



Strasbourg, 2 mai 2007

ACFC/OP/II(2006)004

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

Deuxième Avis sur la Fédération de Russie, adopté le 11 mai 2006

RESUME

Depuis l'adoption du premier Avis du Comité consultatif en septembre 2002, la Fédération de Russie a continué à prêter attention à la protection des minorités nationales et certains sujets de la fédération ont procédé à la refonte des normes fédérales en vigueur relatives à la protection des minorités dans leurs législations et réglementations respectives. Un certain nombre de programmes ont été mis en place, qui visent à promouvoir un esprit de tolérance et le dialogue interculturel. La plupart des sujets de la fédération disposent d'une presse rédigée dans des langues minoritaires, qui fait preuve d'une grande vitalité. Il convient de développer davantage les initiatives prises dans le domaine de l'éducation des minorités.

La situation des personnes appartenant à des minorités nationales s'est néanmoins dégradée sur plusieurs points depuis l'adoption du premier Avis. Les infractions à caractère raciste ont augmenté dans des proportions alarmantes au cours de ces dernières années et le discours de haine est devenu plus courant dans les médias. Les actes de discrimination demeurent nombreux, y compris en matière d'accès à l'enregistrement du lieu de résidence.

On observe une évolution négative de l'accès des peuples autochtones numériquement peu importants à la terre et aux autres ressources naturelles. La situation des personnes appartenant à des minorités nationales dans le Nord-Caucase est particulièrement préoccupante : des actes de violence et d'intolérance ont été signalés dans un certain nombre de régions.

Il est indispensable de s'employer à garantir la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales au sein à la fois des instances élues et des organes consultatifs, tant à l'échelon fédéral que dans les sujets de la fédération.

TABLE DES MATIERES

I. PRINCIPAUX CONSTATS	4
Procédure de suivi	4
Cadre législatif général	4
Champ d'application	5
Protection contre la discrimination	5
Aide à la conservation et au développement des cultures minoritaires.....	5
Initiatives en faveur de la lutte contre l'intolérance et l'hostilité interethnique	6
Liberté d'association des personnes appartenant aux minorités nationales	6
Emploi des langues minoritaires, y compris dans les médias.....	6
Education	7
Participation	7
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	8
Article 2 de la Convention-cadre	8
Article 3 de la Convention-cadre	8
Article 4 de la Convention-cadre	10
Article 5 de la Convention-cadre	17
Article 6 de la Convention-cadre	25
Article 7 de la Convention-cadre	29
Article 8 de la Convention-cadre	32
Article 9 de la Convention-cadre	33
Article 10 de la Convention-cadre	35
Article 11 de la Convention-cadre	38
Article 12 de la Convention-cadre	39
Article 13 de la Convention-cadre	43
Article 14 de la Convention-cadre	44
Article 15 de la Convention-cadre	46
Article 16 de la Convention-cadre	49
Article 17 de la Convention-cadre	52
Article 18 de la Convention-cadre	52
III. CONCLUSIONS	53
Evolutions positives	53
Sujets de préoccupations.....	53
Recommandations	55

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

DEUXIEME AVIS SUR LA FEDERATION DE RUSSIE

1. Le Comité consultatif a adopté le présent Avis sur la Fédération de Russie conformément à l'article 26 (1) de la Convention-cadre et à l'article 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Ses constats reposent sur les données contenues dans le deuxième Rapport étatique (ci-après le Rapport étatique) reçu le 26 avril 2005, ainsi que sur d'autres sources écrites et les informations obtenues par le Comité consultatif auprès des contacts gouvernementaux et non gouvernementaux rencontrés à l'occasion de sa visite à Moscou, Ekaterinbourg et Krasnodar du 10 au 19 mars 2006.
2. La partie I présente les principaux constats établis par le Comité consultatif sur les questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre en Fédération de Russie. Ces constats reflètent les conclusions plus détaillées article par article exposées en partie II, qui portent sur les dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif est amené à soulever des questions de fond.
3. Les deux parties évoquent largement les suites données aux constats établis lors du premier cycle de suivi de la Convention-cadre, lesquels figurent dans le premier Avis du Comité consultatif sur la Fédération de Russie, adopté le 13 septembre 2002, et dans la Résolution correspondante du Comité des Ministres, adoptée le 10 juillet 2003.
4. Les remarques conclusives formulées en partie III pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres sur la Fédération de Russie.
5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre le dialogue engagé avec les autorités de la Fédération de Russie, ainsi qu'avec les représentants des minorités nationales et les autres acteurs de la mise en œuvre de la Convention-cadre. Afin de promouvoir l'ouverture et la transparence de ce processus, le Comité consultatif encourage vivement les autorités à rendre public le présent Avis dès sa réception.

