjà entre les personnes appartenant ou non à des peuples autochtones numériquement peu importants au sein desquels sont regroupés des personnes qui ont en commun des pratiques communautaires et des intérêts économiques. Il souligne en outre que, d'après la Convention-cadre, les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent exercer leurs droits « en commun avec d'autres » et qu'il convient d'interpréter le terme « autres » au sens le plus large possible, comme incluant les personnes appartenant à d'autres minorités nationales ou à la population majoritaire²¹.

25. Le formulaire de recensement comportait également des questions sur la connaissance de la langue russe (99,4%) et d'autres langues (trois au maximum), ainsi qu'une question distincte sur la langue première (« langue maternelle » / « *rodny yazyk* »). Le Comité consultatif se félicite que la question sur la langue première, qui n'apparaissait pas dans le recensement de 2002, soit à nouveau posée et que les personnes recensées aient la possibilité d'indiquer jusqu'à deux langues premières. Le Comité consultatif déplore cependant que le formulaire de recensement ne permette d'indiquer qu'une seule appartenance ethnique. Il souligne qu'une approche reconnaissant les appartenances multiples, comme le préconisaient également les recommandations de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) pour les recensements de 2010 et de 2020²², permettrait de mieux apprécier la richesse multiculturelle et multilingue de la Fédération de Russie. En outre, les interlocuteurs du Comité consultatif, représentatifs d'un large éventail de minorités nationales, considèrent que le nombre de personnes appartenant à des minorités nationales indiqué dans les résultats du recensement de 2010 est en deçà de la réalité. La véritable identification de ces personnes serait plus justement reflétée s'il était possible d'indiquer plusieurs appartenances ethniques.

Recommandations

26. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que le recensement de population de 2020 soit préparé en concertation avec les représentants des minorités nationales et garantisse le respect du principe d'identification libre et volontaire. Le recensement devrait prévoir dans ses modalités la possibilité de déclarer plusieurs appartenances ethniques et veiller à ce que celles-ci soient traitées et prises en compte dans ses résultats. Le traitement des données et la catégorisation en groupes et « sous-groupes » ethniques devraient être effectués en concertation avec les représentants des communautés concernées.

²⁰ Voir Commentaire thématique n°4 du Comité consultatif de la Convention-cadre : « La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales » (mai 2016), paragraphes 13 et 16

²¹ Voir Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, paragraphe 37.

²² Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (2006), Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010, paragraphes 426 et 430 ff.; Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (2015), Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2020, paragraphes 708 et 725.

27. Les autorités sont encouragées à instaurer un dialogue avec les personnes ayant manifesté leur volonté d'être reconnues comme appartenant à un peuple autochtone. Les critères en la matière devraient être appliqués avec souplesse et ne devraient pas générer d'obstacles inutiles dans la pratique.

28. Le Comité consultatif appelle les autorités, au moment de concevoir le registre des personnes appartenant aux peuples autochtones, à consulter les représentants des peuples autochtones et à adopter une approche souple reposant sur le principe de libre identification et sur de réelles pratiques communes.

Article 4 de la Convention-cadre

Cadre législatif et institutionnel protégeant les minorités nationales

29. Les politiques de la Russie relatives aux minorités aux niveaux fédéral, régional et local relèvent du concept de « politique en matière de nationalités » et reposent sur la « Stratégie relative à la politique de l'État en matière de nationalités pour la période allant jusqu'en 2025 » adoptée en 2012²³. La Stratégie définit un certain nombre d'objectifs qui sont pertinents pour la mise en œuvre de la Convention-cadre, notamment : la préservation et le développement de la diversité ethnique et culturelle ; la protection de l'égalité des droits et des libertés indépendamment de l'appartenance ethnique, de la langue ou de la religion ; la préservation, le développement et l'enseignement des langues minoritaires ; la participation des minorités et leur coopération avec les organisations de la société civile ; la promotion de la tolérance interethnique et interreligieuse et la lutte contre la xénophobie, l'extrémisme et « l'idéologie nationaliste » ; elle comporte également un certain nombre d'objectifs liés à la protection des peuples autochtones numériquement peu importants. Le Comité consultatif se félicite de l'adoption de cette Stratégie, mais déplore l'absence de cadre juridique global de protection des personnes appartenant aux minorités nationales. Selon lui, ce cadre juridique renforcerait la protection des personnes appartenant aux minorités, en particulier au regard des modifications apportées à la législation sectorielle sur l'extrémisme (voir l'article 6), les organisations à but non lucratif et les médias (voir article 7), la liberté de religion (voir article 8) et l'éducation (voir article 14).

30. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la Stratégie est assortie d'un programme gouvernemental détaillé qui englobe tous les organes gouvernementaux, encourage la coopération avec les organisations de la société civile et traduit la Stratégie en mesures concrètes et en indicateurs cibles mesurables²⁴. Les organes gouvernementaux, à l'échelon tant fédéral que régional, rendent compte chaque année de sa mise en œuvre. Le programme actuel pour la période 2017-2025 dispose d'un budget de près de 26 milliards de roubles (soit environ 375 millions d'euros²⁵). La Stratégie comme le programme gouvernemental ne sont toutefois pas uniquement axés sur les politiques en faveur des minorités, mais répondent également à deux autres objectifs majeurs, à savoir « la

²³ Adoptée par le décret présidentiel n°1666 du 19 décembre 2012, version anglaise disponible à l'adresse suivante : <http://en.ipravo.info/russia1/law59/607.htm>.

²⁴ Décret gouvernemental n° 1532 du 29 décembre 2016 sur un programme pour la mise en œuvre de la stratégie du gouvernement sur la politique en matière de nationalités pour la période 2017 – 2025, disponible à l'adresse suivante : <http://static.government.ru/media/files/mXU48Zu8LYesYq7Lub4hpWHpJjEmJZSa.pdf> (en russe).

²⁵ Au moment de l'adoption du présent avis, le taux de change était de 1 euro pour 70 roubles.

consolidation, à l'échelle de la Russie, de la conscience civile et de l'union spirituelle du peuple multinational de la Fédération de Russie » et « l'adaptation et l'intégration sociales et culturelles des migrants ». Il ressort de l'analyse du programme gouvernemental, du budget correspondant et des récents rapports annuels qu'une part importante du budget est en réalité consacrée aux activités telles que l'éducation patriotique de la jeunesse, la promotion de la langue russe au sein de la Russie et à l'étranger, le soutien aux Cosaques, les « valeurs patriotiques » et « l'adaptation socioculturelle » des travailleurs migrants et des réfugiés (voir article 6).

31. Bien que les politiques relatives aux minorités soient clairement considérées comme une question transversale mobilisant plusieurs ministères, une Agence fédérale pour les affaires ethniques a spécifiquement été créée en 2015 pour coordonner les activités du gouvernement dans ce domaine²⁶. Cette agence est chargée de la mise en œuvre des mesures visant à renforcer « l'unité du peuple multiethnique de la Russie », la compréhension interethnique et interconfessionnelle et « le développement culturel des peuples de Russie²⁷ ». Elle a en outre pour mission de prévenir la discrimination et l'hostilité fondées sur la race, l'appartenance ethnique, la religion ou la langue et d'assurer le suivi des relations interethniques et interreligieuses. De l'avis du Comité consultatif, l'Agence fédérale affiche jusqu'ici un bilan mitigé. Dans le principe, le Comité consultatif se félicite de la création d'un organe gouvernemental responsable des politiques en faveur des minorités nationales, qui devrait permettre de dépasser l'approche fragmentaire et parcellaire des politiques en faveur des minorités qu'il avait critiquée dans son troisième avis. Cependant, la valeur ajoutée de l'Agence fédérale pour la mise en œuvre des droits des minorités risque d'être amoindrie par la multiplicité des objectifs qui lui sont assignés et le manque relatif de ressources et d'expertise dont elle dispose pour s'acquitter de sa mission de protection des minorités. Enfin, il semblerait que l'Agence fédérale ait surtout axé ses efforts sur la prévention des conflits interethniques et interreligieux et sur la promotion du patriotisme et de l'unité nationale. Les droits culturels, linguistiques et de participation des personnes appartenant aux minorités nationales semblent pour le moment relégués au second plan.

Recommandations

32. Le Comité consultatif appelle les autorités à adopter une législation complète sur les droits des personnes appartenant aux minorités nationales conformément aux dispositions de la Convention-cadre et à ne pas entraver indûment l'accès aux droits des minorités par des modifications successives de la législation sectorielle.

33. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que la mise en œuvre de leur « politique en matière de nationalités » garantisse l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales inscrits dans la Convention-cadre, à mettre à disposition les ressources financières nécessaires et à faire de cet aspect un volet essentiel du mandat et de la mission quotidienne de l'Agence fédérale pour les affaires ethniques.

²⁶ Décret gouvernemental n° 368 du 18 avril 2015. De 2004 à 2012, la responsabilité des minorités nationales incombait au ministère du Développement régional et de 2012 à 2015 au ministère de la Culture.

²⁷ Site internet du Président de la Fédération de Russie (13 mars 2015), disponible à l'adresse suivante : <http://en.kremlin.ru/events/president/news/47849>.

Cadre législatif et institutionnel de lutte contre la discrimination

34. Il existe des dispositions relatives à la lutte contre la discrimination dans la Constitution ainsi que dans toute une série de lois fédérales s'appliquant à différents domaines. Elles figurent notamment dans le Code des infractions pénales, le Code pénal et le Code de procédure pénale, le Code civil et le Code de procédure civile, les Codes du logement et du travail, la loi sur l'éducation, la loi sur la liberté de conscience et les associations religieuses et la loi sur l'autonomie nationale et culturelle²⁸. Cependant, dans la pratique, le Comité consultatif a été informé que ces dispositions étaient peu connues du grand public et qu'il était rare que des affaires soient portées devant les tribunaux. Par ailleurs, la discrimination structurelle à l'égard des personnes appartenant aux minorités nationales serait toujours d'actualité²⁹. Les questions soulevées portent souvent sur les secteurs du logement, de l'emploi et de l'éducation et sur la discrimination exercée dans le cadre des relations avec les forces de l'ordre. Cela concerne en particulier « les minorités visibles », parmi lesquelles les personnes originaires de pays d'Asie centrale ou du Caucase du Sud, mais aussi des ressortissants russes, notamment des personnes des républiques du Caucase du Nord et des Roms³⁰. Le Comité consultatif réaffirme que l'adoption d'une législation antidiscriminatoire complète, couvrant tous les domaines de la vie et contenant une définition claire de ce qui constitue une discrimination, est nécessaire, ne serait-ce que pour mieux faire connaître et améliorer l'efficacité des dispositions antidiscriminatoires qui sont pour l'heure disséminées dans plusieurs lois sectorielles.

35. Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie (le médiateur fédéral) examine les plaintes visant les agissements des pouvoirs publics. Il est par ailleurs chargé de prendre des mesures de sa propre initiative en cas de violation flagrante des droits de l'homme ou si une affaire revêt « une importance sociale particulière ». Le médiateur n'a en revanche pas compétence pour traiter les plaintes pour discrimination dans le secteur privé ; ce rôle serait pourtant essentiel pour lutter contre la discrimination dans les domaines du logement et de l'emploi. Le Comité consultatif note que le médiateur a dénoncé les restrictions juridiques à la liberté de réunion et d'association et les problèmes dans le système pénitentiaire et appelé à l'introduction de l'éducation aux droits de l'homme à l'école³¹. Il est ressorti des discussions avec les représentants des minorités nationales que ceux-ci n'étaient pas tous convaincus de l'efficacité du rôle du médiateur en matière de protection des personnes appartenant aux minorités nationales contre la discrimination. L'institution du

²⁸ Voir rapport étatique, pp. 33-34. Voir également Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (2013), Rapport sur la Fédération de Russie, quatrième cycle de suivi, CRI(2013)40 et Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (20 septembre 2017), Observations finales concernant les vingt-troisième et vingt-quatrième rapports périodiques de la Fédération de Russie (CERD/C/RUS/CO/23-24), paragraphes 9-10.

²⁹ SOVA et al. (2017), Racism, discrimination and fight against "extremism" in contemporary Russia and its controlled territories. Rapport parallèle élaboré pour la 93^e session du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), disponible à l'adresse suivante : <https://adcmemorial.org/wp-content/uploads/CERDengRU.pdf>, pp. 28-34.

³⁰ SOVA et al. (2017), Racism, discrimination and fight against "extremism" in contemporary Russia and its controlled territories. Rapport parallèle élaboré pour la 93^e session du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), disponible à l'adresse suivante : <https://adcmemorial.org/wp-content/uploads/CERDengRU.pdf>, pp. 28-34.

³¹ Haut-Commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie (2017), rapport d'activité 2016, pp. 201-205.

médiateur fait avant tout porter ses efforts sur les droits sociaux et économiques et ses rapports d'activité ne mentionnent aucune initiative propre visant à lutter contre la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique ou la langue. Parmi les quelque 140 000 plaintes que le médiateur a examinées au cours de la période de référence, seules 200 concernaient des plaintes pour discrimination et dans la plupart des cas aucune violation n'a été constatée³². Le Comité consultatif considère que l'adoption d'une attitude plus active et la mise en œuvre d'initiatives de sensibilisation plus ciblées à l'égard des personnes appartenant aux minorités nationales, y compris les peuples autochtones, contribueraient à faire de ce sujet un enjeu prioritaire.

36. Le Comité consultatif se félicite que durant la période de référence, l'initiative de doter chaque région de la Fédération de Russie d'un bureau du médiateur ait été menée à bien et qu'une loi fédérale adoptée en 2015³³ ait uniformisé le cadre juridique de leur mandat. L'objectif de la loi, comment l'ont relevé à l'époque le médiateur fédéral et les législateurs, était de remédier aux manquements manifestes constatés en matière d'impartialité et d'indépendance des médiateurs régionaux³⁴. Le Comité consultatif estime que cet objectif n'est pas encore pleinement atteint. Lors de la visite, par exemple, des entretiens avec les médiateurs régionaux ont été organisés en présence de responsables des autorités régionales et fédérales. Les médiateurs et leurs agents ont, de façon générale, évoqué la situation des droits de l'homme et des relations interethniques exclusivement en termes positifs et déclaré qu'ils n'étaient saisis que de rares plaintes émanant de minorités. Bien que ce constat soit en principe positif, le Comité consultatif est préoccupé par les informations communiquées par certains de ses interlocuteurs représentant les minorités nationales qui ont fait savoir qu'ils n'avaient pas saisi le médiateur régional dont ils dépendaient, considérant que cela ne permettrait pas d'améliorer leur situation. Dans un cas, les interlocuteurs ont déclaré que les représentants du médiateur leur avaient même dit de manière informelle que leur cas ne serait pas examiné pour éviter tout conflit entre le bureau du médiateur et les autorités régionales. En outre, ayant observé la controverse suscitée par les questions linguistiques dans la république du Tatarstan au cours de l'année 2017, le Comité consultatif a été surpris d'apprendre lors de sa visite que le médiateur n'avait reçu aucune plainte relative à l'utilisation des langues. De manière générale, le Comité consultatif considère troublant que dans les autres régions où il s'est rendu, pourtant très hétérogènes sur le plan ethnique, le nombre de plaintes pour des motifs fondés sur l'origine ethnique soit peu élevé. Le médiateur de la municipalité de Moscou reçoit en moyenne chaque année entre 10 et 15 plaintes pour des motifs liés à l'appartenance ethnique. Le médiateur de l'*oblast* de Moscou n'a reçu aucune plainte de cette nature en 2016. Le Comité consultatif estime par conséquent qu'il est essentiel que les institutions du médiateur soient perçues comme des mécanismes efficaces et soient donc à même de répondre efficacement aux préoccupations des personnes appartenant aux minorités nationales.

³² Haut-Commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie (2017), Rapport parallèle sur les 23^e et 24^e rapports périodiques de la Fédération de Russie au Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, p. 1.

³³ Loi fédérale n° 76-FZ du 6 avril 2015 portant modification de certains textes législatifs de la Fédération de Russie pour l'amélioration des activités des médiateurs pour les droits de l'homme.

³⁴ Garant.ru (27 avril 2015), Médiateurs pour les droits de l'homme dans les sujets de la Fédération de Russie : nouveaux statuts et nouvelles compétences, disponible à l'adresse www.garant.ru/article/621669 (en russe).

37. D'après le rapport étatique³⁵, des médiateurs pour les droits des peuples autochtones numériquement peu importants ont été nommés, outre le *krai* de Krasnoïarsk, dans celui de Kamtchatka et dans la République de Sakha (Iakoutie). Les interlocuteurs du Comité consultatif se sont montrés particulièrement favorables au cadre institutionnel de la République de Sakha, dans laquelle le médiateur pour les droits des peuples autochtones numériquement peu importants relève d'une institution distincte et est souvent au contact direct des peuples autochtones dans le cadre des visites qu'il effectue dans leurs villages. D'après le rapport étatique³⁶, il dispense également des conseils juridiques à l'occasion de ces visites. Le Comité consultatif croit cependant comprendre, d'après les informations communiquées par ses interlocuteurs, que dans d'autres sujets de la Fédération, comme la République de Carélie ou l'*okrug* (district) autonome des Khantys-Mansis, des mesures ont été prises en vue de la mise en place de médiateurs pour les peuples autochtones numériquement peu importants, mais que les autorités concernées y sont peu disposées.

Recommandations

38. Le Comité consultatif appelle instamment les autorités à développer plus avant et à mettre en œuvre de façon cohérente la législation antidiscriminatoire couvrant tous les domaines de la vie et à mieux faire connaître, y compris aux personnes appartenant aux minorités nationales, les voies de recours existantes.

39. Le Comité consultatif appelle le Haut-Commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie et les médiateurs régionaux à mener des actions ciblées visant à sensibiliser les personnes appartenant aux minorités nationales, y compris les peuples autochtones, à leur droit de saisir un médiateur en cas de discrimination.

Promotion de l'égalité pleine et effective des Roms

40. Le Comité consultatif note qu'à la suite des recommandations formulées dans son troisième avis, un « plan d'action global pour le développement socio-économique et ethnoculturel des Roms pour la période 2013-2014 » a été adopté et mis en œuvre. D'après le rapport étatique, des progrès ont été accomplis en matière de délivrance des documents d'identité et d'enregistrement du lieu de résidence³⁷. Lors de sa visite, le Comité consultatif a appris qu'un nouveau plan d'action était en cours d'élaboration. Il se félicite que le plan d'action pour la période 2013-2014 ait été élaboré en association avec l'autonomie culturelle nationale fédérale des Roms de Russie. Il regrette cependant qu'une consultation plus vaste sur les questions concernant les Roms n'ait pas été menée avec d'autres organisations non gouvernementales et est d'avis que de telles consultations seraient profitables au prochain plan d'action. L'Agence fédérale pour les affaires ethniques a, dans le cadre du plan d'action, fait réaliser une étude sur les « problèmes socio-économiques, ethnoculturels et juridiques des Roms en Russie »³⁸.

³⁵ Rapport étatique, p. 23.

³⁶ Rapport étatique, p. 24.

³⁷ Rapport étatique, pp. 23-25.

³⁸ Agence fédérale pour les affaires ethniques (2016), Synthèse de l'étude « Problèmes socio-économiques, ethnoculturels et juridiques des Tsiganes en Russie », disponible à l'adresse : <http://fadn.gov.ru/news/2016/04/07/2733-itogi-issledovaniya-sotsialno-ekonomicheskie-etnokulturnye-i-pravovye-problemy-tsygan-v-rossii> (en russe). Voir également *Radio Liberty* (août 2017), Racism and happiness, disponible à l'adresse www.svoboda.org/a/28662724.html.

41. Le Comité consultatif note que des efforts importants ont été déployés pour améliorer la situation en matière d'éducation, de logement et d'emploi des communautés roms au niveau local. Ainsi, dans la région de Tioumen, les autorités locales se sont attachées à améliorer la situation scolaire des enfants dans l'un des quartiers roms (voir article 12) et ont aidé les familles roms à accomplir leurs démarches de demande d'allocations de logement. En revanche, de fortes inégalités demeurent et en particulier les conditions de vie de la plupart des Roms restent extrêmement précaires³⁹. Le quartier dans lequel la délégation s'est rendue à Tioumen en est un exemple : de nombreux logements ne sont pas alimentés en eau courante et les routes sont en très mauvais état.

42. Le Comité consultatif est en outre vivement préoccupé par le fait que le statut juridique de nombreux quartiers roms reste en suspens, situation qui a conduit à plusieurs cas d'expulsion forcée et de démolition sans que les personnes concernées se voient offrir une indemnisation ou une solution de relogement acceptable. Le Comité consultatif comprend que l'implantation de ces quartiers (« tabors ») remonte le plus souvent à l'installation forcée de la population rom sous l'ère soviétique. La privatisation des terres a empêché de nombreux Roms d'obtenir des titres de propriété pour leur logement, ce que certaines communes interprètent comme une occupation illégale de la propriété⁴⁰. Le Comité consultatif note toutefois que, d'après la Cour européenne des droits de l'homme, l'absence de titre de propriété ne constitue pas un motif sérieux permettant de décréter l'occupation illégale d'un terrain⁴¹. En dépit des efforts notables déployés par les autorités dans certaines des régions visitées, au vu de la langue et des pratiques que les représentants des autorités utilisent à l'égard des Roms, le Comité consultatif est amené à conclure que l'approche suivie reste paternaliste et fondée sur un système de hiérarchisation ethnique.

Recommandations

43. Le Comité consultatif appelle les autorités à élaborer un plan d'action pluriannuel pour l'égalité pleine et effective des Roms. Le plan d'action devrait être élaboré en concertation avec un large éventail de représentants roms, dont des femmes roms, sur la base d'une évaluation approfondie de la situation et des projets pilotes existants, intégrer une dimension de genre et être doté d'un financement suffisant. Il conviendra d'établir clairement les responsabilités de chacun des acteurs concernés, de définir des indicateurs cibles et d'assurer la mise en œuvre de ce plan d'action en coopération avec les représentants roms et la société civile.

³⁹ Voir par exemple ADC Memorial (octobre 2017), Alternative Report on the Implementation of the FCNM by the Russian Federation: Discrimination of Roma in Russia; SOVA et al. (2017), Racism, discrimination and fight against "extremism" in contemporary Russia and its controlled territories. Rapport parallèle élaboré pour la 93^e session du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), disponible à l'adresse suivante : <https://adcmemorial.org/wp-content/uploads/CERDengRU.pdf>.

⁴⁰ ADC Memorial (2017), Alternative report on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Russian Federation: Discrimination of Roma in Russia. ADC Memorial signale des cas d'expulsions forcées et de démolitions, généralement, sans indemnisation ou proposition de relogement convenable, à Plekhanovo (*oblast* de Toula) en 2016, dans le district de Zelenodolsk (République du Tatarstan) en 2016 et 2017 et à Perm en 2014 et 2016.

⁴¹ Voir *Bagdonavicius et autres c. Russie*, requête n° 19841/06, arrêt du 11 octobre 2016 ; la Cour a statué en faveur de 33 Roms au sujet de leur expulsion forcée et de la démolition de leur maison dans le district de Gourievsk de l'*oblast* de Kaliningrad.

44. Le Comité consultatif appelle les autorités à s'abstenir de procéder à des expulsions forcées et à des démolitions de logements et à prendre des mesures pour régulariser le statut des quartiers informels où vivent des Roms et à veiller à ce qu'ils aient accès aux services de base. Lorsqu'une réinstallation est nécessaire, des solutions de relogement devraient être envisagées en amont, en concertation avec les personnes concernées.

Égalité pleine et effective des peuples autochtones numériquement peu importants

45. Les autorités russes poursuivent la mise en œuvre du document d'orientation sur le développement durable des peuples autochtones pour la période 2009-2025 (ci-après « document d'orientation »). Au cours de la période 2009-2016, 2,1 milliards de roubles imputés au budget fédéral avaient été alloués à cet effet aux autorités régionales⁴². Les fonds sont transférés aux autorités régionales et locales et, d'après les autorités fédérales, les représentants des peuples autochtones numériquement peu importants sont consultés au niveau local. Ces fonds ont été affectés à divers usages, de l'amélioration de l'accès aux soins de santé à la construction de nouvelles écoles et infrastructures en passant par l'acquisition d'équipements dédiés aux activités culturelles. Toutefois, d'après les informations dont dispose le Comité consultatif, la mise en œuvre du document d'orientation a pris du retard - certains objectifs et certaines activités n'ont ainsi pas été pleinement réalisés ou ont été reportés⁴³ - et le financement fédéral s'est réduit au fil du temps⁴⁴. Les autorités russes elles-mêmes ont constaté que le financement global dédié au développement durable des peuples autochtones numériquement peu importants était insuffisant et noté sa tendance à la baisse⁴⁵. Le troisième plan d'action pour la mise en œuvre du document d'orientation pour la période 2016-2025 s'est fixé les priorités suivantes : amélioration de la qualité de vie et approche centrée sur les indicateurs démographiques ; amélioration de l'accès à l'éducation, préservation du patrimoine culturel et renforcement de la coopération internationale. D'après les autorités, 1,3 milliard de roubles destinés à cet effet ont été inscrits au budget fédéral jusqu'en 2025, soit 800 millions de roubles de moins que le montant qui avait été alloué pour la période précédente.

⁴² Voir le sixième rapport périodique de la Fédération de Russie sur la mise en œuvre des dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels (2016), E/C.12/RUS/6, paragraphe 424.

⁴³ Voir le document d'orientation et les trois plans d'action pour sa mise en œuvre, disponibles à l'adresse suivante <http://government.ru/docs/24308/> et la publication « In the World of Indigenous Peoples », 2015-2016, pp. 22-29. Par exemple, les territoires d'exploitation traditionnelle des ressources naturelles n'ont pas encore été établis au niveau fédéral et l'accès prioritaire aux terres, aux forêts, à l'eau et aux ressources naturelles renouvelables n'a pas encore été assuré ; des travaux d'harmonisation de la terminologie ont été menés du premier au troisième plan d'action pour la mise en œuvre du document d'orientation, sur la période allant de 2016 à 2025. Certains représentants des peuples autochtones numériquement peu importants considèrent que la mise en œuvre des deux premiers volets du document d'orientation n'est pas satisfaisante.

⁴⁴ Voir la publication « In the World of Indigenous Peoples », 2015-2016, p. 24, et les déclarations des autorités russes : 128 millions de roubles provenant du budget fédéral ont été affectés en 2016, d'après la présentation « Results of the work of FADN in 2016 », disponible à l'adresse suivante <http://fadn.gov.ru/agency/kollegiya/reports> (en russe) et « près de 130 millions de roubles » étaient prévus en 2017, d'après l'article « Russia to invest over 1.3 billion rubles in support for indigenous peoples of the North by 2025 », disponible à l'adresse suivante <http://arctic.ru/population/20170323/578018.html>, contre 240 millions de roubles en 2011, d'après le troisième Avis du Comité consultatif sur la Fédération de Russie, adopté le 24 novembre 2011, paragraphe 79.

⁴⁵ Rapport final sur les activités de l'Agence fédérale pour les affaires ethniques en 2015 et sur ses travaux pour 2016, p. 9, disponible à l'adresse suivante : http://fadn.gov.ru/system/attachments/attaches/000/027/513/original/%D0%98%D0%A2%D0%9E%D0%93%D0%9E%D0%92%D0%AB%D0%99_%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%94.pdf?1459421136 (in Russian).

46. S'agissant de la qualité de vie des peuples autochtones, les données en la matière ne sont pas recueillies de manière systématique et régulière⁴⁶, ce qui limite la possibilité d'apprécier l'efficacité des mesures prises par les autorités. Les informations disponibles montrent que les peuples autochtones numériquement peu importants affichent une espérance de vie inférieure de 10 à 15 ans à la moyenne et des taux de mortalité infantile, de suicide et de maladies liées à la pauvreté supérieurs à la moyenne⁴⁷. Le premier plan d'action pour la mise en œuvre du document d'orientation prévoyait la mise au point d'un système d'indicateurs mesurant la qualité de vie des personnes appartenant aux peuples autochtones, destiné à être intégré dans le système national de statistique ainsi que la réalisation d'une étude à cette fin⁴⁸. Il semblerait toutefois que cet objectif n'ait pas été atteint puisque l'élaboration d'un système d'indicateurs de la situation démographique et socio-économique des peuples autochtones est également prévue dans le troisième plan d'action. Le Comité consultatif insiste sur la nécessité d'inclure une dimension de genre lors de la conception et de la mise en œuvre de ces indicateurs.

47. Le Comité consultatif observe que la législation met fortement l'accent sur la préservation du mode de vie et des activités économiques traditionnelles des peuples autochtones. Ces activités sont énumérées dans une liste fédérale sur laquelle figurent également les territoires d'implantation traditionnelle des peuples autochtones⁴⁹. Les peuples autochtones ont la possibilité d'établir des communautés (*obshchina*), qui peuvent recevoir des subventions de la part des autorités, mais qui n'ont aucun caractère lucratif et ne peuvent se livrer qu'à des activités économiques traditionnelles. Le Comité consultatif relève qu'au moins une communauté autochtone – la communauté « Dylacha » du peuple autochtone Evenk dans la République de Bouriatie – a été fermée en 2013 notamment parce que ses activités ne figuraient pas sur la liste fédérale des activités économiques traditionnelles et qu'elle agissait dans un but lucratif⁵⁰. Dans les régions dans lesquelles le Comité consultatif s'est rendu, les représentants des peuples autochtones ont évoqué la question du tourisme, activité qui ne figure pas non plus sur la liste des activités économiques traditionnelles. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont également fait savoir que les activités comme la pêche et la chasse faisaient l'objet de quotas et que dans la pratique les peuples autochtones étaient en concurrence avec des sociétés privées pour l'obtention de parcelles et s'en trouvaient pénalisés. De plus, les quotas ne permettent souvent de couvrir que les besoins élémentaires et des restrictions, dont sont exemptées les sociétés privées, s'appliquent à la manière dont les activités doivent être pratiquées⁵¹. Les activités industrielles ont-elles aussi une incidence

⁴⁶ Communication au Comité consultatif de l'IWGIA (Groupe de travail international pour les peuples autochtones), de l'Institute for Ecology and Action Anthropology, de l'organisation civile locale Myski « Revival of the Kazas and Shor People » et de l'European Network on Indigenous Peoples, paragraphes 4-5.

⁴⁷ Voir IWGIA, *The Indigenous World*, 2013, pp. 30-32.

⁴⁸ Communication au Comité consultatif de l'IWGIA (Groupe de travail international pour les peuples autochtones), de l'Institute for Ecology and Action Anthropology, de l'organisation civile locale Myski "Revival of the Kazas and Shor People" et de l'European Network on Indigenous Peoples, paragraphes 4-5.

⁴⁹ Décret gouvernemental n° 631-r du 8 mai 2009.

⁵⁰ Voir également le rapport sur les observations aux communications envoyées et les réponses reçues du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, James Anaya, A/HRC/27/52/Add.4, 3 septembre 2014, Lettre du Rapporteur spécial et Réponse du gouvernement, paragraphes 130-132.

⁵¹ L'arrêté n°152 du 19 avril 2016 du ministère de l'Agriculture a interdit l'utilisation de filets par les peuples autochtones pour la pêche durant certaines périodes de l'année, y compris les filets traditionnels utilisés par ces peuples, tout en autorisant leur utilisation par les entreprises de pêche commerciales ; voir IWGIA, *The Indigenous World*, 2016, p. 80, Parallel Information: Discrimination against indigenous minority peoples of the North, Siberia

négative sur les activités traditionnelles des peuples autochtones ; elles réduisent par exemple les réserves de poissons dans les rivières et les lacs ou perturbent les itinéraires de migration des rennes. Dans ce contexte, il semble que les possibilités pour le développement socio-économique durable des peuples autochtones et de leur égalité pleine et effective soient limitées. Les activités économiques traditionnelles sont essentielles aux peuples autochtones et doivent être pleinement soutenues, notamment en garantissant un accès préférentiel, libre et non concurrentiel à la terre, à la faune et aux autres ressources naturelles. Cela n'empêche toutefois pas d'encourager d'autres modèles d'activités économiques des peuples autochtones, même non traditionnelles, pour assurer leur viabilité économique et leur autosuffisance⁵².

Recommandation

48. Le Comité consultatif appelle instamment les autorités à prendre des mesures aussi bien pratiques que juridiques pour garantir l'égalité pleine et effective des peuples autochtones, en étroite concertation avec leurs représentants. Des fonds suffisants devraient être alloués à la mise en œuvre du document d'orientation pour le développement durable des peuples autochtones et des efforts supplémentaires devraient être consentis pour réaliser ses objectifs. Différents types d'activités économiques, qu'elles soient traditionnelles ou non, devraient être favorisées, en tenant compte des besoins et des intérêts des peuples autochtones.

Article 5 de la Convention-cadre

Soutien à la culture des minorités

49. Le Comité consultatif constate que les autorités continuent à fournir un soutien financier et en nature aux organisations de minorités pour la préservation et le développement de leur culture. Il prend note avec intérêt du vaste réseau constitué de plus de 50 « maisons des cultures nationales », qui mettent gracieusement à disposition des organisations des minorités nationales enregistrées, généralement les autonomies culturelles nationales respectives (voir ci-dessous), des bureaux, des locaux pour l'organisation de cours de langue, de cours de danse et de manifestations culturelles ainsi que d'autres moyens. La « maison de l'amitié » à Kazan (République du Tatarstan) accueille ainsi 36 organisations, gère un portail internet sur lequel chaque communauté peut créer sa propre page et poster des informations et publie un journal⁵³. Pour certains représentants des minorités nationales, ces centres sont aussi des espaces où se règlent les questions interethniques et où les nouveaux arrivants, comme les étudiants étrangers ou les migrants, peuvent trouver un soutien. Le Comité consultatif reconnaît la contribution de ces centres à la préservation et au développement des

and the Far East of the Russian Federation, 93^e session du CERD (31 juillet au 15 août 2017), disponible à l'adresse suivante :

http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/RUS/INT_CERD_NGO_RUS_28209_E.pdf,

paragraphe 33 et CERD (20 septembre 2017), Observations finales concernant les vingt-troisième et vingt-quatrième rapports périodiques de la Fédération de Russie (CERD/C/RUS/CO/23-24), paragraphe 23.

⁵² Voir également le rapport sur les observations aux communications envoyées et les réponses reçues du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, James Anaya, A/HRC/27/52/Add.4, 3 septembre 2014, Lettre du Rapporteur spécial et Réponse du gouvernement, paragraphes 133-137.

⁵³ Portail internet de l'Assemblée de la Maison de l'amitié des peuples du Tatarstan, disponible à l'adresse : <http://addnt.ru/en>.

cultures des minorités. Cependant, certains interlocuteurs du Comité consultatif ne se sentent pas représentés par ces centres et les organisations qu'ils représentent, considérant qu'ils amplifient le côté positif des choses en évitant d'aborder des questions potentiellement conflictuelles ou politiques qui concernent les personnes appartenant aux minorités nationales. Quoi qu'il en soit, le Comité consultatif observe que la direction de certains des centres dans lesquels il s'est rendu suivent une approche plutôt paternaliste à l'égard de leurs membres et considère qu'une participation plus large et plus effective des personnes appartenant aux minorités nationales pourrait leur être bénéfique. Il note en outre que les activités proposées se polarisent sur les expressions traditionnelles du chant, de la musique, de la danse et de l'artisanat, ce qui risque de donner une image des minorités nationales se limitant à leur folklore. Le Comité consultatif considère dans ce contexte qu'outre les expressions culturelles traditionnelles, il importe que le soutien aux activités culturelles soit élargi aux manifestations contemporaines de la culture.

50. Des subventions sont accordées aux organisations des minorités au niveau fédéral, régional et local. Les fonds mis à disposition ne sont pas destinés aux cultures des minorités en tant que telles, mais aux projets qui répondent à un ensemble beaucoup plus vaste d'objectifs définis dans la « Stratégie relative à la politique de l'État en matière de nationalités pour la période allant jusqu'en 2025 » et les documents d'orientation régionaux et locaux qui y sont associés. Le « Fonds des subventions présidentielles », plus gros programme d'aide aux ONG au niveau fédéral, en est un exemple. L'une de ses 12 lignes de financement est réservée à des projets sur « le renforcement de l'unité interethnique et interreligieuse⁵⁴ ». Cette ligne de financement englobe des projets portant sur « la préservation et la protection de l'identité et des langues des peuples de la Fédération de Russie », mais aussi sur l'intégration des migrants, l'aide aux réfugiés et aux personnes déplacées et sur la prévention des conflits et de la radicalisation. Des projets sur la culture, l'artisanat populaire, les musées et le patrimoine national sont éligibles au titre d'autres lignes de financement, mais aucune d'elles ne vise spécifiquement les personnes appartenant aux minorités nationales. S'il se félicite de la transparence de la procédure d'attribution des subventions⁵⁵, le Comité consultatif déplore en revanche qu'aucune ligne de crédit ne soit spécifiquement consacrée à la préservation et au développement des cultures minoritaires.

51. L'Agence fédérale pour les affaires ethniques gère un autre programme, plus modeste, qui prévoit des possibilités de financement pour les organisations de minorités, au titre du « Programme fédéral d'action pour le renforcement de l'unité de la nation russe et le développement ethnoculturel des peuples de la Fédération de Russie (2014-2020) ». Alors que les décisions sur l'octroi des subventions présidentielles sont prises par une commission d'experts issus d'horizons divers, les décisions en matière de financement au sein de l'Agence fédérale pour les affaires ethniques sont prises par ses agents. Malheureusement, aucune de ces commissions ne compte de représentants des organisations ou des conseils des minorités nationales.

⁵⁴ Lors de la seconde des deux phases du concours pour l'attribution des subventions en 2017, environ 252 millions de roubles ont été dépensés au titre de cette ligne de crédit. Site internet du Fonds des subventions présidentielles, disponible à l'adresse <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/Home/SMI>.

⁵⁵ Règlement du concours pour l'attribution des subventions du Fonds présidentiel sur le développement de la société civile, disponible à l'adresse <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/Home/Official>.

52. Aux niveaux régional et local, plusieurs organisations de minorités se sont plaintes de la lourdeur des procédures administratives nécessaires au déblocage des financements et à la production de rapports financiers, de l'obligation de devoir avancer les sommes sur plusieurs mois et du fait que les projets soient souvent limités à 12 mois. Hormis les locaux mis à disposition et les autres formes d'aide en nature fournies par l'intermédiaire des centres culturels évoqués plus haut, les organisations des minorités nationales ne bénéficient généralement pas d'un financement de base qui serait garanti sur une plus longue période. La plupart des organisations ont fait savoir que le financement de leurs activités était essentiellement assuré par des parrainages privés et que le montant limité des subventions accordées au niveau local et régional ne justifiait pas la charge administrative concernée. Dans un registre plus positif, le Comité consultatif a appris avec satisfaction que dans certaines régions, des lignes de crédit étaient spécifiquement dédiées aux ONG de minorités et que les représentants des minorités nationales, comme le comité des conseils consultatifs locaux, étaient associés à la prise de décision sur l'allocation des fonds.

53. En raison de la nouvelle législation sur « les agents étrangers », beaucoup d'organisations de minorités nationales rencontrent de grandes difficultés à obtenir des financements de l'étranger, en particulier de pays avec lesquels la Fédération de Russie entretient des relations tendues (voir articles 7 et 17-18). Bien qu'il considère que le soutien aux cultures des minorités relève de la responsabilité de l'État dans lequel vivent les minorités nationales, le Comité consultatif déplore toutefois que l'accès à des fonds supplémentaires en provenance de l'étranger ait été rendu difficile pour certaines communautés de minorités nationales rencontrées durant la visite. En outre, des organisations culturelles de la minorité nationale ukrainienne ont indiqué au Comité consultatif qu'elles rencontraient des difficultés à exercer leurs activités dans le climat ambiant de vives tensions engendré par le conflit sévissant dans l'est de l'Ukraine. Elles ont notamment fait savoir qu'il leur était difficile d'enregistrer les organisations et d'obtenir des autorisations pour l'organisation de manifestations culturelles ukrainiennes. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par les informations au sujet de la répression que subissent les responsables d'organisations présentes dans plusieurs régions. Des manœuvres d'intimidation ont été signalées au Comité consultatif, résultant d'une interprétation au sens large de la législation relative à la lutte contre l'extrémisme (voir article 6). La publication d'informations sur la grande famine qui a sévi en Ukraine sous l'ère stalinienne (« *holodomor* ») serait ainsi considérée comme une activité extrémiste.

Recommandation

54. Le Comité consultatif appelle instamment les autorités à renforcer leur soutien et à simplifier l'accès aux financements, notamment en assurant un financement de base viable pour la préservation et le développement des cultures minoritaires. Le soutien devrait être étendu aux manifestations contemporaines de la culture. Des lignes de crédit spécifiques devraient être prévues pour les projets portant sur la culture des minorités afin que les organisations de minorités ne soient pas mises en concurrence au titre de la « politique en matière de nationalités ».

Autonomies culturelles nationales

55. Les autonomies culturelles nationales (ACN), créées en vertu de la loi fédérale n° 74-FZ du 17 juin 1996, sont une forme spécifique d'organisations non gouvernementales qui doivent offrir aux minorités nationales la possibilité de jouir d'une autonomie culturelle fondée sur une

appartenance ethnique commune plutôt que sur un territoire. On dénombre actuellement 19 ACN fédérales, 287 ACN régionales et 937 ACN locales⁵⁶. À l'origine, le système avait vocation à venir en appui de l'autonomie territoriale des ethnies titulaires dans les républiques et les *okrugs* et *oblasts* autonomes. Le Comité consultatif observe que les ACN jouent un rôle important pour les minorités nationales et leurs membres en organisant des cours de langue dans les écoles du dimanche (« Sunday schools ») (voir article 13), en soutenant des groupes de musique et de danse, en célébrant les « fêtes nationales », en participant à des festivals et en diffusant des informations au sein des communautés minoritaires au moyen de journaux et de sites internet (voir article 9). En outre, les ACN, à tous les niveaux, sont généralement représentées au sein des conseils consultatifs et participent donc aux affaires publiques (voir article 15). Les modifications apportées en 2013 et 2014 à la loi fédérale sur les autonomies culturelles nationales confèrent aux ACN le droit de créer des établissements d'enseignement privé à tous les niveaux, de l'école maternelle à l'enseignement professionnel (voir article 13) et de s'investir dans des projets en faveur de « l'adaptation des migrants » et du renforcement de « l'unité nationale ».

56. Toutes ces activités ne répondent toutefois pas aux attentes suscitées par la loi de 1996 sur les autonomies culturelles nationales, laquelle évoque leur droit à « régler de manière indépendante la question de la préservation de leur identité ». Le Comité consultatif déplore qu'il n'y ait aucun domaine dans lequel les ACN jouissent d'un pouvoir de décision exclusif, pas même des domaines bien précis, comme la coopération institutionnalisée avec le ministère de l'Éducation sur les matériels pédagogiques et didactiques utilisés pour les langues minoritaires à l'école (voir article 14). Par ailleurs, bien que les ACN soient représentées dans les instances consultatives à tous les niveaux, le droit d'être associées aux processus décisionnels sur les questions concernant les minorités nationales, tels que les processus législatifs, ne leur est pas garanti (voir article 15). De nombreuses ACN sont dans une situation précaire, aggravée de surcroît par les difficultés évoquées plus haut concernant l'accès à un financement stable et suffisant. De plus, le fait que la loi sur les autonomies culturelles nationales n'autorise la création que d'une seule ACN par nationalité à chaque niveau, part d'une présomption d'homogénéité intragroupe. Compte tenu de la diversité et de la complexité des intérêts qui animent les communautés de minorités nationales, le lien entre les responsables de chaque ACN et ceux qu'ils prétendent représenter⁵⁷ n'est pas toujours facile à établir. Le Comité consultatif rappelle que lorsque les États mettent en place des dispositions en matière d'autonomie culturelle, les dispositions constitutionnelles et législatives correspondantes devraient clairement spécifier les compétences des instances autonomes et clarifier leurs relations mutuelles et avec d'autres institutions concernées de l'État ainsi que le financement du système d'autonomie⁵⁸.