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

6. La Fédération de Russie a adopté une attitude constructive à l'égard de la procédure de suivi de la Convention-cadre. Le 24 mars 2004, elle a ainsi organisé un séminaire de suivi à Perm, auquel ont participé des minorités nationales et des représentants du Comité consultatif, afin d'examiner comment mettre en pratique les constats établis au cours du premier cycle de suivi. Avant de remettre son deuxième Rapport étatique, la Fédération de Russie a consulté les représentants des minorités nationales et les organisations de défense des droits de l'homme, bien que ces dernières maintiennent que leurs observations ne figurent pas dans la version finale du document. Tout en reconnaissant le défi que représentent l'organisation de consultations et la sensibilisation à la Convention-cadre dans un pays aussi vaste et aussi varié sur le plan culturel que la Fédération de Russie, le Comité consultatif regrette que pour la plupart, hormis à Moscou, les membres de la société civile et les représentants des collectivités locales et régionales ne connaissent guère la Convention-cadre et les résultats du premier cycle de suivi.

7. Le Comité consultatif souhaite souligner l'atmosphère constructive et l'ouverture d'esprit qui ont animé les échanges avec les représentants des gouvernements fédéral et régionaux durant sa visite en Fédération de Russie au mois de mars 2006. La décision de se rendre dans quatre sujets de la Fédération, à savoir la ville de Moscou, l'*oblast* de Moscou, l'*oblast* de Sverdlovsk et le *krai* de Krasnodar, correspond à l'usage des visites de pays effectuées durant le deuxième cycle, qui met l'accent sur la dimension régionale de la politique à suivre. Les discussions avec les autorités régionales se sont avérées particulièrement utiles, puisque la plupart des compétences relatives aux minorités sont réparties entre la Fédération et ses sujets ; dans certains domaines, y compris en matière d'éducation, des compétences supplémentaires sont actuellement transférées aux collectivités régionales et locales.

Cadre législatif général

8. Comme l'a mis en évidence le premier cycle de suivi, le cadre législatif de la Fédération de Russie traduit généralement dans un certain nombre de domaines les principes correspondants énoncés par la Convention-cadre. Plusieurs textes garantissent une égalité en matière d'emploi et d'accès aux services publics ; par ailleurs, le droit de conserver et de développer les langues et cultures minoritaires, notamment dans les médias, dans l'enseignement et dans les rapports avec les pouvoirs publics, est consacré par les normes fédérales. Toutefois, il manque la plupart du temps aux normes concernées les dispositifs qui garantiraient leur mise en œuvre, ce qui laisse aux instances dirigeantes un pouvoir d'appréciation excessif. Depuis l'adoption du premier Avis, rares ont été les initiatives législatives prises à l'échelon fédéral dans le but précis de renforcer la position des minorités nationales, mais certains sujets de la Fédération ont adopté des mesures visant à refondre les normes fédérales relatives à la protection des minorités dans leurs législations et réglementations respectives.

9. D'autre part, le présent Avis a recensé plusieurs évolutions préoccupantes de la législation relative à la protection des minorités. Parmi celles-ci figurent les récentes modifications qui ont entraîné une diminution de l'aide financière, ou de l'aide accordée sous d'autres formes, aux activités culturelles et au développement économique et social des personnes appartenant aux minorités nationales. C'est également le cas des initiatives visant à renforcer la place du russe dans un certain nombre de cadres privés et publics, ce qui pourrait entraver de manière excessive l'emploi des langues minoritaires. On peut citer également les

réformes de la réglementation applicable aux élections et aux partis politiques, susceptibles de nuire à la participation à la vie publique des personnes appartenant à des minorités nationales.

10. S'agissant de la mise en œuvre des textes, le Comité consultatif relève que le cadre législatif de la Fédération de Russie relatif à la protection des minorités se caractérise, dans plusieurs domaines, par une répartition imprécise des compétences entre la Fédération et ses sujets. En outre, certains aspects de ce cadre législatif ont été rapidement et fréquemment modifiés au cours des dernières années. Cette situation ne facilite pas la tâche des milieux dirigeants fédéraux et régionaux en charge de la mise en œuvre de la législation, notamment compte tenu de l'étendue et de la complexité démographique d'un grand nombre de territoires concernés.