Recommandation

57. Le Comité consultatif appelle instamment les autorités à accorder aux autonomies culturelles nationales davantage de droits en matière de prise de décision indépendante, à

⁵⁶ Site internet du ministère de la Justice, disponible à l'adresse : <http://unro.minjust.ru/NKAs.aspx>.

⁵⁷ Voir également Prina F. (2015), *National Minorities in Putin's Russia: Diversity and Assimilation*, Routledge, chapitre 8.

⁵⁸ Commentaire thématique n°2 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales : « La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques » (février 2008), paragraphe 136.

renforcer leur indépendance en mettant en place un financement de base pluriannuel et à veiller à ce que la diversité existant au sein des minorités nationales puisse être reflétée dans l'organisation et la représentation des minorités nationales à tous les niveaux.

Peuples autochtones

58. Le Comité consultatif souligne que les terres sur lesquelles vivent traditionnellement les peuples autochtones font partie de leur histoire culturelle, sont à la base de leurs activités économiques traditionnelles et ont parfois une dimension spirituelle. La pression extérieure exercée sur ces terres, à travers l'exploitation de leurs ressources, met en péril la culture et l'identité de ces peuples. Dans ce contexte, le Comité consultatif est préoccupé par les nombreuses informations communiquées par ses interlocuteurs et d'autres sources faisant état d'une détérioration de la situation des peuples autochtones et de leur capacité à utiliser les territoires traditionnels, en particulier dans le cadre d'une exploitation économique intensive des ressources naturelles. Il a ainsi été porté à l'attention du Comité consultatif que les peuples autochtones ne disposent pas de territoires d'exploitation traditionnelle des ressources naturelles au niveau fédéral et que plus de 500 territoires de ce type établis aux niveaux local et régional n'ont pas de statut juridique garanti, dans la mesure où leurs frontières n'ont pas été confirmées au niveau fédéral et sont donc susceptibles d'être facilement modifiées⁵⁹. Les territoires d'exploitation traditionnelle des ressources naturelles ont en outre été retirés de la liste des « zones de conservation spécialement protégées » et ne bénéficient donc plus du statut qui y était affilié et en vertu duquel l'exploitation des ressources est soumise à des restrictions, l'État est tenu de procéder à un examen environnemental spécialisé et des droits spéciaux de consultation sont accordés⁶⁰. Les dispositions relatives à l'indemnisation en cas de perte de terres ont par ailleurs été édulcorées⁶¹. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont fait part d'inquiétudes particulières au sujet des droits de pêche des peuples autochtones. L'accès aux zones traditionnelles de pêche est par exemple limité étant donné que les grandes parcelles sont mises aux enchères et

⁵⁹ La loi fédérale 49-FZ du 7 mai 2001 relative aux territoires d'exploitation traditionnelle des ressources naturelles par les peuples autochtones numériquement peu importants du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie prévoit la création de telles zones « aux fins de l'exploitation traditionnelle des terres et du mode de vie traditionnel des peuples autochtones » à différents niveaux, tandis que le Code foncier fédéral de 2001 exige que leurs frontières soient confirmées par le gouvernement fédéral (voir également UN CERD, Observations finales concernant les vingt-troisième et vingt-quatrième rapports périodiques de la Fédération de Russie, CERD/C/RUS/CO/23-24, 20 septembre 2017, paragraphe 23 ; Comité des droits de l'homme des Nations Unies et Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Observations finales concernant le septième rapport périodique de la Fédération de Russie, CCPR/C/RUS/CO/7, paragraphe 24 ; IWGIA, The Indigenous World Report 2017, p. 76).

⁶⁰ Voir Parallel Information Economic, social and cultural rights of indigenous minority peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation, Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR), 60^e session, Groupe de travail de présession, (27 février au 3 mars 2017), disponible à l'adresse suivante : http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/RUS/INT_CESCR_ICO_RUS_26470_E.pdf, p. 4; « Russia: Legislative change to demolish indigenous land rights » disponible à l'adresse suivante : www.iwgia.org/en/russia/2010-russia-legislative-change-to-demolish-indigenous-l.

⁶¹ Parallel Information: Discrimination against indigenous minority peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation, CERD, 93^e session (31 juillet au 15 août 2017) disponible à l'adresse suivante : http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/RUS/INT_CERD_NGO_RUS_28209_E.pdf, paragraphe 17.

attribuées à des fins commerciales ; les pratiques de pêche des peuples autochtones sont également soumises à des restrictions⁶².

59. Le Comité consultatif s'inquiète de voir à quel point les activités industrielles liées à l'exploitation des ressources naturelles, en particulier du sous-sol, ont une incidence sur les territoires où sont implantés les peuples autochtones - qui se traduit notamment par d'importants dégâts environnementaux - mettent en péril leur mode de vie traditionnel⁶³ et limitent les possibilités en matière de protection du patrimoine culturel et religieux. D'après les informations dont dispose le Comité consultatif⁶⁴, les installations industrielles viennent perturber les pâturages et les itinéraires migratoires traditionnels des troupeaux de rennes dans la péninsule de Yamal, à tel point que certaines communautés ont dû renoncer à l'élevage et à leur mode de vie nomade. Le parc national de Numto, dans l'okrug autonome des Khantys-Mansis, constitue un autre motif d'inquiétude : le lac Numto, lieu sacré pour les peuples autochtones, situé à l'intérieur de ce parc, a vu son tracé modifié en 2016 au profit de l'exploitation pétrolière dans la zone⁶⁵. Le cas du village de Kazas dans l'oblast' de Kemerovo, territoire du peuple chor, détruit en 2013 par les activités minières, est particulièrement préoccupant ; par ailleurs, Karagay Lyash, le mont sacré du peuple Chor a été entièrement rasé et les Chors ne peuvent plus se rendre dans leur village et au cimetière depuis que la compagnie minière a installé des points de contrôle tenus par des hommes en armes sur la route⁶⁶. Certains représentants des peuples autochtones s'inquiètent de ce que le programme « Un hectare en Extrême-Orient », distribuant un lopin de terre à chaque citoyen s'installant en Sibérie, porte plus encore atteinte à leurs droits et vole les terres sur lesquelles ils sont traditionnellement établis distribuées sans leur consentement⁶⁷. Dans la mesure où ces

⁶² L'arrêté n° 152 du 19 avril 2016 du ministère de l'Agriculture a interdit l'utilisation de filets par les peuples autochtones pour la pêche durant certaines périodes de l'année, y compris les filets traditionnels utilisés par ces peuples, tout en autorisant leur utilisation par les entreprises de pêche commerciales. Voir IWGIA, *The Indigenous World*, 2016, p. 80, Parallel Information: Discrimination against indigenous minority peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation, CERD, 93^e session (31 juillet au 15 août 2017), disponible à l'adresse suivante : http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/RUS/INT_CERD_NGO_RUS_28209_E.pdf, paragraphe 33 ; et Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (20 septembre 2017), Observations finales concernant les vingt-troisième et vingt-quatrième rapports périodiques de la Fédération de Russie (CERD/C/RUS/CO/23-24), paragraphe 23.

⁶³ Voir également Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (16 octobre 2017), Observations finales concernant le sixième rapport périodique de la Fédération de Russie, paragraphes 15 et 59 ; Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (27 février 2014), Observations finales concernant les quatrième et cinquième rapports périodiques de la Fédération de Russie, soumis en un seul document, CRC/C/RUS/CO/4-5, paragraphe 20 ; Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (20 septembre 2017), Observations finales concernant les vingt-troisième et vingt-quatrième rapports périodiques de la Fédération de Russie, CERD/C/RUS/CO/23-24, paragraphe 23.

⁶⁴ Communication au Comité consultatif de l'IWGIA (Groupe de travail international pour les peuples autochtones), de l'Institute for Ecology and Action Anthropology, de l'organisation civile locale Myski « Revival of the Kazas and Shor People » et de l'European Network on Indigenous Peoples, paragraphe 27

⁶⁵ Parallel Information: Discrimination against indigenous minority peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation, CERD, 93^e session (31 juillet au 15 août 2017), p. 23, disponible à l'adresse suivante : http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/RUS/INT_CERD_NGO_RUS_28209_E.pdf.

⁶⁶ Communication au Comité consultatif d'ADC Memorial et de l'organisation civique locale Myski « Revival of the Kazas and Shor People », Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (20 septembre 2017), Observations finales concernant les vingt-troisième et vingt-quatrième rapports périodiques de la Fédération de Russie, CERD/C/RUS/CO/23-24, paragraphe 25.

⁶⁷ Par exemple, en septembre 2016, sans consulter les représentants des peuples autochtones, les autorités du *kraï* de Khabarovsk ont réduit de plus de moitié la taille des 13 territoires d'exploitation traditionnelle des

initiatives risquent de modifier les proportions de la population dans les zones où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, le Comité consultatif rappelle aux autorités les dispositions de l'article 16 de la Convention-cadre.

Recommandation

60. Le Comité consultatif appelle instamment les autorités à veiller, en étroite concertation avec les représentants des peuples autochtones, à ce que les terres où vivent ces derniers, ainsi que leur patrimoine, soient dûment protégés lors de la réalisation de projets industriels de grande envergure. Les décisions relatives à l'utilisation des terres et des ressources ne devraient pas compromettre les possibilités des peuples autochtones en matière de conservation et de développement de leur culture au sens large.

Article 6 de la Convention-cadre

Tolérance et dialogue interculturel

61. Le Comité consultatif note avec satisfaction que les représentants des minorités nationales font état de rapports globalement respectueux entre la population majoritaire et les groupes minoritaires. Les autorités des régions dans lesquelles le Comité consultatif s'est rendu ont évoqué des études indiquant que la grande majorité de la population était satisfaite du climat des relations interethniques prévalant dans les régions. Les études réalisées par le centre Levada confirment qu'une nette majorité de la population (environ 80% tout au long de la période de référence) ne ressent pas de tensions ethniques dans les régions respectives ou d'hostilité de la part ou à l'égard de personnes d'origine ethnique différente. L'attitude de l'opinion publique à l'égard des migrants est en revanche moins favorable⁶⁸. Le Comité consultatif a pu percevoir ces réactions négatives également dans ses conversations avec divers interlocuteurs lors de sa visite. Les politiques et le discours publics relatifs aux migrants tournent autour de la nécessaire « adaptation » des migrants aux règles de vie russes lors de leur séjour (provisoire, de préférence)⁶⁹.

62. Dans le cadre de la « Stratégie relative à la politique de l'État en matière de nationalités pour la période allant jusqu'en 2025 », les autorités se sont attachées à promouvoir un vaste éventail d'activités en faveur de la compréhension interethnique. Le Comité consultatif se

ressources naturelles, créés aux niveaux régional et local, prétendument aux fins de la distribution des terres au titre du Programme « Un hectare en Extrême-Orient ». Devant les contestations, la réduction a été limitée à 15%. Voir IGWIA, the Indigenous World, 2016, p. 44 ; Parallel Information: Discrimination against indigenous minority peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation, CERD, 93^e session (31 juillet au 15 août 2017), p. 23, disponible à l'adresse suivante : http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/RUS/INT_CERD_NGO_RUS_28209_E.pdf, paragraphe 22.

⁶⁸ Centre d'analyse Levada (2017), Russian Public Opinion 2016, disponible à l'adresse www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2016/01/2016-Eng.pdf, p. 147.

⁶⁹ Voir par exemple la brochure « Règles sur le comportement des migrants dans la ville de Moscou » publiée en 2016 par le Département de la politique nationale et des relations interrégionales de la ville de Moscou, disponible à l'adresse : http://rusmigrant.com/data/media/%D0%91%D1%80%D0%BE%D1%88%D1%8E%D1%80%D0%B0_%D0%B4%D0%BB%D1%8F_%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%BE%D0%B2.pdf (en russe) et BBC (16 janvier 2017), Moscow fairy tale comics to help migrants 'behave', disponible à l'adresse www.bbc.com/news/world-europe-38641117.

félicite que les plans d'action accompagnant la Stratégie⁷⁰ portent une attention particulière à la formation des agents des services publics, au développement des compétences des journalistes qui s'intéressent aux relations interethniques ainsi qu'aux projets à l'intention des jeunes. Le Comité consultatif note toutefois avec inquiétude que les activités ont pour beaucoup vocation à promouvoir le patriotisme ainsi que la langue et la culture russes et que seules quelques rares activités entendent familiariser la population majoritaire avec les cultures et les langues des minorités nationales. Le Comité consultatif prend également note des efforts que déploie l'Agence fédérale pour les affaires ethniques pour surveiller le risque de conflits ethniques dans différentes régions grâce à un « système d'alerte précoce ». La surveillance étroite des relations interethniques est certes une initiative à saluer, mais le Comité consultatif, conformément aux Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans des sociétés marquées par la diversité⁷¹, considère qu'il convient d'éviter d'envisager la diversité ethnique uniquement comme une source potentielle de conflits.

63. L'intégration des migrants fait l'objet d'une approche similaire. Un projet de loi sur l'adaptation et l'intégration sociales et culturelles des ressortissants étrangers dans la Fédération de Russie et portant modification de certains textes législatifs, reconnaît le droit de chacun de « préserver son identité ethnoculturelle » et souligne le rôle des organisations à but non lucratif en matière d'intégration des migrants. Les lois relatives aux autonomies culturelles nationales et aux organisations à but non lucratif ont été modifiées en 2014 pour permettre à ces organismes d'entreprendre des activités axées sur « l'adaptation des migrants »⁷². Tout en saluant les efforts des autorités, le Comité consultatif constate que l'intégration est souvent considérée comme une démarche à sens unique où l'on attend des « nouveaux arrivants » qu'ils s'adaptent à la société majoritaire. Ainsi qu'il l'a expliqué dans son quatrième commentaire thématique, le Comité consultatif considère que pour parvenir à une véritable intégration sociale, il est essentiel que tous les segments de la société, majorité et minorités confondues, soient pris en compte et que la diversité et le respect des différences soient encouragés et admis⁷³.

Recommandation

64. Le Comité consultatif appelle une nouvelle fois les autorités à concevoir et à mettre en œuvre des programmes destinés à promouvoir le respect et la compréhension interculturelle et l'intégration sociale dans le cadre d'un processus global, reposant sur la reconnaissance des

⁷⁰ Décret gouvernemental n° 1226-r sur un plan d'action pour la période 2013-2015 pour la mise en œuvre de la stratégie du gouvernement sur la politique en matière de nationalités ; décret gouvernemental n°2648-r sur un plan d'action pour la période 2016-2018 pour la mise en œuvre de la stratégie du gouvernement sur la politique en matière de nationalités ; décret gouvernemental n°1532 du 29 décembre 2016 sur un programme pour la mise en œuvre de la stratégie du gouvernement sur la politique en matière de nationalités.

⁷¹ « L'expérience du Haut-Commissaire pour les minorités nationales montre que la diversité à elle seule n'est ni corrélée ni liée à une montée des tensions et de la violence. (...) Ces conflits trouvent souvent leur origine dans le déni des droits fondamentaux et dans l'exclusion systématique et/ou systémique et l'aliénation de communautés entières ». Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (2012), Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans des sociétés marquées par la diversité, p. 2.

⁷² Loi fédérale n° 440-FZ du 22 décembre 2014 portant modification de l'article 31.1 de la loi fédérale sur les organisations à but non lucratif et la loi fédérale n°336-FZ du 4 novembre 2014 portant modification des articles 1 et 4 de la loi fédérale sur les autonomies culturelles nationales.

⁷³ Commentaire thématique n°4 du Comité consultatif de la Convention-cadre : « La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales » (mai 2016), paragraphe 54.

communautés minoritaires comme faisant partie intégrante de la société, sur un pied d'égalité avec ses autres membres.

Protection contre les actes de discrimination, d'hostilité ou de violence

65. Le Comité consultatif note que les autorités mettent en œuvre un arsenal de mesures pour lutter contre le discours de haine, le crime de haine et les autres formes d'hostilité. L'article 282 du Code pénal interdit « l'incitation à la haine ou à l'hostilité et l'atteinte à la dignité humaine⁷⁴ ». Le Service fédéral de supervision des communications, des technologies de l'information et des médias de masse (*Roskomnadzor*) assure une surveillance du discours de haine (« source de conflits ethniques ») et des propos extrémistes, en coopération avec les forces de l'ordre. La prévention de l'extrémisme au motif de l'appartenance ethnique ou de la religion est l'un des huit sous-objectifs du programme national pour la période 2017-2025 et un certain nombre d'activités à cette fin ont été intégrées dans les plans d'action respectifs pour la mise en œuvre de la « Stratégie relative à la politique de l'État en matière de nationalités pour la période allant jusqu'en 2025⁷⁵ ». Le Comité consultatif note que depuis 2014, les forces de l'ordre surveillent plus activement les organisations d'extrême droite et que plusieurs de leurs responsables ont été condamnés⁷⁶. Ainsi que cela a été évoqué, les poursuites pénales ainsi que d'autres moyens de pression visant les organisations d'extrême droite ont connu une nette hausse depuis la fin 2014. Le Comité consultatif note en outre que certains représentants des minorités ont fait savoir durant la visite qu'ils travaillaient dans le domaine de la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme religieux chez les jeunes appartenant à leurs communautés respectives. L'association culturelle nationale des Tadjiks de Krasnodar a par exemple reçu une subvention de la municipalité de Krasnodar au titre d'un programme pour la promotion de la compréhension interethnique et de la prévention de l'extrémisme⁷⁷. S'il importe de faire preuve de vigilance et de fermeté à l'égard des manifestations d'extrémisme fondé sur différents motifs, le Comité consultatif note avec inquiétude les informations faisant état d'une application arbitraire et inappropriée par les forces de l'ordre de la loi relative aux activités extrémistes, qui porte atteinte aux droits à la liberté d'expression, de réunion et d'association (voir article 7)⁷⁸. Il considère par conséquent essentiel que les agents des forces de l'ordre soient dûment formés pour veiller à ce que l'application de la législation ne porte pas atteinte aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales inscrits dans la Convention-cadre.

66. De l'avis de la Commission de Venise, de nombreuses définitions contenues dans la loi fédérale n°114-FZ du 25 juillet 2002 sur la lutte contre les activités extrémistes et les articles respectifs 280 et 282 du Code pénal laissent « trop de latitude dans son interprétation et son

⁷⁴ Voir également rapport étatique, p. 44.

⁷⁵ Voir par exemple activité n°22 du Plan d'action pour la période 2013-2015 sur le thème « Soumettre les activités des organisations publiques, religieuses et autres organisations à but non lucratif à des vérifications (...) pour identifier les manifestations d'extrémisme fondé sur la nationalité ou la religion », p. 22.

⁷⁶ Pour une analyse des activités visant à combattre les mouvements d'extrême droite d'opposition au gouvernement depuis 2014, voir Centre Sova (mai 2017), Old problems and new alliances: xenophobia and radical nationalism in Russia, and efforts to counteract them in 2016, disponible à l'adresse : www.sova-center.ru/en/xenophobia/reports-analyses/2017/05/d36995/#_Toc481784927.

⁷⁷ D'après les interlocuteurs, l'Association culturelle nationale fédérale des Ouzbeks intervient également dans ce domaine.

⁷⁸ Centre Sova (avril 2017), Inappropriate enforcement of anti-extremist legislation in 2016, available at www.sova-center.ru/en/misuse/reports-analyses/2017/04/d36857.

application, ce qui conduit à l'arbitraire⁷⁹ ». L'article 282 du Code pénal a par exemple servi à justifier la condamnation prononcée à l'encontre d'une femme, qui après avoir critiqué en ligne la politique de la Russie sur l'Ukraine, a été reconnue coupable d'incitation à la haine envers le « peuple russe » et les « autorités »⁸⁰. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par les informations selon lesquelles la législation relative à la lutte contre l'extrémisme et la liste fédérale des écrits extrémistes sont utilisées de manière arbitraire pour réduire au silence certains individus, y compris des représentants des minorités nationales⁸¹.

67. Le Comité consultatif note que le nombre d'incidents de violence signalés à l'encontre de personnes appartenant à des minorités nationales a diminué au cours de la période de référence, passant de 144 cas recensés par le centre Sova en 2011 à 49 en 2016⁸². Les migrants originaires d'Asie centrale constituent généralement la catégorie la plus importante de victimes. Certains cas récents se distinguent par la brutalité des actes commis⁸³. En 2013, de graves émeutes anti-immigrés ont éclaté à Moscou à la suite du meurtre d'un ressortissant russe commis par un homme originaire du Caucase⁸⁴. Le Comité consultatif note que les actes de violence à l'égard de personnes de confession juive qui ont été signalés n'excèdent pas trois cas par an au cours de la période de référence. Les interlocuteurs du Comité consultatif issus de la communauté juive ont déclaré ne pas ressentir d'antisémitisme. On observe toutefois la propagation d'un discours antisémite véhiculé par des franges de l'extrême-droite sur internet⁸⁵.

68. Le Comité consultatif note que les autorités ont pris des mesures pour protéger les travailleurs migrants contre la discrimination en améliorant les possibilités offertes en matière d'emploi déclaré/légal aux ressortissants étrangers dans la Fédération de Russie. La création en 2014 de l'Union économique eurasiennne a officiellement harmonisé les droits et les conditions des travailleurs migrants originaires d'Arménie, du Belarus, du Kazakhstan et du Kirghizistan dans la Fédération de Russie. Les travailleurs migrants originaires d'autres pays de la

⁷⁹ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Projet d'avis révisé sur la loi fédérale relative à la lutte contre les activités extrémistes, adopté le 1^{er} juin 2012. Il convient de noter qu'en novembre 2016, la Cour suprême russe a apporté des clarifications quant à l'utilisation des accusations d'extrémisme portées pour des actions en ligne, pouvant être interprétées comme atténuant certaines des applications excessives de la législation anti-extrémisme.

⁸⁰ Voir Amnesty International (2017), Fédération de Russie 2016/2017, disponible à l'adresse : www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/russian-federation/report-russian-federation/.