Champ d'application

11. Le Comité consultatif note que certains actes normatifs qui traitent des minorités nationales, y compris la loi fédérale relative à l'autonomie culturelle nationale, présentent un champ d'application plus étroit que celui que faisait valoir la Fédération de Russie dans le dialogue qu'il entretient avec le Comité consultatif. A ce propos, la Fédération de Russie a déclaré dans ses Commentaires sur le premier Avis, que le champ d'application personnel de la Convention-cadre ne s'étendait pas aux minorités arrivées à une époque relativement récente en Fédération de Russie, ni aux non-ressortissants. Il règne donc une certaine ambiguïté quant au champ d'application de la Convention-cadre en Fédération de Russie.

Protection contre la discrimination

12. Le Comité consultatif se félicite de la présence de garanties d'égalité dans différents actes normatifs. Il observe toutefois que, en dépit d'informations dignes de foi signalant des actes de discrimination en divers endroits de la Fédération de Russie, y compris en ce qui concerne l'accès à l'enregistrement du lieu de résidence, l'emploi et les services publics, rares sont les tribunaux saisis de plaintes pour discrimination. Ce défaut d'utilisation des recours en vigueur témoigne en partie de l'absence de données statistiques ventilées en fonction de l'appartenance ethnique, sans lesquelles la discrimination s'avère difficile à démontrer, ainsi que du peu de confiance dont jouissent en général les instances chargées de faire respecter la loi auprès des personnes appartenant à des minorités nationales.

Aide à la conservation et au développement des cultures minoritaires

13. Une proportion croissante des aides publiques allouées à l'éducation, aux activités culturelles et à divers services sociaux, y compris pour les personnes appartenant à des minorités nationales, est à la charge des budgets régionaux. Ce transfert de compétences aux entités territoriales de la Fédération de Russie est une source de problèmes pour les membres de certaines minorités, à commencer par les minorités dispersées comme les Roms, mais également pour celles qui ne disposent pas de formations territoriales ou qui se trouvent en situation de vulnérabilité au sein de leurs territoires respectifs.

14. La possibilité de mise en place des autonomies culturelles nationales offre aux personnes appartenant aux minorités nationales une chance supplémentaire de prendre part aux décisions relatives à l'affectation des ressources. Cependant, les défaillances constantes que présente le fonctionnement de l'autonomie culturelle nationale, associées aux récentes modifications de la législation, qui en ont diminué les ressources et limité les compétences, soulèvent un certain nombre de préoccupations au sujet de l'efficacité de ces instances.

15. La situation des peuples autochtones numériquement peu importants se révèle toujours plus précaire, par suite des modifications apportées à la législation fédérale, dont plusieurs dispositions positives en matière d'accès des peuples autochtones à la terre et aux autres ressources naturelles ont été supprimées.

Initiatives en faveur de la lutte contre l'intolérance et l'hostilité interethnique

16. Le Comité consultatif se félicite de l'adoption de programmes visant à promouvoir un esprit de tolérance et un dialogue interculturel au sein de la Fédération de Russie, y compris à l'échelon régional et communal. Il note toutefois que, malgré un recours croissant aux dispositions du Code pénal en vue de sanctionner les actes d'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse, le pays enregistre une augmentation alarmante de ce type d'infractions. Aussi est-il particulièrement regrettable que de nombreux fonctionnaires de police et le ministère public se montrent encore réticents à reconnaître le caractère raciste ou nationaliste des infractions commises à l'encontre des personnes appartenant à des minorités nationales.

17. La situation des personnes appartenant à des minorités nationales dans le Nord-Caucase s'avère particulièrement préoccupante, comme en témoignent les actes de violence et d'intolérance signalés dans plusieurs régions. L'impunité sélective signalée dans les enquêtes menées au sujet des atteintes aux droits de l'homme perpétrées en Tchétchénie et dans d'autres régions du Nord-Caucase continue à faire obstacle à l'établissement d'une société fondée sur l'Etat de droit et nuit à la protection des minorités nationales.

Liberté d'association des personnes appartenant aux minorités nationales

18. La législation fédérale relative aux organisations publiques et à but non lucratif comporte un certain nombre de dispositions générales, dont la mise en œuvre exige un suivi rigoureux, afin d'éviter l'imposition de limitations injustifiées aux activités légitimes des personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif s'inquiète des dispositions présentes dans d'autres domaines de la législation et susceptibles de restreindre exagérément le droit à la liberté d'association des personnes appartenant aux minorités nationales, y compris la loi fédérale relative aux partis politiques, qui interdit encore les partis politiques qui défendent les droits d'une minorité nationale en particulier.

Emploi des langues minoritaires, y compris dans les médias

19. Alors que le milieu de la presse publiée dans des langues minoritaires fait preuve d'une grande vitalité dans un certain nombre de sujets de la fédération, le montant des aides allouées aux médias de langues minoritaires par les budgets fédéral et régionaux a dans l'ensemble diminué. La réorganisation en 2004 de la principale société nationale de radiodiffusion *VGTRK* aurait eu des répercussions négatives sur la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique en langues minoritaires dans plusieurs sujets de la fédération.

20. Plus généralement, le Comité consultatif est préoccupé par les conséquences de la nouvelle loi relative à la langue d'Etat de la Fédération de Russie du 1^{er} juin 2005, qui a étendu l'emploi obligatoire du russe à un certain nombre de situations, y compris dans des cadres privés, ce qui pourrait entraver de manière excessive l'utilisation des langues minoritaires en cas d'application scrupuleuse du texte.

Education

21. Malgré les initiatives prises en vue de s'attaquer aux problèmes qui nuisent à l'égal accès à l'éducation, les enfants appartenant à certaines minorités, y compris les Roms et les migrants récents, présentent encore un taux d'absentéisme plus élevé que les autres et une tendance à obtenir des résultats plus faibles.

22. Plusieurs sujets de la fédération se sont efforcés d'accroître la mise à disposition d'un enseignement public dispensé dans des langues minoritaires. Néanmoins, les dispositifs d'application des normes fédérales qui prévoient le droit de bénéficier d'un enseignement en langues minoritaires ou de ces dernières font toujours défaut, y compris les seuils numériques établis pour la mise en place d'un enseignement dans les langues minoritaires, ce qui entraîne une insécurité juridique et une diversité des pratiques sur le terrain.

Participation

23. Bien que le Comité consultatif observe avec satisfaction la création de conseils consultatifs des minorités nationales par un nombre croissant de sujets de la fédération, ces instances ont rarement l'occasion d'influer sur la prise de décisions. A l'échelon fédéral, divers organes consultatifs, mis en place pour traiter des difficultés rencontrées par les personnes appartenant à des minorités nationales, ont été dissous en 2004 à la suite d'une importante réorganisation du gouvernement fédéral. La création du Conseil consultatif des relations interethniques sous l'égide du ministère de l'Aménagement régional demeure en suspens. Les possibilités de représentation électorale des personnes appartenant aux minorités nationales ont également diminué à l'occasion de la réforme du système électoral et des dispositions applicables à la formation des partis politiques.

24. Un certain nombre de sujets de la Fédération de Russie engagent une procédure de fusion et des modifications sont apportées à l'administration territoriale. Il est essentiel que celles-ci soient menées de manière à ne pas porter atteinte aux droits consacrés par la Convention-cadre, y compris celui de la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 2 de la Convention-cadre

25. Le Comité consultatif renvoie à ses constats établis au titre des articles 3 et 18.

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application

Constats du premier cycle

26. Dans son premier Avis, le Comité consultatif encourageait la Fédération de Russie à examiner, en collaboration avec les intéressés, la possibilité d'inclure des groupes supplémentaires dans l'application des actes normatifs relatifs à la mise en œuvre de la Convention-cadre article par article.

Situation actuelle

Questions non résolues

27. Dans les Commentaires du gouvernement de la Fédération de Russie sur le premier Avis du Comité consultatif, les autorités fédérales ont contesté l'interprétation retenue par ce dernier de la déclaration consignée par la Fédération de Russie à l'occasion de la ratification de la Convention-cadre¹. Selon les autorités fédérales, il convient de ne pas interpréter cette déclaration comme élargissant le champ d'application de la Convention-cadre aux minorités venues en Fédération de Russie à une date relativement récente, ainsi qu'aux non-ressortissants appartenant à ces groupes. Le Comité consultatif est préoccupé par les répercussions que cette position pourrait avoir sur l'attitude ouverte que la Fédération de Russie avait jusqu'ici affichée dans son dialogue avec le Comité consultatif.

28. Le Comité consultatif observe à ce propos que la loi fédérale relative à l'autonomie culturelle nationale continue à limiter le droit d'établir une autonomie culturelle nationale et d'y adhérer aux seuls citoyens de la Fédération de Russie. En outre, la référence aux citoyens faite dans un certain nombre de dispositions du Cadre de la politique d'Etat en matière de nationalité de 1996, dont le Comité consultatif s'était inquiété dans son premier Avis, demeure présente dans le nouveau projet de Cadre actuellement examiné en vue de son adoption, bien que la plupart des dispositions de ce dernier parlent des « peuples » de la Fédération de Russie (voir également les constats établis au titre de l'article 5).