⁸¹ Voir par exemple le cas d'Ivan Moseev, président de l'Association des Pomors de la région d'Arkhangelsk. La procédure a été engagée en 2012 au titre de l'article 282 du Code pénal car, d'après les enquêteurs, M. Moseev a tenu des propos injurieux à l'égard des Russes sur le site internet d'Ekho Severa, en utilisant « Pomors » comme nom d'utilisateur. M. Moseev a été lourdement sanctionné, ce que le Centre Sova a dénoncé et qualifié de contraire à la loi. Voir Centre Sova (août 2014), Misuse of Anti-Extremism in July 2014, disponible à l'adresse www.sova-center.ru/en/misuse/news-releases/2014/08/d30073/.

⁸² Voir Base de données du Centre Sova, disponible à l'adresse www.sova-center.ru/en/database.

⁸³ Centre Sova (mai 2017), Old problems and new alliances: xenophobia and radical nationalism in Russia, and efforts to counteract them in 2016, disponible à l'adresse www.sova-center.ru/en/xenophobia/reports-analyses/2017/05/d36995/#_Toc481784927.

⁸⁴ Minority Rights Group International (octobre 2013), Moscow riot highlights urgent need for Russian government to develop action plan for migrant protection and integration, disponible à l'adresse <http://minorityrights.org/2013/10/16/moscow-riot-highlights-urgent-need-for-russian-government-to-develop-action-plan-for-migrant-protection-and-integration>.

⁸⁵ Centre Sova (mai 2017), Old problems and new alliances: xenophobia and radical nationalism in Russia, and efforts to counteract them in 2016, disponible à l'adresse www.sova-center.ru/en/xenophobia/reports-analyses/2017/05/d36995/#_Toc481784927.

Communauté des États indépendants (CEI), en particulier le Tadjikistan et l'Ouzbékistan, peuvent solliciter une demande d'autorisation (« permis ») qui leur octroie toutefois des garanties sociales bien moindres. Le Comité consultatif note que les autorités s'emploient à améliorer la transparence et l'efficacité des procédures relatives à la migration de travail. Dans certaines des régions où le Comité consultatif s'est rendu, notamment à Moscou et au Tatarstan, les autonomies culturelles nationales des Ouzbeks ou d'autres minorités nationales proposent une aide juridique aux travailleurs migrants d'une même communauté ethnique. Le Comité consultatif note toutefois que les employés peu qualifiés du secteur du bâtiment font encore l'objet d'une grave discrimination, comme on a pu l'observer lors des préparatifs des Jeux olympiques d'Hiver de Sotchi en 2014⁸⁶. Beaucoup d'entre eux vivent et travaillent dans des conditions précaires et ont du mal à faire valoir leurs droits fondamentaux, comme l'accès aux services de santé ou la scolarisation de leurs enfants⁸⁷.

Recommandations

69. Le Comité consultatif appelle instamment les autorités à modifier la législation de lutte contre l'extrémisme en vue de renforcer la sécurité juridique et de clarifier son champ d'application conformément à l'article 6. Il convient d'accorder une attention particulière à la nécessité de veiller au respect des droits de l'homme, y compris des droits des minorités, lors de la mise en œuvre de cette législation.

70. Le Comité consultatif appelle instamment les autorités à prévenir les actes motivés par des considérations racistes ou ethniques, y compris ceux visant les personnes originaires du Caucase du Nord et les migrants et, dans les cas où de tels actes se produisent, à les détecter, à enquêter à leur sujet, à poursuivre leurs auteurs et à infliger à ces derniers des sanctions effectives.

Forces de l'ordre

71. Le Comité consultatif prend note avec regret d'informations selon lesquelles les personnes appartenant à des minorités nationales continuent de faire l'objet de discrimination et de mauvais traitements de la part des forces de l'ordre. Les interlocuteurs du Comité consultatif font savoir que le profilage ethnique et les contrôles d'identité arbitraires des personnes originaires du Caucase du Nord restent des pratiques courantes. La situation était, semble-t-il, particulièrement tendue en 2013 et 2014, années qui ont vu de nombreuses descentes de police sur les marchés de Moscou, des détentions massives fondées sur le profilage ethnique et l'expulsion de migrants originaires de la région russe du Caucase du Nord et d'Asie centrale⁸⁸.

72. Le Comité consultatif est préoccupé par les informations indiquant que les personnes appartenant à des minorités nationales font l'objet de pratiques discriminatoires de la part des Cosaques, un groupement paramilitaire qui exerce ses fonctions au titre de la loi fédérale

⁸⁶ Human Rights Watch (2013), Race to the bottom. Exploitation of migrant workers ahead of Russia's 2014 Winter Olympic Games in Sochi, disponible à l'adresse www.hrw.org/report/2013/02/06/race-bottom/exploitation-migrant-workers-ahead-russias-2014-winter-olympic-games.

⁸⁷ Comité d'assistance civique (2017), Universal law is not for everyone. Access to schooling for children of refugees and labor migrants in Russia, disponible à l'adresse <http://refugee.ru/publications/8371/> (en russe).

⁸⁸ Human Rights Watch (8 août 2013) Russia: mass detention of migrants, disponible à l'adresse www.hrw.org/news/2013/08/08/russia-mass-detention-migrants.

n°154-FZ du 5 décembre 2005 relative au service national des Cosaques russes. Le *krai* de Krasnodar a recruté un millier de Cosaques, initialement pour les Jeux olympiques de Sotchi en 2014, pour faire office de policiers supplétifs qui, d'après le gouverneur de l'époque, pouvaient prendre certaines mesures que la police n'était pas autorisée à prendre⁸⁹. Lors de sa visite à Krasnodar, le Comité consultatif a été informé par ses interlocuteurs que les Cosaques exerçaient une présence dominante et, directement ou indirectement, intimidante dans la région et étaient plus enclins que les policiers ordinaires à faire preuve de comportements ouvertement discriminatoires à l'égard des personnes d'origine non slave.

73. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par les informations faisant état d'actes de discrimination, de mauvais traitements et de torture à l'égard de personnes originaires du Caucase du Nord dans le système pénal russe. Il a appris que les personnes appartenant à ces minorités étaient plus sujettes que les autres à des violences et à des mauvais traitements, à une prise en charge médicale insuffisante et à des atteintes délibérées à leurs convictions religieuses. Les détenus originaires de Tchétchénie, d'Ingouchie ou du Daghestan sont souvent incarcérés dans des colonies pénitentiaires situées à des milliers de kilomètres de chez eux. Les mauvais traitements infligés au motif de l'appartenance ethnique se produisent souvent dans un climat d'impunité⁹⁰.

74. Lors de sa visite, le Comité consultatif a appris avec une vive inquiétude que les Roms du district de Zelenodolsk au Tatarstan faisaient l'objet d'un harcèlement systématique. Il a été informé que des descentes de police étaient régulièrement opérées, que des contrôles d'identité étaient pratiqués de manière arbitraire et que des mères de famille roms et leurs enfants étaient retenus dans des commissariats de police pendant plusieurs heures aux fins de vérifier leur identité. Les représentants de la population locale rom y voient une manière de leur signifier que leur présence est indésirable au Tatarstan. Ces méthodes auraient débuté au lendemain de la nomination d'un nouveau chef de l'administration du district en 2013, coutumier de déclarations publiques anti-roms⁹¹.

Recommandation

75. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les personnes originaires du Caucase du Nord et les Roms, ne soient pas victimes de discrimination et de manœuvres d'intimidation de la part des forces de l'ordre. Les agents des forces de l'ordre, y compris les Cosaques, devraient être formés aux normes en matière de droits de l'homme et de droits des minorités et à la manière de les appliquer vis-à-vis des personnes appartenant à des minorités.

⁸⁹ New York Times (3 août 2012), Russian Governor signs up Cossacks to police migrants, disponible à l'adresse www.nytimes.com/2012/08/04/world/europe/russian-to-use-cossacks-to-repel-muslim-migrants.html.

⁹⁰ Haut-Commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie (2017), rapport d'activité 2016, p. 52. Voir également Centre antidiscrimination Memorial (2016), Violations of the rights of stateless persons and foreign citizens in light of the ECHR judgement in « Kim vs. Russia », disponible à l'adresse https://adcmemorial.org/wp-content/uploads/kim1_bigENG_www.pdf. Voir également Comité d'assistance civique (2014), Report on the situation of Chechen Republic and Republic of Ingushetia residents in the Russian penal system, September 2011 to August 2014, available at http://refugee.ru/wp-content/uploads/2016/08/prison-report_eng.pdf.

⁹¹ Centre antidiscrimination 'Memorial' (2017), Non-resistance to racism, disponible à l'adresse <https://adcmemorial.org/www/13145.html?lang=en>.

Article 7 de la Convention-cadre

Liberté de réunion et d'association

76. Le Comité consultatif déplore la promulgation d'un certain nombre de lois au cours de la période de référence restreignant les droits de chacun, y compris des personnes appartenant aux minorités nationales, à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association. De nombreuses institutions, à l'instar de la Commission de Venise, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, du Commissaire aux droits de l'homme et de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, considèrent que ces lois ont installé un climat peu propice au développement de la société civile et stigmatisé les organisations indépendantes de défense de droits de l'homme en les qualifiant d'« agents étrangers » au motif de leur « activité politique » présumée et de leur financement étranger⁹². Le Comité consultatif souscrit à ces jugements critiques à l'égard de la législation actuelle sur les ONG, observant qu'elle a des répercussions évidentes sur l'accès aux droits des minorités inscrits dans la Convention-cadre.

77. S'agissant du droit à la liberté de réunion des personnes appartenant aux minorités nationales, le Comité consultatif s'inquiète de voir que les manifestations publiques en faveur des langues minoritaires, par exemple dans la République du Bachkortostan, ont été entravées par les autorités⁹³. En outre, en 2015, un militant de l'opposition d'origine tatare fut la première personne à être condamnée pour avoir participé à des manifestations pacifiques, en vertu de l'article 212.1 du Code pénal, qui érige en infraction les violations de la réglementation relative aux rassemblements publics⁹⁴.

78. En ce qui concerne la liberté d'association, le Comité consultatif note qu'au cours de la période de référence, plusieurs des textes législatifs et documents de politique portant sur la protection des minorités nationales soulignent l'importance de la société civile et renforcent le rôle des organisations non commerciales dans la prestation de services, par exemple en œuvrant en faveur de l'« adaptation » des migrants. La création de « chambres civiques »⁹⁵

⁹² Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Fédération de Russie, Avis concernant la loi fédérale n°129-FZ portant révision de certains actes législatifs (Loi fédérale sur les activités indésirables des organisations non gouvernementales étrangères et internationales) adopté les 10 et 11 juin 2016, et Avis sur la loi fédérale n° 121-FZ relative aux organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n°18-FZ et n° 147-FZ, et sur la loi fédérale n°190-FZ portant amendement au Code pénal (« loi sur la trahison »), adopté les 13 et 14 juin 2014 ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (11 octobre 2016), Respect des obligations et des engagements de la Fédération de Russie. AS/Mon(2016)29 ; Commissaire aux droits de l'homme (2015), Legislation and practice in the Russian Federation on non-commercial organisations in the light of Council of Europe standards: an update (en anglais seulement) ; Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, disponible à l'adresse www.coe.int/en/web/ingo/expert-council-on-ngo-law-country-study-on-ngo-legislation-in-the-russian-federation. Voir également la compilation de la jurisprudence sur le droit en matière d'ONG réalisée par le Conseil d'experts, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/1680492965>.

⁹³ Radio Svoboda (16 septembre 2017), In Ufa at a rally in defense of the Bashkir language, four detainees, available at <https://www.svoboda.org/a/28739405.html>.

⁹⁴ Ildar Dadin, considéré comme prisonnier d'opinion par Amnesty International, a subi des actes de torture et des mauvais traitements dans la colonie pénitentiaire située dans la région de Carélie. Voir Amnesty International, www.amnesty.org/en/latest/news/2017/02/russia-court-offers-chink-of-light-in-case-brought-by-jailed-protester-ildar-dadin/ et www.rferl.org/a/russia-ildar-dadin-activist-released/28332922.html.

⁹⁵ Les chambres civiques (*obshchestvennye palaty*) sont des organes consultatifs composés de représentants de la société civile, établis au niveau fédéral (depuis 2005) et dans toutes les régions de la Fédération de Russie. Ces

dans toutes les régions et dans de nombreuses communes témoigne de l'importance accordée aux associations. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont toutefois indiqué que certaines « limites invisibles » leur étaient imposées. Dès lors qu'une ONG, y compris une ONG de minorités, franchit ces « limites », les autorités peuvent déployer tout un arsenal de mesures administratives ou juridiques pour restreindre ses activités et/ou limiter la marge de manœuvre des personnes qui la dirigent. La loi fédérale n° 7-FZ du 12 janvier 1996 sur les organisations à but non lucratif a fait l'objet de quelque 38 amendements au cours de la période de référence, qui ont installé un climat d'insécurité, jugé problématique par plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif. La pression exercée semble varier en intensité selon les régions. Elle apparaît particulièrement forte dans le *krai* de Krasnodar et l'*oblast'* de Tioumen où le Comité consultatif s'est rendu.

79. Les modifications apportées à la loi sur les organisations à but non lucratif en juin 2016 ont élargi plus encore la définition des « activités politiques »⁹⁶. La loi fédérale n° 121-FZ du 20 juillet 2012, entrée en vigueur en novembre 2012, a introduit le statut juridique d'« agents étrangers » pour les ONG financées par des capitaux étrangers et se livrant à des « activités politiques ». Au 1^{er} février 2018, 81 organisations étaient enregistrées au titre de la catégorie « agent étranger »⁹⁷. Cela concerne plusieurs organisations de personnes appartenant à des minorités nationales ou des organisations de défense des droits des minorités, comme le Centre d'assistance aux peuples autochtones du Nord, la Fondation internationale 'BATANI' pour le développement des peuples autochtones du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient, la Société pour la culture allemande et les Allemands de Russie 'Eintracht – Soglasie' de Kaliningrad, la Société culturelle et éducative 'Polonia' à Volgograd, le centre culturel de la communauté juive Hesed-Teshuva à Riazan, plusieurs antennes du Centre des droits de l'homme 'Memorial', ainsi que le Comité d'assistance civique à Moscou⁹⁸. L'ONG « Jeunesse carélienne » a été ajoutée à la liste en raison de son « activité politique », laquelle se résume à l'obtention d'une subvention accordée par les Nations Unies aux fins de l'organisation de formations sur les droits linguistiques à l'intention des militants œuvrant en faveur des langues finno-ougriennes en Carélie et à l'accueil d'un groupe de Finlandais en Carélie dans le cadre d'un voyage d'études. Confrontée à la nécessité de s'enregistrer en tant qu'« agent étranger », l'organisation a été fermée en août 2015 et s'est enregistrée à nouveau ultérieurement sous un autre nom⁹⁹.

80. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par les répercussions de la loi relative aux « agents étrangers » sur les organisations de minorités nationales qui entretiennent des relations avec d'autres États ou des organisations internationales et reçoivent un financement

chambres peuvent étudier les projets de loi et adresser des recommandations aux autorités. Pour la composition et les méthodes de travail des chambres civiques fédérales, consulter www.oprf.ru/en/about.

⁹⁶ Loi fédérale n°179-FZ du 6 juin 2016 portant modification de l'article 2 paragraphe 6 de la loi fédérale sur les organisations à but non lucratif concernant la clarification de la notion d'activité politique.

⁹⁷ Site internet du ministère de la Justice de la Fédération de Russie, disponible à l'adresse : <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>.

⁹⁸ Human Rights Watch (21 juillet 2017), Russia: Government vs. Rights Groups, disponible à l'adresse www.hrw.org/russia-government-against-rights-groups-battle-chronicle . Il convient de noter qu'un certain nombre d'organisations figurant sur la liste des « agents étrangers » ont reçu des subventions issues du Fonds présidentiel en 2016 et 2017.

⁹⁹ Uralistica (28 septembre 2015), Killing an indigenous NGO, softly: A tale from Putin's Russia, disponible à l'adresse : <http://uralistica.com/profiles/blogs/killing-an-indigenous-ngo-softly-a-tale-from-putin-s-russia>.

de leur part. Plusieurs interlocuteurs issus d'organisations dans ce cas ont fait savoir au Comité consultatif qu'ils évitaient de recevoir des fonds de l'étranger et que s'ils venaient à le faire, les procédures étaient longues et contraignantes (voir également articles 17-18). Un autre problème tient au caractère vague et général de la définition des « activités politiques ». Le Comité consultatif a eu connaissance de cas dans lesquels, par exemple, les études et les publications d'organisations de minorités consacrées à l'histoire de leur minorité nationale, en particulier si celle-ci a subi les déportations et les répressions pratiquées à l'époque stalinienne, étaient considérées comme « politiques ». Le Comité consultatif croit comprendre de ses conversations avec des représentants des minorités que beaucoup évitent d'évoquer ces sujets délicats, craignant des représailles, et s'imposent en quelque sorte une forme d'autocensure. L'adoption de la loi fédérale n°129-FZ en mai 2015 a introduit une nouvelle catégorie d'organisations étrangères, « indésirables sur le territoire russe », dont les activités sont considérées comme représentant une menace pour l'ordre constitutionnel, la défense ou la sécurité nationale de la Russie. Cela étant, même les organisations qui ne figurent pas sur ces listes sont visées par une toute une série de mesures qui rendent l'action de la société civile plus compliquée, plus coûteuse et plus risquée.

81. Un autre problème tient à l'attente implicite qui veut que les groupes minoritaires soient uniformes et homogènes et ne soient représentés que par une seule association et un seul dirigeant. Une seule autonomie culturelle nationale peut être établie à chaque échelon administratif (fédéral, régional, local). Le Comité consultatif considère que les différences internes observées au sein d'une minorité nationale doivent elles aussi être reconnues et reflétées dans l'organisation de ses membres. Il note par exemple que les autorités du *krai* de Krasnodar ont privilégié l'établissement d'une seule autonomie culturelle nationale pour toutes les minorités du Daghestan, ce qui ne semble pas satisfaire certains représentants de la minorité lezguienne qui ne sont pas parvenus à enregistrer leur propre association. La rivalité entre les deux associations fédérales affirmant chacune représenter la minorité azérie semble également avoir été « tranchée » par la décision du ministère de la Justice de ne pas enregistrer l'une d'elles¹⁰⁰. Le Comité consultatif a le sentiment que dans ce genre de cas, les autorités privilégient généralement l'organisation qui se montre la plus favorable aux politiques officielles.

82. Le Comité consultatif prend note avec inquiétude des informations faisant état de pressions exercées par les autorités sur RAIPON, l'organisation centrale représentant les peuples autochtones, qui a dû suspendre ses activités entre novembre 2012 et mars 2013 pour raisons administratives. Selon les informations disponibles, à la suite d'un audit réalisé en avril 2010 par le ministère fédéral russe de la Justice, il a été demandé à RAIPON d'enregistrer son logo dans le registre fédéral et d'inclure dans ses statuts une liste de ses représentations régionales. L'organisation a convoqué un congrès extraordinaire et entrepris les démarches demandées, mais le ministère de la Justice a refusé d'enregistrer la liste des représentations régionales de RAIPON. Celui-ci a saisi la justice pour contester cette décision et en septembre 2012, alors que la procédure est en cours, le ministère de la Justice a pris la décision de suspendre les activités de RAIPON jusqu'au 20 avril 2013, à compter du 1^{er} novembre 2012, invoquant des anomalies dans ses statuts. RAIPON a convoqué un autre congrès extraordinaire

¹⁰⁰ Un cas analogue concernant l'autonomie culturelle nationale ukrainienne et l'Union des Ukrainiens de Russie est évoqué dans le troisième avis du Comité consultatif sur la Fédération de Russie, adopté le 24 novembre 2011, paragraphes 134-135.

en janvier 2013 pour modifier ses statuts conformément à la demande du ministère de la Justice et en mars 2013 la suspension a été levée¹⁰¹. Selon certaines informations, l'une des modifications des statuts imposées par le ministère de la Justice avait trait à la majorité nécessaire à l'élection du président de l'organisation et aurait joué un rôle important dans les élections controversées tenues fin mars 2013¹⁰².

Recommandation

83. Le Comité consultatif appelle instamment les autorités à modifier la loi fédérale relative aux organisations à but non lucratif et les autres textes législatifs relatifs aux ONG conformément aux normes internationales et à s'abstenir de restreindre indûment la liberté d'association des personnes appartenant aux minorités nationales.

Liberté d'expression et liberté de conscience

84. Le Comité consultatif est préoccupé par les nouvelles restrictions imposées à la liberté d'expression, de pensée, de conscience et de religion des personnes appartenant aux minorités. S'il est certes nécessaire de prévenir la propagation du discours de haine sur les plateformes internet, il importe également de ne pas restreindre la liberté d'expression sur internet aujourd'hui, y compris sur les réseaux sociaux et les services de messagerie¹⁰³. Les modifications apportées en 2013 à la loi fédérale n°398-FZ du 28 décembre 2013 sur l'information, les technologies de l'information et la protection des informations, permettent de bloquer, sans décision de justice préalable, des sites web comportant des « contenus radicaux »¹⁰⁴. Le Comité consultatif s'inquiète de ce que le registre unifié des sites internet interdits qui ont été bloqués sur décision de justice et la liste des sites internet dont le blocage a été directement ordonné par le Parquet général incluraient un certain nombre de « mentions inappropriées », restreignant de manière disproportionnée la liberté d'expression¹⁰⁵. La diffusion de commentaires ou d'images sur les réseaux sociaux, et même la republication d'articles, donnent de plus en plus lieu à des peines de prison¹⁰⁶. Une modification apportée à l'article 280 du Code pénal sur l'interdiction du séparatisme a permis d'élargir son champ d'application en érigeant en infraction « les appels publics en ligne visant à porter atteinte à l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie ». Le fait que les autorités aient eu recours à cette nouvelle disposition pour poursuivre et intimider les détracteurs de la politique russe en Crimée confirme qu'elle risque d'être utilisée de manière abusive pour limiter la liberté

¹⁰¹ IWGIA, 2013, pp. 32-34, IWGIA Report 18 (2014): Indigenous Peoples in the Russian Federation, pp. 27-28.

¹⁰² Rapport 18 de l'IWGIA (2014) : Indigenous Peoples in the Russian Federation, p. 28.

¹⁰³ Pour une chronologie et une analyse des lois restreignant la liberté d'expression sur internet qui ont été adoptées entre 2012 et 2017, voir Human Rights Watch (2017), Online and on all fronts. Russia's assault on freedom of expression, disponible à l'adresse : <https://www.hrw.org/report/2017/07/18/online-and-all-fronts/russias-assault-freedom-expression>.

¹⁰⁴ Pour une lecture critique de ces modifications et d'autres réformes législatives sous l'angle de la liberté d'expression, voir par exemple Human Rights Watch (mars 2014), Russia: Halt orders to block online media. Proposed law would further restrict public debate, disponible à l'adresse : www.hrw.org/news/2014/03/23/russia-halt-orders-block-online-media. Voir également article 7 du présent avis.

¹⁰⁵ Centre Sova (septembre 2017), Brief report on misuse of anti-extremist legislation in January - August 2017, disponible à l'adresse www.sova-center.ru/en/misuse/reports-analyses/2017/09/d37819/.

¹⁰⁶ D'après l'ONG « Agora », 29 peines de prison ont été prononcées à l'encontre d'internautes en 2016, soit deux fois plus que l'année précédente. Reporters sans frontières (10 juillet 2017), Nouveau tour de vis pour l'Internet russe, disponible à l'adresse <https://rsf.org/fr/actualites/russie-nouveau-tour-de-vis-pour-linternet-russe>.

d'expression des personnes appartenant aux minorités nationales¹⁰⁷. En mai 2015, par exemple, le directeur du centre culturel tatar de Naberejnye Tchelny au Tatarstan a été condamné à trois ans de prison et à deux ans d'interdiction d'utilisation des réseaux sociaux au titre de cette disposition. Il a été accusé d'« appels publics à la violation de l'intégrité territoriale de la Russie » et d'« incitation à la haine envers les autorités russes en tant que groupe social » après avoir partagé quatre articles en ligne en 2014 dénonçant les agissements de la Russie en Crimée¹⁰⁸.

85. Les atteintes aux droits à la liberté d'expression concernaient plus particulièrement les personnes appartenant à la minorité ukrainienne, à l'origine de déclarations contraires à la politique russe au sujet de la Crimée et du conflit dans l'est de l'Ukraine. Le Comité consultatif note avec inquiétude le cas de l'ancienne directrice de la Bibliothèque fédérale de littérature ukrainienne de Moscou, accusée « d'incitation à la haine et à l'hostilité dans le cadre d'un usage abusif de ses fonctions » au titre de l'article 282 du Code pénal et de détournement des fonds de la bibliothèque. Un certain nombre d'ouvrages déclarés « extrémistes » ne figurant pas dans la collection de la bibliothèque y auraient été retrouvés. Lors d'un procès vivement décrié et largement politisé, elle a été assignée à résidence puis condamnée en juin 2017 à une peine de quatre ans de prison avec sursis¹⁰⁹.

86. Le Comité consultatif est en outre préoccupé par les informations faisant état de l'obligation faite aux femmes employées dans le secteur public de la République de Tchétchénie de porter, quelle que soit leur religion, le foulard musulman (hijab) durant leurs heures de travail¹¹⁰. Le Comité consultatif reconnaît qu'il importe de respecter les traditions et la culture locales du lieu de résidence. Il est toutefois convaincu que le respect des traditions ne peut pas être imposé par la force et saurait donner lieu à des violations du droit à la liberté de religion et de conscience garanti par l'article 28 de la Constitution russe, l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 7 de la Convention-cadre.

Recommandation

87. Le Comité consultatif appelle instamment les autorités à s'abstenir de porter indûment atteinte à la liberté d'expression et à la liberté de conscience des personnes appartenant aux minorités nationales et défendant leurs droits.

¹⁰⁷ Voir par exemple le cas d'Andreï Boubeev, qui a été condamné à deux ans et trois mois de prison pour « incitation à l'extrémisme » et « appel au séparatisme » pour avoir partagé en ligne un article intitulé « La Crimée c'est l'Ukraine » ainsi qu'un dessin représentant un tube de dentifrice sur lequel on pouvait lire « Faites sortir la Russie hors de vous ». En janvier 2017, l'ONG « Agora » a porté cette affaire devant la Cour européenne des droits de l'homme.

¹⁰⁸ Après avoir purgé entièrement la peine de trois ans d'emprisonnement à laquelle il avait été condamné, le directeur du centre culturel tatar, Rafis Kashapov, a été libéré en décembre 2017. Sa requête devant la Cour européenne des droits de l'homme a été communiquée au gouvernement russe en janvier 2018. Voir Amnesty International (18 janvier 2018), Un militant et prisonnier d'opinion tatar a été libéré, disponible à l'adresse : <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR4677422018FRENCH.pdf>

¹⁰⁹ Reuters (5 juin 2017), Head of Moscow's Ukrainian library convicted of incitement against Russians, disponible à l'adresse : www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-russia-library/head-of-moscows-ukrainian-library-convicted-of-incitement-against-russians-idUSKBN18W12T.

¹¹⁰ Caucasian Knot (17 décembre 2016), Employees of state institutions of Chechnya declared compulsion to work in hijab, disponible à l'adresse www.kavkaz-uzel.eu/articles/294463/ (en russe).

Article 8 de la Convention-cadre

Manifestation des convictions religieuses et associations religieuses

88. Selon la Constitution, la Fédération de Russie est un État laïc et les associations religieuses sont égales devant la loi (article 14). Par ailleurs, le préambule de la loi fédérale n°125-FZ du 26 septembre 1997 sur la liberté de conscience et les associations religieuses met en avant le « rôle particulier » de l'orthodoxie (*pravoslaviye*) et confirme le respect manifesté à l'égard du « christianisme, de l'islam, du bouddhisme, du judaïsme et des autres religions qui font partie intégrante du patrimoine historique des peuples de Russie ». Un nombre important de personnes appartenant aux minorités nationales adhèrent à l'une des religions précitées, lesquelles sont généralement qualifiées de « traditionnelles »¹¹¹. En outre, les religions païennes et le tengrisme sont pratiqués par des personnes appartenant à diverses minorités nationales, parmi lesquelles la minorité bachkir, kazakh, circassienne, ossétienne, et certaines communautés finno-ougriennes¹¹².

89. Tout en notant le traitement de faveur constant dont bénéficie l'Église orthodoxe russe¹¹³, le Comité consultatif a pu constater que des efforts étaient déployés pour promouvoir le dialogue interconfessionnel et créer un esprit de communauté entre les religions « traditionnelles ». Lors de sa visite dans la République du Tatarstan, le Comité consultatif a été impressionné par le rôle constructif joué par les responsables religieux locaux dans le domaine interconfessionnel et des relations interethniques¹¹⁴.

90. Au cours de la période de référence, la situation des personnes appartenant à des minorités pratiquant des religions « non traditionnelles » ou appartenant à des communautés religieuses recevant des subventions de l'étranger s'est nettement détériorée¹¹⁵. En 2015, la loi sur la liberté de conscience et les associations religieuses a été modifiée pour obliger les organisations religieuses financées par des capitaux étrangers à en aviser le ministère de la Justice et à faciliter les contrôles financiers inopinés si elles bénéficient d'un financement étranger. Le Comité consultatif considère que ces obligations, qui semblent s'inspirer des dispositions de la législation sur les « agents étrangers » (voir article 7), pourraient entraîner des risques similaires en matière de répression des personnes appartenant aux minorités qui sont membres d'organisations recevant des subventions de l'étranger. D'autres modifications apportées à cette même loi en 2015 obligent toutes les communautés religieuses qui ne sont pas dotées d'un statut juridique à signaler leur existence aux autorités et à leur notifier les lieux où elles tiennent leurs réunions, ce qui subordonne de facto l'exercice de la liberté de religion à

¹¹¹ Ce qualificatif est souvent utilisé de manière implicite par opposition aux religions « non traditionnelles », comme les églises baptistes, pentecôtistes et évangéliques, le bahaïsme ou le mouvement Hare Krishna.

¹¹² Arena Landscape of Religions 2012, disponible à l'adresse <http://sreda.org/en/arena>.

¹¹³ Centre Sova (mai 2017), Freedom of conscience in Russia: restrictions and challenges in 2016, disponible à l'adresse : www.sova-center.ru/en/religion/publications/2017/05/d36996/.

¹¹⁴ Le Comité consultatif note par exemple que les dirigeants de la République du Tatarstan veillent à répartir équitablement l'aide financière entre les trois principales communautés religieuses. Concernant les projets de construction, les autorités ont subventionné la reconstruction d'une cathédrale orthodoxe à Kazan, la construction d'un établissement d'enseignement musulman à Naberejnye Tchelny et la rénovation de la grande synagogue à Kazan.

¹¹⁵ Voir Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Déclaration écrite n°647 du 13 octobre 2017, La liberté religieuse en Russie, disponible à l'adresse : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=24231&lang=FR>.

l'autorisation de l'État¹¹⁶. En 2016, la loi a été modifiée en vue d'interdire le prosélytisme et les propos publics tenus en dehors des établissements religieux officiellement reconnus et des cimetières, dans le but de faire adhérer des personnes aux activités d'une organisation religieuse¹¹⁷. L'obligation faite aux associations religieuses de s'enregistrer, une première fois puis régulièrement, place les communautés religieuses dans un état d'incertitude permanente. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par les pressions accrues que subissent les religions « non traditionnelles » et par les atteintes au droit à la liberté de religion. Ce droit semble par ailleurs fragilisé par les mesures que les autorités prennent aux fins de renforcer la prévention du terrorisme.

91. Le Comité consultatif prend par ailleurs note de l'action en justice engagée par le tribunal de district de Lazarevskoïe dans le *kraï* de Krasnodar à l'encontre du dirigeant d'un groupe de Chapsoughs, qui se réunit chaque année en mai pour une cérémonie religieuse dans le village de Golovinka afin de commémorer la fin de la guerre du Caucase¹¹⁸. À l'issue de ce rassemblement en 2017, en dépit du caractère religieux avéré de ce rituel, le dirigeant a été jugé responsable d'avoir organisé une manifestation publique non autorisée. Les interlocuteurs du Comité consultatif y voient une violation du droit à la liberté de religion des personnes appartenant aux minorités nationales.

92. S'agissant des lieux de culte, le Comité consultatif prend note de plusieurs cas de restitution de biens. Il convient notamment de citer la restitution des synagogues de Rostov-sur-le-Don et d'Orel aux communautés juives, de la cathédrale Saints-Pierre-et-Paul de Moscou à l'Église évangélique luthérienne et de plusieurs mosquées aux communautés musulmanes de Kazan et de Kasimov. Des points d'achoppement demeurent concernant la question de la restitution des biens, moins nombreux toutefois si l'on compare avec la période de référence précédente. Le Comité consultatif constate que les fonds publics dédiés à la construction, à la réhabilitation et à l'entretien des édifices sont en grande partie destinés à l'Église orthodoxe, mais aussi aux lieux de culte musulmans, bouddhistes et juifs, comme en témoignent la rénovation de la mosquée-cathédrale de Saint-Pétersbourg et la construction du *stupa* bouddhiste de Moscou. Le Comité consultatif est toutefois préoccupé par les difficultés que beaucoup de villes disent rencontrer pour obtenir l'autorisation de construire des lieux de culte pour accueillir la communauté musulmane de plus en plus nombreuse, y compris les personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif croit comprendre que le russe remplace fréquemment le tatar comme langue de culte afin de répondre aux besoins de la population immigrée originaire d'Asie centrale. À Moscou par exemple, alors que la population musulmane est estimée à près de 2 millions¹¹⁹, la ville ne compte que cinq mosquées. Le Comité consultatif a été étonné d'apprendre par ses interlocuteurs que le *kraï* de Krasnodar faisait face à une pénurie de mosquées, en dépit d'une importante population musulmane et de plusieurs tentatives pour obtenir l'autorisation de construire une mosquée. Le Comité consultatif est préoccupé par les informations indiquant que les manifestations publiques

¹¹⁶ Forum 18 (13 janvier 2017), Russia: Religious freedom survey, disponible à l'adresse : www.forum18.org/archive.php?article_id=2246.

¹¹⁷ L'interdiction ne s'applique pas aux prêtres, aux chefs des organisations religieuses enregistrées ni aux personnes spécifiquement désignées par ceux-ci.

¹¹⁸ OC Media (17 octobre 2017), Krasnodar court upholds fine against Circassian activist Gvashev, disponible à l'adresse <http://oc-media.org/krasnodar-court-upholds-fine-against-circassian-activist-gvashev/>.

¹¹⁹ Russia Today (12 septembre 2016), 180 000 Muslims celebrate "Feast of Sacrifice" in Moscow, disponible à l'adresse www.rt.com/news/359044-eid-muslim-holiday-moscow/.

organisées dans plusieurs villes pour protester contre la construction de mosquées relayant des messages qualifiant les musulmans de « migrants criminels » et d' « éléments aux penchants radicaux »¹²⁰.

Recommandations

93. Le Comité consultatif appelle instamment les autorités à ne pas porter indûment atteinte au droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'exprimer et de manifester librement leurs convictions religieuses.

94. Le Comité consultatif appelle les autorités à renforcer le dialogue avec les personnes appartenant aux minorités affiliées aux communautés musulmanes sur les possibilités d'augmenter le nombre de lieux de culte.

Article 9 de la Convention-cadre

Liberté des médias

95. Les dispositions juridiques s'appliquant spécifiquement aux médias des minorités sont restées inchangées. Néanmoins, les modifications apportées à la loi fédérale n°2124-1 du 27 décembre 1991 sur les moyens de communication de masse ainsi que la nouvelle législation visant à lutter contre l'extrémisme ont réduit le pluralisme et l'ouverture de l'environnement médiatique, qu'il s'agisse des médias imprimés ou en ligne. Outre les restrictions générales imposées à la liberté d'expression (voir article 7), le Comité consultatif s'inquiète de ce que certaines évolutions dans ce domaine exposent les personnes appartenant aux minorités nationales à un risque particulier. Les modifications apportées en 2015 obligent par exemple les médias, les radiodiffuseurs et les éditeurs à rendre compte au Service fédéral de supervision des communications, des technologies de l'information et des médias de masse (*Roskomnadzor*) de tout financement provenant de « sources internationales ». Même si les médias des minorités devraient être principalement financés par des capitaux nationaux, le Comité consultatif craint que ces modifications ne limitent leurs possibilités de recevoir des fonds supplémentaires de l'étranger. Dans le même ordre d'idées, à la suite des modifications législatives de novembre 2017, les médias étrangers sont susceptibles d'être considérés comme des « agents étrangers » et de se trouver dès lors soumis aux mêmes obligations que celles qui s'appliquent aux organisations non gouvernementales financées par des capitaux étrangers conformément à la loi de 2012 (voir article 7). Bien que ces modifications ne semblent pas viser en premier lieu les médias utilisés par les personnes appartenant aux minorités nationales, le Comité consultatif craint que ceux-ci ne soient touchés par ricochet. Il souhaite rappeler aux autorités qu'en vertu de l'article 9(1) de la Convention-cadre, elles doivent veiller à ce que les personnes appartenant à une minorité nationale ne soient pas discriminées dans leur accès aux médias.

¹²⁰ Centre Sova (mai 2017), Freedom of conscience in Russia: restrictions and challenges in 2016, disponible à l'adresse www.sova-center.ru/en/religion/publications/2017/05/d36996/. Le rapport revient également sur les nombreuses contestations liées à la construction d'églises orthodoxes, notamment dans le cadre du programme de construction des églises orthodoxes « à distance de marche » à Moscou, qui bénéficie du soutien de la municipalité.

Recommandation

96. Le Comité consultatif appelle les autorités à s'assurer que la mise en œuvre de la législation relative au financement étranger des médias ne limite pas indûment les possibilités des médias des minorités d'avoir accès à un financement extérieur si tel est leur souhait.

Médias des minorités

97. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que, d'après les informations communiquées par les autorités, tant le nombre de médias en langues minoritaires que le montant total des aides qui leur sont accordées ont connu une nette augmentation au cours de la période de référence. En 2012, 30 périodiques de la presse écrite en langues minoritaires ont bénéficié d'un financement fédéral de 7,2 millions de roubles. Selon les informations disponibles, en 2017, le nombre de médias est passé à 52 et le montant du financement s'élevait à 26,8 millions de roubles. Le ministère des Télécommunications et des Communications de masse a fait savoir au Comité consultatif qu'il existait 1 517 organes de presse écrite, 57 agences de presse et 146 médias électroniques, diffusant des informations dans 61 langues minoritaires nationales différentes. L'essentiel de l'aide aux médias des minorités est accordé aux niveaux fédéral et régional. L'*oblast'* de Tioumen, par exemple, apporte son soutien à 17 médias de minorités nationales, parmi lesquels une station de radio en langue tatare. La République du Tatarstan soutient, par l'intermédiaire du groupe *Tatmedia* détenu par l'État, un certain nombre de médias diffusés en langue tatare ainsi qu'un hebdomadaire tchouvache, quatre journaux en langue tchouvache diffusés au niveau des districts et un journal en langue oudmourte. Le Comité consultatif note également avec satisfaction que, malgré une baisse générale du nombre de journaux imprimés, le nombre total de journaux publiés dans d'autres langues que le russe est resté stable depuis 2012. D'après les informations communiquées par le Centre bibliographique national russe (Russian Book Chamber) le nombre de journaux édités dans certaines langues minoritaires a même augmenté. Le tirage annuel total de journaux en langues minoritaires a diminué, mais plus lentement que le tirage de journaux en russe¹²¹. Le Comité consultatif croit comprendre de ses interlocuteurs que les journaux en langue minoritaire connaissent une baisse de leur tirage lorsqu'ils lancent une version en ligne. Le tirage du journal tchouvache « Suvar » diffusé au Tatarstan a ainsi diminué après le lancement de la version en ligne, passant de 4 000 à 2 500 exemplaires, ce qui a entraîné une augmentation du tarif de l'abonnement. De l'avis du Comité consultatif, il importe que ces médias bénéficient d'un soutien approprié afin qu'ils puissent trouver le juste équilibre leur permettant à la fois de contenter les personnes qui ont une préférence pour la presse écrite ou qui n'ont accès qu'à cette forme de presse et de susciter l'intérêt de la jeune génération sur internet.

98. La Société publique russe de radiodiffusion et de télédiffusion produit des émissions de télévision et de radio consacrées aux « questions ethniques et culturelles » et les diffuse par l'intermédiaire de ses antennes régionales dans l'objectif de « renforcer l'unité nationale et de favoriser des relations harmonieuses entre les groupes ethniques de la Fédération de

¹²¹ Voir statistiques du Centre bibliographique national russe de la Fédération de Russie, disponible à l'adresse : www.bookchamber.ru/statistics.html. Le nombre de journaux a par exemple augmenté pour les langues suivantes : l'avar, l'altaï, le bachkir, le dargin, le kalmouke, le koumyk, le nenets, le touvain, l'oudmourte, le khanty, le tchétyène, le tchouvache, le yakoute, le lezguien et le kirghize et diminué pour le carélien, le komi-zyriène, le mari, l'allemand, le tatar, l'ukrainien et le russe.

Russie¹²² ». Les émissions traitant des questions relatives aux minorités sont produites en russe et dans les langues minoritaires. En 2017, des programmes ont été diffusés dans 54 langues, dont 13 pour la seule République du Daghestan. Au total, près de 2500 heures d'émissions en langues minoritaires sont diffusées chaque année sur la chaîne de télévision *Rossiya-1* et environ 2800 heures sur la station de radio *Radio Rossii*. En revanche, les minorités nationales semblent limitées dans leurs possibilités de créer des chaînes de télévision ou des stations de radio locales indépendantes. Le Comité consultatif note que certains représentants des minorités ont déclaré qu'il était trop coûteux, et donc hors de leur portée, d'acheter du temps d'antenne à la télévision, voire de créer une station de radio FM. Plusieurs communautés minoritaires ont par conséquent décidé de lancer des stations de radio sur internet. Il existe une station de radio sâme sur internet et la communauté allemande a également le projet d'en créer une.

Recommandation

99. Le Comité consultatif encourage les autorités à faciliter l'octroi de licences de télédiffusion et de radiodiffusion en langues minoritaires au niveau local aux personnes appartenant aux minorités nationales. Afin de tenir compte des divers besoins et habitudes des consommateurs de médias, les rédacteurs en chef de médias minoritaires devraient être accompagnés dans leur passage du format imprimé au format électronique, sans avoir à mettre définitivement fin à l'édition papier.

Article 10 de la Convention-cadre

Utilisation des langues minoritaires en privé, en public et dans les relations avec les autorités administratives

100. Le Comité consultatif note que le cadre juridique qui s'applique au niveau fédéral, en particulier la loi n°1807-1 de 1991 sur les langues des peuples de la Fédération de Russie¹²³ (ci-après « la loi sur les langues »), évoque de manière positive l'égalité entre ces langues, l'égalité des droits à la préservation et au développement des langues, le droit de chacun d'utiliser sa langue première (langue maternelle) et la liberté de choisir une langue pour communiquer. La loi prévoit également la possibilité d'utiliser les langues minoritaires dans différents contextes publics et officiels, sur décision des républiques et des autres sujets de la Fédération¹²⁴. Par ailleurs, cette loi, de même que la loi de 2005 sur la langue d'État de la Fédération de Russie (ci-après la loi sur « la langue d'État »), prévoient l'utilisation obligatoire du russe dans un grand nombre de situations. Depuis la modification apportée en 2014 à la loi sur la langue d'État, sont désormais également concernées la « projection de films au cinéma » et « les représentations publiques d'œuvres littéraires, artistiques ou folkloriques sous la forme de manifestations théâtrales, culturelles et éducatives ou de spectacles de divertissement » ;

¹²² Communication du ministère des Télécommunications et des Communications de masse de la Fédération de Russie au Comité consultatif.

¹²³ La loi contient des dispositions sur l'utilisation du russe comme langue officielle de la Fédération des Russie et des autres langues parlées sur son territoire.