29. En attendant, le Comité consultatif déduit de ses discussions avec les représentants de la Douma d'Etat que le groupe de travail de la Douma d'Etat, constitué en 1994 en vue de la rédaction d'un projet de loi relatif aux droits des personnes appartenant à des minorités, réfléchit à une définition du terme minorité nationale adaptée aux spécificités de la Fédération de Russie, y compris à sa structure fédérale asymétrique. Tout en reconnaissant ces particularités,

¹ La déclaration consignée dans l'instrument de ratification est libellée comme suit : *La Fédération de Russie considère que nul n'est habilité à introduire unilatéralement dans les réserves et déclarations faites lors de la signature ou de la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales une définition du terme « minorité nationale » qui ne figure pas dans la Convention-cadre. De l'avis de la Fédération de Russie, les tentatives d'exclure du champ d'application de la Convention-cadre les personnes qui résident de façon permanente sur le territoire d'Etats Parties à la Convention-cadre et qui ont été privées arbitrairement de la nationalité qu'elles avaient précédemment, sont contraires aux fins de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.*

notamment les besoins des peuples autochtones et l'arrivée d'un nombre croissant de personnes originaires des anciennes républiques soviétiques, le Comité consultatif juge primordial que la définition retenue n'entraîne pas l'exclusion a priori de la protection offerte par la Convention-cadre de groupes spécifiques, en particulier les non-ressortissants, les peuples autochtones numériquement peu importants et les groupes disposant de leur propre formation territoriale au sein de la Fédération de Russie.

30. La loi fédérale relative à la garantie des droits des peuples autochtones numériquement peu importants de la Fédération de Russie de 1999 réserve le statut de groupes autochtones numériquement peu importants uniquement à ceux qui ne comptent pas plus de 50 000 personnes. Le Comité consultatif reconnaît la nécessité d'établir des critères d'appréciation spécifiques, qui permettent de désigner les groupes qui relèvent de la législation visant à protéger les droits des peuples autochtones numériquement peu importants. Il considère néanmoins qu'une application trop stricte du critère numérique pourrait avoir pour conséquence d'exclure arbitrairement du champ d'application de la loi et/ou des mesures concrètes connexes certains groupes qui dépassent légèrement ce seuil tout en présentant les caractéristiques de peuples autochtones.

Recommandations

31. Le Comité consultatif invite une fois de plus instamment les autorités de la Fédération de Russie à veiller à ce que l'ensemble des actes normatifs en vigueur et à venir relatifs à la protection des minorités nationales n'entraînent pas l'exclusion a priori du champ d'application de la Convention-cadre de groupes spécifiques.

32. Le Comité consultatif encourage les autorités à veiller à l'application cohérente des critères énoncés par la loi relative à la garantie des droits des peuples autochtones numériquement peu importants et à ce qu'aucun groupe ne soit arbitrairement exclu du champ d'application de la loi et/ou des mesures concrètes connexes.

Collecte des données relatives à l'appartenance ethnique

Constats du premier cycle

33. Dans son premier Avis sur la Fédération de Russie, le Comité consultatif encourageait les autorités à préciser clairement le caractère facultatif de la question relative à « l'origine ethnique » des personnes dans le formulaire de recensement de 2002, et ce à l'attention à la fois des personnes chargées d'y procéder et de celles qui y participaient.

34. Le Comité consultatif soulignait également la nécessité de veiller au caractère facultatif de la mention de l'appartenance ethnique dans tout document officiel relatif à l'identité des personnes, y compris les actes de naissance.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

35. Au cours du Recensement de la population de Russie des 9-16 octobre 2002, des dispositions ont été prises pour garantir la collecte des données relatives à « l'origine ethnique » conformément au principe énoncé par l'article 3 de la Convention-cadre et l'article 26, alinéa 1^{er}, de la Constitution de la Fédération de Russie, en vertu desquels toute personne a le droit d'être traitée ou non comme une personne appartenant à une minorité nationale. Le caractère facultatif de la question relative à « l'origine ethnique » a été souligné aussi bien dans la

formation suivie par les agents recenseurs que dans le manuel réalisé pour expliquer comment remplir le questionnaire.