¹²⁴ Loi fédérale n° 1807-1-FZ du 25 octobre 1991 sur les langues des peuples de la Fédération de Russie, article 3.2-3.4.

l'utilisation des langues minoritaires parallèlement au russe reste toutefois possible dans ces domaines¹²⁵.

101. Le Comité consultatif a eu l'impression, d'après les informations fournies par ses interlocuteurs, que l'utilisation des langues minoritaires était en perte de vitesse et que les personnes appartenant aux minorités nationales semblaient cantonner l'utilisation de leur langue à la sphère privée et au domaine des activités culturelles (voir également article 4). Par exemple, dans les grands centres urbains, le russe est surtout utilisé à l'écrit dans le domaine des services au consommateur et dans les entreprises alors que ce n'est qu'en milieu rural que l'on observe une plus large utilisation des langues minoritaires¹²⁶. Certains interlocuteurs ont même indiqué que le climat général n'était pas propice à l'utilisation des langues minoritaires en public. Le Comité consultatif craint que le récent débat public autour de la suppression de l'enseignement obligatoire des deuxièmes langues officielles des républiques pour tous les élèves et les mesures prises ultérieurement dans le domaine de l'éducation (voir article 14) n'entraînent d'autres répercussions négatives sur l'utilisation des langues minoritaires en public. Les langues minoritaires semblent en outre perdre progressivement de leur influence, même dans la vie quotidienne et en privé, en raison notamment de l'augmentation du nombre de mariages mixtes, de la mobilité et de l'urbanisation accrues et de l'importance considérable dont jouit le russe. L'utilisation du russe va croissante au sein des familles, comme langue de communication entre les parents et les enfants¹²⁷. Ces constats ont été confirmés par les mêmes interlocuteurs qui ont indiqué durant la visite que les parents souhaitaient le meilleur pour leurs enfants, à savoir qu'ils parlent le russe.

102. Le Comité consultatif souligne que pour garantir le respect des droits prévus dans la Convention-cadre, des mesures positives sont nécessaires pour « promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et de développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité », notamment leur langue. Cela suppose, en particulier dans le cas des minorités numériquement moins importantes, de promouvoir et d'encourager activement l'utilisation des langues minoritaires et de créer un environnement général propice à leur pratique, afin d'empêcher leur disparition de la vie publique. L'assimilation, même lorsqu'elle relève d'une démarche personnelle librement choisie, est souvent précédée d'une période d'inégalité culturelle, sociale ou politique entre la population majoritaire et la population minoritaire¹²⁸. Les politiques linguistiques doivent garantir la visibilité de toutes les langues dans le domaine public afin que chacun prenne conscience du caractère multilingue de la société. Elles devraient encourager l'utilisation de différentes langues dans les lieux publics, tels que les centres administratifs locaux, ainsi que dans les médias. Par ailleurs, s'il est important que les

¹²⁵ Loi fédérale n° 53-FZ du 1^{er} juin 2005 sur la langue d'État de la Fédération de Russie telle que modifiée, article 3.

¹²⁶ Kondrashkina E.A., Functioning of the language in the spheres of service, national culture, business and family communication in Bitkeeva A.N. ed, (à paraître en 2018), « Regularities of socio-cultural development of languages in poly-ethnic countries of the world (Russia-Vietnam) », Moscou.

¹²⁷ Kondrashkina E.A., Functioning of the language in the spheres of service, national culture, business and family communication in Bitkeeva A.N. ed, (à paraître en 2018), « Regularities of socio-cultural development of languages in poly-ethnic countries of the world (Russia-Vietnam) », Moscou.

¹²⁸ Commentaire thématique n°3 du Comité consultatif de la Convention-cadre « Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre » (mai 2012), paragraphe 24.

locuteurs de langues minoritaires apprennent les langues majoritaires, l'inverse est également vrai¹²⁹.

103. S'agissant de l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec l'administration, le Comité consultatif note que seules les langues officielles de certaines républiques semblent être concernées. Ainsi, de tous les lieux où le Comité consultatif s'est rendu, seule la République du Tatarstan donnait à voir l'utilisation d'une autre langue que le russe dans les contacts avec l'administration. Les échanges tenus avec les représentants de l'administration locale lors de la visite, par exemple à Lovozero, où la communauté sâme représente environ un tiers de la population, ont fait ressortir que des efforts seraient consentis pour répondre aux besoins des personnes souhaitant échanger dans une langue minoritaire avec l'administration, mais qu'aucune mesure active n'avait été prise pour informer les locuteurs sâmes de cette possibilité ou pour l'encourager. Le Comité consultatif note en outre que moins de la moitié des républiques dont la deuxième langue officielle est une autre langue que le russe publient des informations dans cette langue sur leur site internet. Le Comité consultatif n'a pas reçu d'informations indiquant que les formulaires administratifs ou d'autres documents étaient mis à la disposition du plus grand nombre en langues minoritaires ou dans une version bilingue. Le Comité consultatif tient à rappeler aux autorités qu'il est nécessaire de promouvoir et de soutenir activement l'utilisation des langues minoritaires dans les cadres officiels afin que les personnes appartenant aux minorités nationales aient connaissance de leur droit d'utiliser leur langue et sachent que cette utilisation est bien accueillie¹³⁰. Il convient en outre d'établir des procédures claires et transparentes pour savoir dans quels cas et selon quelles modalités il convient d'instituer l'usage des langues minoritaires, y compris par écrit, afin que le droit d'utiliser ces langues dans les relations avec l'administration lorsque les critères énoncés à l'article 10(2) de la Convention-cadre sont satisfaits ne soit pas laissé à la seule appréciation des autorités locales concernées. Le Comité consultatif souligne que le besoin évoqué à l'article 10(2) ne signifie pas que les personnes appartenant aux minorités nationales ne peuvent pas s'exprimer dans la langue officielle et que des services fournis dans la langue minoritaire leur seraient de ce fait indispensables. Une menace pour la fonctionnalité de la langue minoritaire en tant qu'outil de communication dans une région donnée suffit à justifier ce « besoin ». Des mesures de protection doivent être mises en place pour proposer des services dans la langue minoritaire, faute de quoi elle risquerait de disparaître de la sphère publique¹³¹.

104. Si la Fédération de Russie a signé la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CELRM) le 10 mai 2001, le Comité consultatif déplore cependant qu'aucun progrès en faveur de la ratification de cet instrument n'ait été accompli et que, selon le rapport étatique¹³², cette ratification ne soit pas envisagée à brève échéance. Le Comité consultatif

¹²⁹ Commentaire thématique n°3 du Comité consultatif de la Convention-cadre « Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre » (mai 2012), paragraphe 33.

¹³⁰ Voir également Troisième avis du Comité consultatif sur la Fédération de Russie, adopté le 24 novembre 2011, paragraphe 165.

¹³¹ Commentaire thématique n°3 du Comité consultatif de la Convention-cadre « Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre » (mai 2012), paragraphe 56.

¹³² Rapport étatique, p. 31.

souhaite rappeler aux autorités qu'elles se sont engagées à signer et à ratifier la CELRM avant le 28 février 1998¹³³.

Recommandations

105. Le Comité consultatif appelle les autorités russes à prendre les mesures juridiques et pratiques nécessaires pour faire en sorte que les droits énoncés à l'article 10 de la Convention-cadre soient garantis et effectivement mis en œuvre dans toutes les régions. Elles sont invitées à mettre en place une stratégie globale visant à promouvoir les langues minoritaires dans les différents domaines de la vie publique et à encourager et soutenir de manière active l'utilisation des langues minoritaires dans tous les domaines visés par l'article 10 de la Convention-cadre, notamment en mettant à disposition les moyens financiers et humains nécessaires.

106. Le Comité consultatif appelle les autorités à honorer les engagements pris au moment de leur adhésion et à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Choix de l'alphabet

107. Le Comité consultatif note que l'alphabet cyrillique est utilisé pour la plupart des langues minoritaires de la Fédération de Russie. Aux termes de la loi sur les langues, cette utilisation est obligatoire pour les deuxièmes langues officielles des républiques constitutives de la Fédération de Russie. Si la loi prévoit également des possibilités de dérogations, celles-ci ne se sont pas encore concrétisées dans les faits. Le carélien est particulièrement concerné, car du fait qu'il utilise l'alphabet latin, il n'est pas reconnu comme deuxième langue officielle de la République de Carélie¹³⁴. Le Comité consultatif rappelle que l'alphabet fait partie intégrante de la langue et que les États ne devraient pas établir de distinction entre les deux concepts ni fixer de règles séparées¹³⁵. Il réaffirme que le choix de l'alphabet est lié à la liberté de choisir sa langue, prévue par l'article 10.

Recommandation

108. Le Comité consultatif appelle les autorités à adopter une législation fédérale prévoyant des exceptions à l'utilisation de l'alphabet cyrillique pour les deuxièmes langues officielles.

¹³³ De 2009 à 2012, le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et la Fédération de Russie ont mis en œuvre un programme conjoint visant, notamment, à apporter une assistance aux autorités au niveau fédéral et dans les régions pilotes concernant la ratification et l'application de la Charte.

¹³⁴ La République de Carélie est en outre le seul sujet de la Fédération de Russie dans lequel un référendum est nécessaire pour l'adoption d'une deuxième langue officielle. D'après les interlocuteurs du Comité consultatif, il s'agit, outre l'alphabet, de la deuxième condition préalable qui empêche le carélien de devenir la deuxième langue officielle, les Caréliens ne formant qu'une petite minorité au sein de la république.

¹³⁵ Commentaire thématique n°3 du Comité consultatif de la Convention-cadre « Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre » (mai 2012), paragraphe 40.

Article 11 de la Convention-cadre

Indications et autres panneaux et inscriptions topographiques

109. En vertu de la loi sur les langues, les indications et autres inscriptions topographiques peuvent être affichées dans les langues officielles des républiques, aux côtés du russe. Concernant les langues minoritaires, les sujets de la Fédération de Russie ont le droit de les utiliser « en cas de nécessité » pour les indications et autres inscriptions topographiques, dans les régions où les personnes appartenant aux minorités nationales vivent en nombre substantiel (« où ces populations sont fortement représentées »), y compris en alphabet latin¹³⁶.

110. Ce droit n'est pas appliqué de manière homogène dans l'ensemble de la Fédération de Russie et est mis en œuvre de manière plus uniforme en ce qui concerne les langues officielles des républiques. Lors de sa visite au Tatarstan, le Comité consultatif a ainsi pu constater que le tatar, en alphabet cyrillique, est utilisé aux côtés du russe dans les inscriptions officielles figurant sur les bâtiments publics, dans les noms de rue et les inscriptions à caractère culturel alors que pour les inscriptions de caractère privé, comme les enseignes de magasins, le tatar n'est pas utilisé de manière aussi systématique. La situation est différente dans d'autres républiques par exemple, selon plusieurs interlocuteurs, en République de Kalmoukie où le kalmouk semble être utilisé principalement pour les inscriptions à caractère privé, mais pas pour les panneaux de signalisation ; par ailleurs, en République d'Oudmourtie, l'oudmourte serait utilisé dans une certaine mesure pour les panneaux de signalisation routière, les panneaux d'affichage et les annonces alors qu'à Tcheboksary, capitale de la République de Tchouvachie, les panneaux de signalisation routière sont en grande majorité bilingues¹³⁷.

111. Dans d'autres sujets de la Fédération, l'affichage en langues minoritaires des indications topographiques ne semble pas aussi systématique. Ainsi le village de Lovozero ne compte aucune indication topographique ou autre inscription en sâme, alors que d'après les interlocuteurs du Comité consultatif, près d'un tiers de la population locale est d'origine sâme. Le Comité consultatif a en revanche été informé que, dans le cadre d'un projet, l'école locale a étudié, confectionné et affiché temporairement des indications topographiques et des inscriptions de caractère privé en sâme. Plusieurs interlocuteurs ont manifesté leur intérêt pour cette initiative. Dans ce contexte, le Comité consultatif rappelle qu'une signalisation bilingue véhicule le message d'un partage harmonieux du territoire entre les différentes communautés et qu'elle devrait donc être encouragée. En outre, l'utilisation des langues minoritaires dans la signalisation doit reposer sur un fondement législatif clair et sans ambiguïté et des procédures transparentes¹³⁸. Le Comité consultatif souligne que l'expression « en cas de nécessité » ne devrait pas être interprétée de manière restrictive et que l'emploi des langues minoritaires dans les indications et autres inscriptions topographiques devrait être activement encouragé.

¹³⁶ Article 8 de la loi fédérale n° 152-FZ sur la dénomination des objets géographiques.

¹³⁷ Kondrashkina E.A., *Functioning of the language in the spheres of service, national culture, business and family communication* in Bitkeeva A.N. ed, (à paraître en 2018), « Regularities of socio-cultural development of languages in poly-ethnic countries of the world (Russia-Vietnam) », Moscou.

¹³⁸ Voir Commentaire thématique n°3 du Comité consultatif de la Convention-cadre « Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre » (mai 2012), paragraphes 65-67.

Recommandation

112. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en place des procédures claires en matière d’affichage des indications topographiques en langues minoritaires, y compris dans les langues qui ne sont pas des langues officielles des républiques, en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales, et à prendre des mesures pour promouvoir l’utilisation des langues minoritaires dans l’affichage des indications, signalisations et autres inscriptions topographiques.

Article 12 de la Convention-cadre

Diversité culturelle, matériels pédagogiques et didactiques

113. Le Comité consultatif note que les normes éducatives qui s’appliquent actuellement au niveau fédéral prévoient au rang de leurs objectifs le renforcement du respect de la diversité et de la tolérance ainsi que la reconnaissance du caractère multiculturel, multiethnique et multiconfessionnel de la Russie¹³⁹. Le programme général du premier cycle de l’enseignement secondaire (de la cinquième à la neuvième année de la scolarité) préconise que dans le cadre de l’enseignement de matières comme l’histoire ou la géographie, un certain nombre d’heures soient consacrées, dans les différentes classes, à un enseignement sur la région (*krayevedeniye*)¹⁴⁰. Lors de la visite, les interlocuteurs du Comité consultatif ont évoqué la possibilité de prévoir un enseignement sur les minorités nationales vivant dans la région, leur histoire et leur culture au titre du thème « Le monde qui nous entoure » à l’école primaire, dans l’ensemble des matières ou dans le cadre d’activités parascolaires, ce qui est souvent le cas. Ainsi, à Kazan, tous les élèves de septième année passent une journée à la « maison de l’amitié » à la découverte des minorités nationales. À l’école locale de Lovozero, un enseignement sur les traditions et la culture sâmes est prévu dans toutes les matières, dans le cadre d’une matière hors programme consacrée à l’histoire et à la culture sâmes ainsi qu’à travers diverses activités parascolaires (festivals, concours). Concernant les matériels pédagogiques et didactiques, la plupart sont conçus par les enseignants eux-mêmes.

114. Le Comité consultatif note également qu’une attention particulière continue d’être portée à « l’enseignement patriotique »¹⁴¹. Ses interlocuteurs ont également indiqué durant la visite qu’un concept unique avait été développé pour l’enseignement de l’histoire à l’école, dans l’ensemble de la Fédération de Russie, en remplacement des contenus élaborés au niveau des républiques. L’enseignement de l’histoire laisse peu de place à la nuance¹⁴² et les discussions sur des sujets comme les déportations sous l’Union soviétique sont largement

¹³⁹ Voir, par exemple, normes éducatives de l’État fédéral pour l’enseignement primaire général, décret n° 373 du 6 octobre 2009 (1^e-4^e années de scolarité), pour les sciences sociales et les sciences naturelles (Le monde qui nous entoure) et pour l’enseignement général de base, décret n°1897 du 17 décembre 2010 (5^e-9^e années de scolarité), pour l’histoire, les matières sociales et scientifiques.

¹⁴⁰ Arrêté du ministère de l’Éducation de la Fédération de Russie n°1312 du 9 mars 2004, tel que modifié le 1^{er} février 2012, sur l’approbation du programme fédéral de base et des programmes modèles pour les établissements d’enseignement de la Fédération de Russie appliquant des programmes d’enseignement général.

¹⁴¹ Voir également Troisième avis du Comité consultatif sur la Fédération de Russie, adopté le 24 novembre 2011, paragraphe 185, dans lequel le Comité consultatif réaffirme « qu’il est essentiel que « l’éducation patriotique » encourage le respect de la diversité et une conception inclusive de l’identité civique » ; et Prina F. (2015), *National Minorities in Putin’s Russia: Diversity and Assimilation*, Routledge.

¹⁴² Voir également, Prina F. (2015), *National Minorities in Putin’s Russia: Diversity and Assimilation*, Routledge.

laissées à la discrétion de l'enseignant. Le Comité consultatif note cependant que lors du processus de développement de ce concept unique, des historiens de la République du Tatarstan ont été consultés sur des épisodes historiques sensibles afin d'harmoniser les différents points de vue existants et de parvenir à une version acceptable du langage utilisé¹⁴³.

115. Le Comité consultatif note que lors des cycles précédents, les autorités russes avaient annoncé une révision des manuels scolaires visant à analyser comment les personnes appartenant aux minorités nationales y étaient présentées; or aucune information sur l'issue de cette initiative n'a été communiquée. Il souligne que cette révision serait extrêmement utile et servirait de base pour poursuivre le développement de l'éducation interculturelle. Les programmes et les matériels pédagogiques et didactiques pour l'enseignement de matières comme l'histoire doivent faire l'objet d'un réexamen régulier de manière à garantir l'expression de la diversité des cultures et des identités ainsi que la promotion de la tolérance et de la communication interculturelle¹⁴⁴. Il partage l'avis du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale selon lequel l'histoire devrait être enseignée de manière à éviter un discours historique dominant et une hiérarchisation ethnique¹⁴⁵.

Recommandation

116. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que des informations complètes et exactes sur les minorités nationales, y compris sur leur histoire, soient diffusées dans les matériels pédagogiques et didactiques. L'enseignement et l'apprentissage de l'histoire devraient proposer différents points de vue, en étroite concertation avec les personnes appartenant aux minorités nationales, afin de sensibiliser l'opinion au fait que les minorités nationales font partie intégrante de la société.

Égalité d'accès à l'éducation

117. Le Comité consultatif se félicite des informations au sujet d'un projet destiné à promouvoir l'inclusion des enfants roms dans l'enseignement ordinaire, porté par l'autonomie culturelle nationale fédérale de la minorité nationale rom et financé par les autorités russes. D'après le rapport étatique¹⁴⁶, le projet a été mis en œuvre dans deux régions pilotes, en maternelle et au primaire, a encouragé l'adoption de nouvelles méthodes de travail, notamment le recours à des auxiliaires pédagogiques, et a étroitement associé la communauté rom. Le Comité consultatif relève cependant la taille modeste du projet et déplore qu'aucune information ne soit communiquée au sujet de son évaluation et du suivi éventuel à lui donner.

118. Le Comité consultatif note que les autorités ont l'intention d'œuvrer en faveur de l'éducation inclusive, que la loi interdit la ségrégation dans l'éducation et que des contrôles

¹⁴³ Schnirelman V. A. (2016), Common Past: Federal and Tatar School History Textbooks, disponible à l'adresse http://istorex.ru/page/shnirelman_va_obschee_proshloe_federalnie_i_tatarstanskije_shkolnie_uchebniki_istorii (en russe).

¹⁴⁴ Commentaire thématique n°1 du Comité consultatif de la Convention-cadre « L'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales » (mars 2006), p. 11.

¹⁴⁵ Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), Observations finales concernant les vingt-troisième et vingt-quatrième rapports périodiques de la Fédération de Russie, CERD/C/RUS/CO/23-24, 20 septembre 2017, paragraphe 32.

¹⁴⁶ Rapport étatique, pp. 26-27.

sont opérés par le ministère public¹⁴⁷. Il semblerait toutefois que la situation évolue lentement. Le Comité consultatif a appris lors de sa visite et par d'autres sources, que des enfants roms continuaient à être scolarisés dans des écoles séparées, ou placés dans des classes séparées au sein d'écoles ordinaires, et qu'il arrivait que des enfants d'âges différents soient dans la même classe. Des écoles séparées sont souvent ouvertes dans les quartiers roms. Selon les informations disponibles, beaucoup d'enfants roms sont également placés dans des classes de remise à niveau pour enfants ayant des difficultés d'apprentissage, à l'issue de tests établissant que même le bilinguisme serait une entrave au développement de l'enfant. Les enfants roms sont semble-t-il parfois privés de congés scolaires ou n'auraient pas accès aux cours de récréation ou aux cantines¹⁴⁸. Par ailleurs, la qualité de l'enseignement dispensé dans les écoles ou les classes séparées est sujette à caution, ce qui diminue les chances de ces enfants de poursuivre leur scolarité au-delà du primaire¹⁴⁹.

119. Le Comité consultatif note également que d'après le rapport étatique¹⁵⁰, le placement d'enfants roms dans des classes séparées résultait d'un choix des parents, compte tenu de leurs traditions et de leur mode de vie itinérant. Cette question a été évoquée au cours de la visite lors des entretiens avec les interlocuteurs. Ce choix semble toutefois davantage lié aux préjugés et aux attitudes négatives dont les Roms sont l'objet dans les écoles ordinaires, non seulement de la part des autres élèves, mais aussi des enseignants¹⁵¹.

120. Le Comité consultatif déplore que le romani ne semble jouer aucun rôle dans l'enseignement et que, d'après les informations, il soit également interdit aux enfants de le parler. L'étude réalisée en 2015 à la demande de l'Agence fédérale pour les affaires ethniques¹⁵² indique que 98% des Roms sont capables de comprendre le romani et de s'exprimer couramment dans cette langue, mais que seulement 62% sont capables de lire dans cette langue et 58 % ont un certain degré de maîtrise du romani à l'écrit ; en outre, la majorité des Roms (67%) sont d'avis que la langue et la culture roms doivent aujourd'hui bénéficier de mesures de soutien supplémentaires de la part de l'État.

Recommandation

121. Le Comité consultatif appelle instamment les autorités à prendre des mesures pour mettre fin au placement injustifié d'enfants roms dans des classes ou écoles séparées ou de remise à niveau. Il conviendra d'évaluer les bonnes pratiques existantes consistant à scolariser

¹⁴⁷ Rapport étatique, p. 62.

¹⁴⁸ ADC Memorial, Alternative Report on the Russian Federation's Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in Connection with the Consideration of the Sixth Periodic State Report (2016) by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, p. 14.

¹⁴⁹ ADC Memorial, Alternative Report on the Russian Federation's Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in Connection with the Consideration of the Sixth Periodic State Report (2016) by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, pp. 13-14,

¹⁵⁰ Rapport étatique, p. 62.

¹⁵¹ ADC Memorial, Alternative Report on the Russian Federation's Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in Connection with the Consideration of the Sixth Periodic State Report (2016) by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, p.14 ; voir également Troisième avis du Comité consultatif sur la Fédération de Russie, adopté le 24 novembre 2011, paragraphe 177

¹⁵² Agence fédérale pour les affaires ethniques (2016), Synthèse de l'étude « Problèmes socio-économiques, ethnoculturels et juridiques des Tsiganes en Russie », disponible à l'adresse <http://fadn.gov.ru/news/2016/04/07/2733-itogi-issledovaniya-sotsialno-ekonomicheskie-etnokulturnye-i-pravovye-problemy-tsygan-v-rossii> (en russe).

les enfants roms dans le système éducatif ordinaire, et si elles s'avèrent efficaces, de les appliquer à plus grande échelle. L'utilisation, l'enseignement et l'apprentissage du romani devraient être encouragés.

Peuples autochtones numériquement peu importants

122. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que des efforts sont déployés pour proposer des solutions de remplacement à l'internat, à l'instar du modèle des écoles itinérantes. Ces écoles sont semble-t-il opérationnelles principalement à Iakoutsk, Tchoukotka et Yamal. Ainsi dans l'*okrug* autonome iamal-nenets, elles ont été créées dans le cadre d'un projet lancé en 2011. En 2016, on recensait 17 écoles maternelles et cinq écoles primaires, accueillant environ 200 enfants¹⁵³. Le Comité consultatif a été informé au cours de la visite de l'existence d'une autre solution alternative, celle de l'enseignement à distance, qui semble intéresser la Tchoukotka. Les interlocuteurs ont en revanche indiqué que le nombre d'écoles itinérantes restait peu élevé, que le financement n'était pas toujours assuré et que les enseignants n'étaient pas en nombre suffisant. Ces écoles ont toutefois le gros avantage de ne pas soustraire l'enfant à son environnement familial et culturel.

Recommandation

123. Le Comité consultatif appelle les autorités à intensifier leurs efforts et à mettre en place, en étroite concertation avec les représentants des peuples autochtones, d'autres solutions alternatives à l'internat qui répondraient de manière satisfaisante aux besoins éducatifs des personnes appartenant aux peuples autochtones numériquement peu importants.

Article 13 de la Convention-cadre

Établissements d'enseignement privé

124. Le Comité consultatif observe que les langues minoritaires sont souvent enseignées dans ce que l'on appelle les « écoles du dimanche » et les « maisons de l'amitié » ; certaines sont financées par des fonds privés (comme celles qui proposent des cours de langue kurde à Moscou ou encore les écoles du dimanche arméniennes dans le *krai* de Krasnodar), d'autres bénéficient d'une aide de l'État pour financer les locaux et les enseignants (c'est par exemple le cas au Tatarstan où l'on observe une augmentation du nombre d'écoles du dimanche et une diminution des petites écoles publiques où les langues minoritaires sont enseignées). Le Comité consultatif note que, même s'il faut voir les écoles du dimanche comme une initiative positive permettant de promouvoir l'enseignement des langues minoritaires, elles ne doivent cependant pas se substituer à l'enseignement et à l'apprentissage systématiques des langues minoritaires dans le système éducatif national (voir article 14).

Recommandation

125. Le Comité consultatif encourage les autorités à maintenir et à intensifier, autant que faire se peut, leur soutien logistique et matériel aux écoles du dimanche privées et aux autres établissements d'enseignement gérés par des communautés minoritaires, en veillant à ce que

¹⁵³ Voir Mercator (2016), *The Nenets, Khanty and Selkup Language in Education in the Yamal Region in Russia*, p. 21.

ces écoles ne se substituent pas à l'enseignement et à l'apprentissage systématiques des/dans les langues minoritaires dans le système éducatif national.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement et apprentissage des/dans les langues minoritaires

126. Le système scolaire de la Fédération de Russie continue d'offrir, en principe, la possibilité d'étudier les langues minoritaires dans le cadre des matières enseignées ou de recevoir un enseignement dans ces langues. Différents modèles sont appliqués et la situation varie selon les langues et selon les sujets de la Fédération de Russie. L'offre est plus diversifiée en ce qui concerne les langues officielles des républiques, dont certaines sont utilisées comme langue d'enseignement¹⁵⁴ et, dans une certaine mesure, dans les régions où les minorités nationales sont fortement représentées. Du reste, les langues minoritaires semblent être enseignées essentiellement dans le cadre parascolaire ou dans les écoles du dimanche (voir article 13). D'une manière générale, il semble que les langues minoritaires ne soient que très peu utilisées dans les écoles maternelles, ce que déplorent vivement tant le Comité consultatif que certains de ses interlocuteurs.

127. Le Comité consultatif souligne que pour développer les compétences dans les langues minoritaires afin qu'elles représentent une valeur ajoutée pour leurs locuteurs, il faut qu'il y ait une continuité dans l'accès à l'enseignement des/dans les langues minoritaires à tous les niveaux du système éducatif, de la maternelle à l'enseignement supérieur. L'offre d'enseignement des/dans les langues minoritaires est souvent lacunaire au niveau préscolaire ainsi que dans l'enseignement secondaire. Le Comité consultatif fait observer que l'absence de mesures d'incitation ou l'insuffisance des possibilités aux niveaux préscolaire, secondaire ou supérieur peuvent diminuer considérablement l'attrait de l'apprentissage de la langue minoritaire au niveau du primaire¹⁵⁵.

128. Bien que le système éducatif fasse encore la part belle aux langues minoritaires – d'après les informations communiquées au cours de la visite, 24 langues officielles des républiques de la Fédération de Russie sont utilisées comme langue d'enseignement et 73 langues minoritaires sont étudiées en tant que matière – le Comité consultatif déplore que l'enseignement et l'apprentissage des/dans les langues minoritaires soient globalement en perte de vitesse. Selon les chiffres officiels, 33 langues minoritaires étaient utilisées comme langue d'enseignement au cours de la précédente période de référence¹⁵⁶, alors qu'on n'en recense que 24 dans l'actuel cycle de suivi. Les interlocuteurs ont fait savoir au Comité consultatif que l'enseignement dans la langue minoritaire était généralement rare au-delà de l'école primaire. De plus, selon les informations fournies durant la visite, le nombre d'écoles

¹⁵⁴ Le tatar semble être la langue d'enseignement la plus utilisée après le russe, voir : Goryacheva M.A., Languages in the communicative sphere of education in Bitkeeva A.N. ed, (à paraître en 2018), « Regularities of socio-cultural development of languages in poly-ethnic countries of the world (Russia-Vietnam) », Moscou, et Données sur la répartition des établissements appliquant des programmes d'enseignement général et des élèves concernant la langue d'enseignement et l'étude de la langue maternelle (non russe), disponible à l'adresse : <http://opendata.mon.gov.ru/opendata/7710539135-D7>.

¹⁵⁵ Commentaire thématique n°3 du Comité consultatif de la Convention-cadre « Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre » (mai 2012), paragraphe 75.

¹⁵⁶ Rapport étatique, p. 100.

dans lesquelles les langues minoritaires sont enseignées ou utilisées comme langue d'enseignement est en diminution, de même que le nombre d'heures consacrées à leur enseignement et le statut de ces langues a évolué, passant d'obligatoire à facultatif ou parascolaire. Tout en se félicitant que le sâme fasse l'objet d'un enseignement obligatoire dans l'établissement d'enseignement professionnel de Lovozero (Institut national du Nord), le Comité consultatif constate que l'enseignement de cette langue n'est plus obligatoire au primaire et au secondaire depuis la fermeture de l'internat du village (décidée en 2010, le dernier élève a été diplômé en 2014), qui était considéré comme une école ethnique. Le sâme est désormais enseigné comme une matière hors programme à l'école locale. La situation des peuples autochtones est difficile dans bien des cas. Le Comité consultatif a également appris que le chor était par exemple enseigné comme matière hors programme dans une école, considérée comme une « école ethnique » par les autorités.

129. Le Comité consultatif s'inquiète de constater que les réformes mises en œuvre ces dernières années dans le secteur de l'éducation nuisent à l'enseignement et à l'apprentissage des/dans les langues minoritaires. À la suite des modifications apportées à la législation relative à l'éducation en 2007, de nouvelles normes éducatives ont vu le jour et la conception des programmes a évolué en termes de structure et de responsabilités. À l'heure actuelle, le programme se compose d'un volet obligatoire (70%) élaboré au niveau fédéral et d'un volet à géométrie variable (30%), qui englobe les langues minoritaires et est conçu par les acteurs du processus éducatif (écoles, parents). Le rôle des régions dans le processus s'en trouve diminué¹⁵⁷. Chaque établissement choisit ses langues d'enseignement en concertation avec les parents et les langues en question sont enregistrées dans les documents de scolarité. La nouvelle loi de la Fédération de Russie relative à l'éducation adoptée en décembre 2012¹⁵⁸ met l'accent sur le rôle du russe en tant que langue d'État, en garantissant un enseignement en russe, ainsi que sur le choix de la langue d'enseignement alors que la précédente loi reconnaissait le droit de recevoir un enseignement dans la langue première et de choisir la langue d'enseignement. L'enseignement et l'apprentissage des langues officielles des républiques peuvent être proposés conformément à leurs lois respectives et doivent se dérouler « dans le respect des normes éducatives de l'État fédéral », auxquelles la précédente loi ne faisait expressément référence que pour l'enseignement du russe comme matière. La nouvelle loi protège également le russe, dans la mesure où l'enseignement et l'apprentissage des langues officielles des républiques ne doivent pas se faire au détriment de l'enseignement et de l'apprentissage de la langue d'État de la Fédération de Russie. La loi maintient en outre le droit de recevoir un enseignement dans la langue première, de la maternelle au premier cycle du secondaire, et d'étudier ces langues « dans la limite des possibilités qu'offre le système éducatif ». L'enseignement et l'apprentissage de la langue première doivent « respecter les normes éducatives de l'État fédéral ». La loi semble également avoir supprimé la disposition portant sur le soutien de l'État à la formation des enseignants pour l'enseignement des langues minoritaires, qui ne sont pas des langues officielles des républiques.

¹⁵⁷ Voir également Troisième avis du Comité consultatif sur la Fédération de Russie, adopté le 24 novembre 2011, paragraphe 191 ; loi fédérale n°309-FZ portant modification de certains textes législatifs de la Fédération de Russie concernant la modification de la norme d'éducation nationale et de sa structure ; et Prina F. (2015), *National Minorities in Putin's Russia: Diversity and Assimilation*, Routledge.

¹⁵⁸ Loi fédérale n° 273-FZ du 29 décembre 2012.

130. Par ailleurs, un « examen national unique » que les élèves doivent présenter en russe a été mis en place en 2009 et fait office d'examen de fin d'études et d'examen d'entrée permettant d'accéder à l'enseignement supérieur¹⁵⁹. Le Comité consultatif a appris lors de sa visite qu'en raison du niveau d'exigence du programme obligatoire et de l'examen final, les écoles et les parents avaient largement tendance à concentrer leurs efforts sur les matières principales, ce qui a pour effet de réduire la demande en matière d'enseignement et d'apprentissage des langues minoritaires. Le Comité consultatif note que dans la mesure où les examens de fin d'études secondaires ou d'entrée à l'université sont conduits uniquement dans la langue officielle, ils peuvent décourager un apprentissage poussé des langues minoritaires, ce qui risque de réduire encore l'acceptation et la fonctionnalité de ces langues dans la vie publique¹⁶⁰.

131. Un processus d'« optimisation » des écoles a été engagé en 2008, entraînant la fermeture d'écoles proposant un enseignement des/dans les langues minoritaires, principalement des petites écoles de village¹⁶¹. Bien que des solutions aient été proposées (comme la mise en place d'un enseignement à distance ou d'un service de transport pour se rendre dans d'autres établissements), les possibilités d'étudier les langues minoritaires se sont considérablement réduites dans les villes¹⁶². Les interlocuteurs ont par ailleurs souligné que dans les grandes villes comme Moscou, il n'est parfois pas possible de scolariser les enfants dans une école – souvent la seule – proposant un enseignement des langues minoritaires, en raison de la longueur du temps de trajet pour s'y rendre.

132. À l'heure où la demande des parents joue un rôle important dans l'enseignement des langues minoritaires, le Comité consultatif note que les parents sollicités au cours de la visite n'étaient pas informés des possibilités offertes et des démarches à suivre pour permettre à leurs enfants d'apprendre les langues minoritaires à l'école. En outre, en l'absence d'une politique globale de soutien des langues minoritaires au niveau fédéral et de mesures favorisant leur utilisation dans différents domaines (voir article 10), les possibilités qu'ont les locuteurs d'apprendre et d'utiliser ces langues risquent de diminuer.

133. La situation des langues des peuples autochtones numériquement peu importants en tant que potentiel de développement socio-économique des peuples autochtones est particulièrement préoccupante ; beaucoup de ces langues sont en effet menacées et d'après le rapport étatique, seules 22 (soit moins de la moitié) sont étudiées à l'école¹⁶³.

¹⁵⁹ Prina F. (2015), *National Minorities in Putin's Russia: Diversity and Assimilation*, Routledge.

¹⁶⁰ Commentaire thématique n°3 du Comité consultatif de la Convention-cadre « Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre » (mai 2012), paragraphe 75.

¹⁶¹ Voir également Troisième avis du Comité consultatif sur la Fédération de Russie, adopté le 24 novembre 2011, paragraphe 192.

¹⁶² Goryacheva M.A., *Languages in the communicative sphere of education* in Bitkeeva A.N. ed, (à paraître en 2018), « Regularities of socio-cultural development of languages in poly-ethnic countries of the world (Russia-Vietnam) », Moscou, et Données sur la répartition des établissements appliquant des programmes d'enseignement général et des élèves concernant la langue d'enseignement et l'étude de la langue maternelle (non russe), disponible à l'adresse <http://opendata.mon.gov.ru/opendata/7710539135-D7>.

¹⁶³ Page 18. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a exprimé les mêmes inquiétudes, dans le document Observations finales concernant les quatrième et cinquième rapports périodiques de la Fédération de Russie, CRC/C/RUS/CO/4-5, 27 février 2014, paragraphe 63. Voir également IWGIA Report 18 (2014) : *Indigenous Peoples in the Russian Federation*, pp. 11 et 66.

134. Le Comité consultatif note avec préoccupation le débat engagé en juillet 2017¹⁶⁴ autour de l'enseignement obligatoire des langues minoritaires qui sont des deuxièmes langues officielles des républiques. Dans le cas du Tatarstan, ce point a donné lieu à un conflit ouvert entre les autorités fédérales et les dirigeants de la république dans le cadre d'une discussion plus générale sur la non-reconduction du traité sur la délimitation des compétences conclu entre Moscou et Kazan¹⁶⁵. Le conflit trouve son origine dans la contradiction qui, selon les autorités fédérales, existe entre la loi fédérale relative à l'éducation, qui prévoit la possibilité d'un enseignement dans la « langue maternelle » en complément d'un certain nombre d'heures de russe, et la pratique en vigueur dans certaines républiques obligeant tous les élèves à suivre les cours de la deuxième langue officielle respective, que celle-ci soit ou non leur langue première. Dans certains cas, cette pratique a entraîné une réduction du nombre d'heures d'enseignement de la langue russe. Alors qu'il a été abandonné dans les Républiques de Kalmoukie et de Bouriatie depuis quelques années déjà, l'enseignement obligatoire de la deuxième langue officielle a été maintenu, au moins partiellement, au Bachkortostan, en Tchouvachie et en Mordovie et est devenu la norme au Tatarstan. À la suite d'une enquête menée par le ministère public entre août et septembre 2017¹⁶⁶, la République du Tatarstan a dû revoir cette pratique et ne doit désormais pas proposer plus de deux heures, facultatives, d'enseignement du tatar.

135. Bien que conscient de la nécessité d'harmoniser la loi et la pratique régionales avec la législation fédérale, le Comité consultatif regrette que cette décision, qui fragilise la position des langues minoritaires, ait été prise dans la précipitation. De l'avis du Comité consultatif, il importe de prendre le temps de réfléchir à une solution qui tiendrait compte à la fois du besoin de prévoir un nombre d'heures suffisant pour l'enseignement du russe et de la volonté des autorités des républiques de développer un certain niveau de bilinguisme au sein de la population. Le Comité consultatif tient à réaffirmer son soutien au développement de modèles d'enseignement bilingue ou plurilingue en russe et dans les langues minoritaires, dans le cadre du programme d'enseignement obligatoire. L'idéal est de mettre en place, si la situation le permet, des approches à double vecteur linguistique assurant une présence à parts égales des langues minoritaire et majoritaire. Dans certains contextes, il pourrait être utile de promouvoir la langue minoritaire pour compenser son moindre prestige, garantir les droits des locuteurs d'une langue parlée par une minorité numériquement peu importante et répondre aux besoins légitimes des parents et des enfants, protégés par la Convention-cadre¹⁶⁷. En outre, les modèles d'enseignement plurilingues et bilingues s'adressent aussi bien aux enfants issus de la majorité qu'aux enfants appartenant à une minorité et répondent aux besoins des enfants élevés dans un milieu bilingue ou dans des familles « mixtes ». Outre les bénéfiques cognitifs

¹⁶⁴ Le débat a été déclenché par une déclaration du Président Vladimir Poutine sur l'enseignement des langues minoritaires à l'occasion d'une visite dans la République des Maris en juillet 2017. Voir www.rferl.org/a/russia-putin-minority-languages-mari-el/28630555.html.

¹⁶⁵ Open Democracy (8 décembre 2017), Moscow leaves Tatarstan speechless, disponible à l'adresse : www.opendemocracy.net/od-russia/bulat-mukhamedzhanov/moscow-leaves-tatarstan-speechless. Sur la même problématique, toutefois moins controversée, en République de Tchouvachie, voir Kommersant (20 novembre 2017), Le tchouvache a trouvé son défenseur, disponible à l'adresse <https://www.kommersant.ru/doc/3472990> (en russe).

¹⁶⁶ Liste des instructions formulées à l'issue de la réunion du Conseil pour les relations interethniques, disponible à l'adresse : <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/55464>.

¹⁶⁷ Commentaire thématique n°3 du Comité consultatif de la Convention-cadre « Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre » (mai 2012), paragraphe 81.

importants qu'elle apporte aux personnes concernées, l'éducation bilingue ou plurilingue ouverte aux élèves de tous les groupes linguistiques, qu'ils soient minoritaires ou majoritaires, peut contribuer à la compréhension et à la coopération interculturelles.

Recommandation

136. Le Comité consultatif appelle instamment les autorités, en étroite concertation avec les personnes appartenant aux minorités nationales, à concevoir une stratégie globale à long terme visant à promouvoir les langues minoritaires dans l'enseignement, assurant une continuité de la maternelle à l'enseignement supérieur, notamment en multipliant les possibilités d'étudier dans les langues minoritaires grâce à l'adoption d'approches d'enseignement bilingue et plurilingue modernes.

Article 15 de la Convention-cadre

Participation des personnes appartenant aux minorités nationales

137. Il existe une diversité d'organes consultatifs permettant aux personnes appartenant aux minorités de participer aux affaires publiques, généralement par le biais de leurs organisations. Il s'agit généralement de conseils sur les questions ethniques ou sur les relations interethniques, établis aux niveaux fédéral et régional ainsi que dans les grandes villes. Le principal organe au niveau fédéral est le conseil présidentiel pour les relations interethniques, qui a été créé en 2012 à titre d'organe consultatif près le Président de la Fédération de Russie¹⁶⁸. Il est présidé par le Président et composé de membres de l'administration présidentielle, du gouvernement, de « l'assemblée des peuples de Russie », des autonomies culturelles nationales, d'autres organisations de minorités, d'organisations cosaques et de chercheurs. Trois autres organes consultatifs exercent leurs activités sous l'égide de l'Agence fédérale pour les affaires ethniques : tout d'abord, le conseil consultatif sur les autonomies culturelles nationales, qui a été créé en 2015 et compte 17 représentants des autonomies culturelles nationales fédérales¹⁶⁹. Ensuite l'agence fédérale, qui est dotée d'un « conseil public » (*obshchestvennyy sovet*). Cette instance est toutefois composée en majorité de personnalités civiles (chercheurs, journalistes, représentants syndicaux) et seulement de quelques représentants d'organisations de populations autochtones, de minorités et de migrants¹⁷⁰. Enfin, en 2017, l'agence fédérale a mis sur pied un conseil consultatif spécialisé sur le développement socio-économique des peuples autochtones numériquement peu importants du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient¹⁷¹. Il se compose de représentants de

¹⁶⁸ Décret présidentiel n°776 du 7 juin 2012 sur le Conseil présidentiel pour les relations interethniques, disponible à l'adresse : <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/28/15577> (en russe). Une version anglaise des résumés de toutes les réunions plénières (une par an) et réunions du conseil d'administration (quatre par an) est disponible à l'adresse : <http://en.kremlin.ru/events/councils/by-council/28>.

¹⁶⁹ Conseil consultatif des autonomies culturelles nationales sous l'autorité de l'Agence fédérale pour les affaires ethniques, disponible à l'adresse : <http://fadn.gov.ru/otkritoe-agenstvo/obshchestvennyy-kontrol/konsultativnyy-sovet-po-delam-natsionalno-kulturnyh-avtonomiy-pri-federalnom-agentstve-po-delam-natsionalnostey>.

¹⁷⁰ Composition du conseil public de l'Agence fédérale pour les affaires ethniques, disponible à l'adresse http://fadn.gov.ru/system/attachments/attaches/000/029/066/original/%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82_06_04.pptx?1507128638 (en russe).

¹⁷¹ En outre, la loi fédérale n°256-FZ du 13 juillet 2015 portant modification de l'article 7 de la loi fédérale sur les garanties des droits des peuples autochtones de la Fédération de Russie reconnaît aux autorités locales le droit « d'établir sur une base volontaire, sous l'autorité des présidents de municipalités, dans les lieux où les peuples

l'agence fédérale et d'autres instances gouvernementales, d'administrations régionales et locales, de chercheurs, de représentants d'associations de peuples autochtones et d'entreprises comme Lukoil et Gazprom, présentes dans les régions où vivent les peuples autochtones¹⁷².

138. Des conseils et autres assemblées ou organes consultatifs analogues sont établis au niveau fédéral, y compris dans les régions où le Comité consultatif s'est rendu¹⁷³. En outre, les « chambres civiques », que l'on trouve aux niveaux fédéral, régional et local, peuvent être un moyen pour les organisations de minorités de faire connaître leurs préoccupations. En République de Mordovie par exemple, la chambre publique a mis des sièges à la disposition des représentants des Mordves, des Russes et des Tatars¹⁷⁴. La chambre civique fédérale dispose d'une sous-commission sur « l'harmonisation des questions interethniques et interreligieuses » et compte parmi ses membres quelques représentants d'organisations de minorités et d'associations religieuses¹⁷⁵. En ce qui concerne les peuples autochtones, les municipalités peuvent créer, à titre volontaire, des conseils de représentants des peuples autochtones numériquement peu importants placés sous l'autorité des présidents des municipalités, destinés à protéger les droits et les intérêts de ces peuples¹⁷⁶.

139. Le Comité consultatif se félicite de l'existence de ces organes consultatifs et de leur rôle d'intermédiaire entre les autorités et les représentants officiels des minorités. Il note cependant que ces organes ne garantissent pas nécessairement une participation effective des minorités, au sens d'une participation qui « influe de manière significative sur les décisions prises¹⁷⁷ ». Selon le Comité consultatif, la principale insuffisance réside dans le fait que les droits garantis aux organes consultatifs dans les processus décisionnels ne sont pas encadrés par la loi. Aucun des documents juridiques ayant servi de base à la création des organes précités ne fixe de garanties quant aux domaines d'action sur lesquels les organes respectifs peuvent s'exprimer de manière systématique. Ainsi, lors de ses deux réunions en 2016, le conseil consultatif sur les autonomies culturelles nationales s'est attaché à la manière dont ces autonomies peuvent contribuer à la mise en œuvre de la « Stratégie relative à la politique de l'État en matière de nationalités pour la période allant jusqu'en 2025 », à leur participation aux

numériquement peu importants résident traditionnellement et exercent leurs activités traditionnelles, des conseils de représentants des peuples numériquement peu importants pour la protection des droits et des intérêts légitimes desdits peuples ».

¹⁷² Membres du Conseil consultatif d'experts sur le développement socio-économique des peuples autochtones numériquement peu importants du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie, disponible à l'adresse : <http://fadn.gov.ru/system/attachments/attaches/000/029/107/original/%D0%A0%D0%8E%D0%A0%D1%95%D0%A0%D0%86%D0%A0%C2%B5%D0%A1%E2%80%9A%D0%A0%D1%97%D0%A0%D1%95%D0%A0%D1%99%D0%A0%D1%9A%D0%A0%D1%9C%D0%A0%D0%8E.pdf?1507796605> (in Russian).

¹⁷³ La République du Tatarstan dispose d'une « assemblée des peuples du Tatarstan » qui compte plus de 200 associations représentant 36 groupes ethniques. L'*oblast'* de Mourmansk est doté d'un « conseil de représentants des peuples autochtones numériquement peu importants » et d'une « assemblée sâme » (voir article 7).

¹⁷⁴ Prina F. (2015), *National Minorities in Putin's Russia: Diversity and Assimilation*, Routledge, chapter 9, p. 1.

¹⁷⁵ Site internet de la chambre civique de la Fédération de Russie, disponible à l'adresse : <https://opr.ru/structure/comissions/comissions2017/1349>.

¹⁷⁶ Loi fédérale n°256-FZ du 13 juillet 2015 portant modification de l'article 7 de la loi fédérale sur les garanties des droits des peuples autochtones numériquement peu importants de la Fédération de Russie.

¹⁷⁷ Commentaire thématique n°2 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales : « La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques » (février 2008), paragraphe 19.

festivals à caractère ethnoculturel et à l'organisation de rassemblements de jeunesse en faveur de « l'identité civique et l'éducation patriotique »¹⁷⁸. Le Comité consultatif souligne qu'il importe de définir clairement le champ de la consultation des représentants des minorités nationales pour garantir, par exemple, qu'ils soient systématiquement consultés suffisamment en amont du processus d'élaboration de nouvelles lois¹⁷⁹.

140. Le programme des réunions et la composition de ces organes font apparaître un certain manque de transparence. Si les questions examinées lors des réunions du conseil présidentiel pour les relations interethniques sont publiées en ligne¹⁸⁰, il existe en revanche peu d'informations publiques sur la fréquence et le contenu des réunions des trois organes consultatifs de l'Agence fédérale pour les affaires ethniques évoqués plus haut. De nombreux conseils, à l'instar du conseil consultatif sur les autonomies culturelles nationales et de l'assemblée des peuples de la République du Tatarstan, semblent compter dans leurs rangs tous les représentants d'une certaine catégorie d'organisations (de minorités). À l'inverse, une certaine opacité semble entourer la définition des critères d'adhésion au conseil présidentiel pour les relations interethniques.

141. S'agissant de la composition du conseil des représentants des peuples autochtones numériquement peu importants de l'*oblast'* de Mourmansk, il comprend neuf représentants des communautés (*obshchina*) nommés exclusivement par le gouverneur, le gouverneur adjoint, un membre de la Douma d'État et un représentant de la chambre civique de l'*oblast'* de Mourmansk¹⁸¹. Le Comité consultatif constate avec regret que, d'après ses échanges avec plusieurs de ses interlocuteurs, les mesures prises depuis 2008 en vue de la création de l'assemblée sâme s'accompagnent d'une succession de questions de reconnaissance et de représentation, et en particulier en 2014, de l'intervention des autorités dans le processus électoral¹⁸². Le Comité consultatif souligne que pour assurer la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales, les organes consultatifs devraient refléter la diversité existant au sein des minorités et représenter véritablement l'éventail complet des points de vue des personnes appartenant à des minorités nationales ; les procédures de

¹⁷⁸ Rapport sur les activités du conseil consultatif sur les autonomies culturelles nationales pour 2016, disponible à l'adresse :<http://fadn.gov.ru/documents/9002-otchet-o-rabote-konsultativnogo-soveta-po-delam-natsionalno-kulturnyh-avtonomiy-pri-federalnom-agentstve-po-delam-natsionalnostey> (en russe).

¹⁷⁹ Commentaire thématique n°2 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales : « La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques » (février 2008), paragraphes 116 et 118.

¹⁸⁰ Lors de la réunion de son conseil d'administration en septembre 2017, le conseil présidentiel a par exemple examiné la question de l'opposition entre un enseignement facultatif et un enseignement obligatoire des deuxièmes langues officielles dans les républiques. Voir <http://en.kremlin.ru/catalog/keywords/26/events/55633>.

¹⁸¹ Voir conseil des représentants des peuples autochtones numériquement peu importants du Nord placé sous l'autorité du gouvernement de l'*oblast'* de Mourmansk, disponible à l'adresse www.gov-murman.ru/region/saami/convocation/.

¹⁸² Voir, parmi de nombreuses autres publications, Berg-Nordlie M. (2017), *Fighting to be Heard-in Russia and in Sámi, Russian Sami representation in Russian and Pan-Sámi politics*, thèse pour le diplôme de docteur en philosophie, février 2017, Faculté des sciences humaines, des sciences sociales et de l'éducation, Université de l'Arctique de Norvège.

nomination devraient quant à elles être transparentes et mises au point en étroite concertation avec les minorités nationales¹⁸³.

142. D'autres facteurs viennent limiter l'exercice du droit de participation : les restrictions à la liberté d'association et le fait que les minorités nationales ne soient autorisées à ne former qu'une seule association à un niveau donné (voir article 7).

Recommandation

143. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que les organes consultatifs existants aux niveaux fédéral, régional et local soient dotés de droits de consultation garantis par la loi, dans tous les domaines concernés. Leur composition devrait représenter véritablement l'éventail complet des points de vue des personnes appartenant aux minorités nationales.

Participation à la vie socio-économique

144. Le Comité consultatif prend note des informations que lui a communiquées un groupe de personnes appartenant à la minorité tatare de Sibérie vivant dans le village de Nizhnie Aremzyany du district de Tobolsk dans l'*oblast'* de Tioumen, au sujet de l'absence de consultation concernant le projet de construction d'un vaste complexe industriel de la filière bois à proximité immédiate du village. Le groupe a également évoqué d'autres projets d'aménagement de lieux de villégiature dans les zones d'habitat traditionnel des Tatars de Sibérie, où les représentants des minorités ont eu le sentiment que leur avis n'était pas pris en compte. Le Comité consultatif a en effet eu l'impression que les autorités régionales n'étaient pas suffisamment informées du droit des personnes appartenant aux minorités nationales de participer de manière effective aux questions qui les concernent¹⁸⁴.

145. Bien que la législation prévoie la participation des peuples autochtones à la prise de décision portant sur l'utilisation des ressources foncières et naturelles dans leurs zones d'habitat traditionnel¹⁸⁵, le Comité consultatif a été informé par ses interlocuteurs que dans les faits, leur participation effective n'était pas assurée et que la manière dont les consultations étaient organisées ne permettait pas d'obtenir des résultats constructifs et de tenir compte de leurs avis. Le degré de consultation dépend dans certains cas des autorités locales¹⁸⁶ et varie selon les régions, certaines étant beaucoup plus avancées en matière de participation des peuples autochtones. Le Comité consultatif note par exemple que seule la République de Sakha a adopté une loi sur « l'analyse ethnologique », que la loi sur les garanties des droits des peuples autochtones de la Fédération de Russie définit comme l'étude des répercussions induites par les changements intervenant dans l'habitat originel et la situation socioculturelle

¹⁸³ Commentaire thématique n°2 du Comité consultatif de la Convention-cadre « La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques » (février 2008), paragraphes 110-111.

¹⁸⁴ Le Comité consultatif a appris que son interlocutrice appartenant à la minorité des Tatars de Sibérie avait été licenciée de son poste à l'université le 2 novembre 2017, prétendument en raison de ses activités militantes contre le complexe industriel. La décision a été révoquée par un tribunal local le 16 janvier 2018.

¹⁸⁵ Voir par exemple la loi sur les garanties, articles 7.2, 7.5-7.6.

¹⁸⁶ Par exemple, l'article 39.14.9 du Code foncier fédéral prévoit que dans les zones de résidence et d'activités économiques traditionnelles des peuples autochtones, des assemblées ou des référendums *peuvent* être organisés avant l'attribution de terrains pour des installations qui ne sont pas liées à leurs activités économiques traditionnelles ; l'attribution des terrains se fonde sur l'issue de ces consultations.

des peuples autochtones dans le développement de leur ethnie. Cette analyse est obligatoire avant toute décision de mener des activités économiques dans les zones où sont implantés des peuples autochtones. Cette « analyse ethnologique » n'est cependant régie par aucun cadre juridique fédéral ; selon les interlocuteurs du Comité consultatif, l'adoption d'un tel cadre serait une avancée. Concernant les autres projets industriels déployés dans les zones d'implantation des peuples autochtones, comme le projet Yamal de gaz naturel liquéfié, les populations n'ont pas été consultées de manière effective, en cela que la consultation ne se serait pas déroulée d'une manière « culturellement adaptée », garantissant que les populations sont pleinement informées et comprennent parfaitement ce à quoi elles donnent leur accord¹⁸⁷.

Recommandation

146. Le Comité consultatif appelle instamment les autorités à assurer la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris des peuples autochtones, à la vie socio-économique, en favorisant un développement économique durable des territoires où ils vivent.

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre

Coopération transfrontalière et relations bilatérales

147. Le Comité consultatif note que la Fédération de Russie a conclu un grand nombre d'accords bilatéraux comportant des clauses destinées à protéger les minorités nationales et à favoriser la coopération transfrontalière dans les domaines de l'éducation et de la culture¹⁸⁸. La Russie entretient des liens étroits dans ces domaines avec plusieurs pays, selon des modalités toutefois différentes, par exemple avec l'Arménie, les pays d'Asie centrale ou l'Allemagne. Le Comité consultatif note que l'un des accords conclus avec l'Ukraine en 2003 sur les établissements d'enseignement supérieur apparaît comme « non en vigueur » sur le site internet du ministère des Affaires étrangères¹⁸⁹.

148. Le Comité consultatif s'inquiète des informations communiquées par plusieurs communautés minoritaires indiquant que leur coopération avec des États intéressés est soumise à des restrictions. La situation est particulièrement difficile pour certains membres de la minorité ukrainienne, mais aussi pour d'autres, comme les représentants de la minorité polonaise qui rencontrent eux aussi des problèmes du fait de la montée des tensions entre la Pologne et la Russie tout au long de la période de référence. Dans le cas du mouvement Pomor, la coopération de son chef avec des organisations basées en Norvège a éveillé les soupçons des autorités¹⁹⁰. Des représentants des minorités allemande et arménienne ont fait savoir qu'ils ne rencontraient pas de difficultés pour obtenir l'appui respectif de l'Allemagne et de l'Arménie, conscients toutefois que cette situation tient aux relations qu'entretiennent ces

¹⁸⁷ Communication au Comité consultatif de l'IWGIA (Groupe de travail international pour les peuples autochtones), de l'Institute for Ecology and Action Anthropology, de l'organisation civile locale Myski « Revival of the Kazas and Shor People » et de l'European Network on Indigenous Peoples, paragraphes 26-28.

¹⁸⁸ Pour la liste complète des traités bilatéraux, voir www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts.

¹⁸⁹ Site internet du ministère des Affaires étrangères, disponible à l'adresse : www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract.

¹⁹⁰ Barents Observer (22 novembre 2012), Pomor Brotherhood?, disponible à l'adresse : <http://barentsobserver.com/en/opinion/2012/11/pomor-brotherhood-22-11>.

États avec la Fédération de Russie. Au cours de sa visite, le Comité consultatif a été informé par ses interlocuteurs que les représentants des minorités se considèrent comme faisant partie intégrante de la société russe et attendent par conséquent du soutien de la part de l'État russe avant tout. Certains s'estiment dans une position inconfortable, craignant de subir une situation où ils deviendraient l'enjeu de batailles politiques. Le Comité consultatif tient à rappeler que la responsabilité de la protection des droits des minorités nationales incombe au premier chef à l'État dans lequel elles résident¹⁹¹. La protection offerte et le soutien donné à certaines minorités nationales ne devraient pas dépendre de la qualité des relations bilatérales entretenues avec un autre État.

149. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par le cas d'organisations de minorités figurant sur la liste des « agents étrangers » en raison de leurs liens avec d'autres États. Il a constaté durant sa visite, que rebutées par la législation sur les « agents étrangers » et les « organisations indésirables », beaucoup d'organisations de minorités évitent désormais d'accepter des financements de l'étranger et de se lancer dans des activités qui pourraient être qualifiées de politiques (voir article 7). Tout en notant que le soutien aux organisations de minorités relève en premier lieu de la responsabilité de l'État concerné, le Comité consultatif constate que la législation actuelle expose les organisations de minorités ayant des liens avec d'autres pays à des restrictions injustifiées de leur droit d'établir et d'entretenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières.

150. Le Comité consultatif est par ailleurs préoccupé par le cas de plusieurs délégués de peuples autochtones qui devaient se rendre à la conférence mondiale des Nations unies sur les peuples autochtones à New York en 2014 et qui ont été empêchés de prendre leur vol, à la suite d'agressions physiques ou d'interventions de l'administration. Deux incidents de ce genre se sont produits les 18 et 20 septembre 2014, à l'aéroport international de Moscou-Chérévétovo, où deux représentants se sont vus confisquer leurs passeports sous le prétexte que ceux-ci n'étaient pas valides en raison de pages manquantes. Ils n'ont pu quitter la Russie et ont fait l'objet de procédures administratives, mais les deux affaires ont été closes quelques jours plus tard. Deux autres cas concernent deux représentants qui voyageaient ensemble le 20 septembre 2014 de Lovozero à Kirkenes (Norvège) et de là à New York. La voiture qui devait servir à leurs déplacements avait les pneus crevés, ils ont ensuite été arrêtés et interrogés à trois reprises par la police. Lors de l'un de ces contrôles, un individu a tenté de dérober les effets personnels de l'un des délégués, les obligeant à se rendre dans un commissariat pour porter plainte. En dépit du retard accumulé, ils ont tout de même pu se rendre à New York un jour plus tard¹⁹².

Recommandation

151. Le Comité consultatif appelle les autorités à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières, y compris au moyen de la législation sur les « agents

¹⁹¹ Voir également Haut-Commissariat de l'OSCE pour les minorités nationales (2008), Recommandations de Bolzano/Bozen sur les minorités nationales dans les relations interétatiques.

¹⁹² Pour des informations détaillées, voir Conseil des droits de l'homme, Rapport sur les communications des titulaires de mandats au titre des procédures spéciales, 28^e session, mars 2015, A/HCR/28/85, p. 90, y compris la demande d'information envoyée aux autorités russes et leur réponse, disponible à l'adresse : www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx.

étrangers ». Les autorités devraient faire en sorte que les relations inter-États ne portent pas atteinte à l'exercice des droits des minorités.

III. Conclusions

152. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la prochaine résolution du Comité des Ministres relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Fédération de Russie.

153. Les autorités sont invitées à prendre en considération les observations et les recommandations détaillées figurant dans les parties I et II du quatrième Avis du Comité consultatif¹⁹³. Elles devraient notamment prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate¹⁹⁴

- **Prendre des mesures résolues pour garantir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales ; renforcer les efforts visant à mettre en œuvre le document conceptuel pour le développement durable des populations autochtones en petits groupes. Veiller à la mise en place des conditions nécessaires au maintien et au développement des cultures, au sens le plus large, des personnes appartenant aux peuples autochtones et assurer leur participation effective aux questions les concernant, y compris l'utilisation des terres et des ressources.**
- **Amender la législation et modifier les pratiques relatives aux organisations non gouvernementales et aux autonomies culturelles nationales de manière à ce que toutes les personnes appartenant à des minorités nationales puissent jouir de la liberté d'association et bénéficier d'un soutien pour leurs activités culturelles. Garantir la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à des organes consultatifs à tous les niveaux et veiller à ce que leur composition représente véritablement un large éventail de points de vue parmi les personnes appartenant à des minorités nationales.**
- **Élaborer et mettre en œuvre des programmes de promotion du respect et de la compréhension interculturelle ainsi que de l'intégration sociétale en tant que processus global, fondé sur la reconnaissance des communautés minoritaires en tant que partie intégrante et égale de la société.**
- **Adopter, en concertation avec les personnes appartenant aux minorités nationales, une stratégie globale à long terme et la législation afférente pour préserver l'enseignement des et dans les langues minoritaires, de la maternelle à l'enseignement supérieur, notamment en mettant l'accent sur les formes d'enseignement bilingue et plurilingue. Veiller à ce que des connaissances approfondies et suffisantes sur les minorités nationales, y compris sur leur histoire, soient dispensées dans le cadre de l'enseignement, en particulier dans les matériels pédagogiques et didactiques.**

¹⁹³ Un lien vers l'avis sera inséré dans le projet de résolution avant soumission au GR-H.

¹⁹⁴ Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

Autres recommandations¹⁹⁵

- Veiller à ce que le recensement de population de 2020 soit préparé en concertation avec les représentants des minorités nationales et garantisse le respect du principe d'identification libre et volontaire. Le recensement devrait prévoir dans ses modalités la possibilité de déclarer plusieurs appartenances ethniques et veiller à ce que celles-ci soient traitées et prises en compte dans ses résultats. Le traitement des données et la catégorisation en groupes et « sous-groupes » ethniques devraient être effectués en concertation avec les représentants des communautés concernées.
- Adopter une législation complète énonçant les droits des personnes appartenant aux minorités nationales conformément aux dispositions de la Convention-cadre et développer plus avant et mettre en œuvre de façon systématique la législation antidiscriminatoire couvrant tous les domaines de la vie.
- Élaborer et mettre en œuvre un plan d'action pluriannuel pour l'égalité pleine et effective des Roms, couvrant tous les domaines concernés, parmi lesquels le logement, l'emploi, la santé, l'éducation, la culture et la participation. Concevoir le plan d'action en concertation avec un large éventail de représentants des Roms, y compris des femmes roms, et veiller à ce qu'il s'appuie sur une analyse approfondie de la situation et une évaluation des projets pilotes existants, à ce qu'il comporte une dimension de genre et soit doté de fonds suffisants.
- Prendre des mesures fermes de prévention et détecter tous les actes motivés par des considérations racistes et ethniques, y compris ceux visant les personnes originaires du Caucase du Nord et les migrants, enquêter à leur sujet, poursuivre leurs auteurs et infliger à ces derniers des sanctions effectives. Les membres des forces de l'ordre, y compris les Cosaques employés au maintien de l'ordre, devraient être formés aux normes en matière de droits de l'homme et de droits des minorités et à la manière de les appliquer vis-à-vis des personnes appartenant aux minorités.
- S'abstenir de porter indûment atteinte au droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'exprimer et de manifester librement leurs convictions religieuses.
- Faciliter l'octroi de licences de télédiffusion et de radiodiffusion en langues minoritaires au niveau local aux personnes appartenant aux minorités nationales. Afin de tenir compte des divers besoins et habitudes des consommateurs de médias, accompagner les rédacteurs en chef de médias des minorités dans leur passage du format imprimé au format électronique, sans qu'ils aient à mettre définitivement fin à l'édition papier.
- Encourager et soutenir activement l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec l'administration et promouvoir leur utilisation dans les indications, signalisations et autres inscriptions topographiques.

¹⁹⁵ Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.