36. Le traitement ultérieur des données relatives à l'appartenance ethnique a été effectué avec la même application. Un système automatique garantissant l'anonymat des personnes recensées a été utilisé pour traiter les données selon une liste alphabétique des nationalités et des noms d'ethnies, établie en collaboration avec les représentants des minorités nationales. L'Office russe de la statistique (*Goscomstat*) a également eu recours à des moyens de protection de la vie privée lors du stockage et du classement ultérieur des données du recensement.

37. Le Comité consultatif se félicite de la suppression de la mention obligatoire de l'appartenance ethnique sur les nouveaux passeports de la Fédération de Russie, qui ont désormais remplacé les anciens passeports internes de l'époque soviétique. Il se félicite le caractère facultatif, prévu par la loi fédérale relative aux actes d'état civil, de la possibilité de mentionner « l'origine ethnique » sur d'autres titres d'identité individuels, y compris les actes de mariage et de divorce, ainsi que (en ce qui concerne l'appartenance ethnique des parents) les actes de naissance.

b) Questions non résolues

38. La Douma d'Etat examine en ce moment un projet de loi relative aux pièces d'identité élémentaires. Le Comité consultatif croit savoir que la principale pierre d'achoppement apparue lors des débats consacrés à ce projet de loi concerne le désaccord sur le sens de l'article 26 de la Constitution, qui accorde à toute personne le droit d'indiquer librement son appartenance ethnique. Certains soutiennent que cette disposition doit être interprétée comme le droit, pour toute personne, de préciser son appartenance ethnique sur l'ensemble des pièces d'identité élémentaires, y compris les passeports, tandis que d'autres considèrent que l'intention de l'article 26 est de limiter cette mention de l'appartenance ethnique, car le maintien de la confidentialité des données relatives à l'ethnicité offre la meilleure garantie du principe de l'auto-identification volontaire.

Recommandations

39. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à veiller à résoudre la controverse au sujet des pièces d'identité individuelles dans le respect des principes énoncés par l'article 3 de la Convention-cadre et à préciser le caractère facultatif de toute mention de l'appartenance ethnique autorisée dans les des pièces d'identité individuelles.

Article 4 de la Convention-cadre

Prévention et protection contre la discrimination

Constats du premier cycle

40. Dans son premier Avis sur la Fédération de Russie, le Comité consultatif jugeait indispensable l'existence de dispositions de droit civil/administratif précises et complètes relatives à la discrimination à caractère raciste ou ethnique dans un certain nombre de domaines, tels que le logement et l'éducation, en vue de protéger les personnes contre la discrimination à la fois des pouvoirs publics et des entités privées.

41. Le Comité consultatif soulignait également que la collecte d'un plus grand nombre de données sur la discrimination s'imposait, sans quoi il s'avérerait difficile de mettre en œuvre les

dispositions anti-discriminatoires de certains textes de loi, et plus encore d'évaluer leur efficacité.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

42. Le Comité consultatif se félicite des garanties d'égalité insérées dans la loi fédérale relative au système de la fonction publique étatique de 2004. En vertu de l'article 70, alinéa 15, de ce texte, les fonctionnaires convaincus d'être victimes de discrimination ont le droit d'en saisir les tribunaux.

b) Questions non résolues

43. Aucune initiative n'a encore été prise pour l'élaboration de dispositions complètes de droit civil et/ou administrative relative à la discrimination dans des domaines autres que l'emploi.

44. En dépit des informations dignes de foi obtenues par le Comité consultatif au sujet d'actes de discrimination commis dans diverses régions de la Fédération de Russie, peu de plaintes pour discrimination semblent avoir été enregistrées auprès des tribunaux ou déposées auprès d'autres canaux officiels (médiateurs, inspection du travail, etc.). Le Comité consultatif n'a, par exemple, eu connaissance d'aucune affaire fondée sur les dispositions anti-discriminatoires précises de l'article 3 du Code du travail de 2001.

45. Cette situation est notamment due à l'absence de données statistiques ventilées selon l'appartenance ethnique en matière d'emploi et d'accès aux différents services sociaux, sans lesquelles la discrimination s'avère extrêmement difficile à démontrer. A ce propos, le Comité consultatif regrette qu'il n'existe toujours aucun dispositif de collecte des données relatives à la discrimination à caractère raciste ou ethnique. Tout en étant sensible à l'engagement de lutter contre la discrimination pris par le médiateur fédéral et les médiateurs régionaux que le Comité consultatif a rencontrés, ce dernier note que la collecte des données relatives à la discrimination n'est pas un sujet prioritaire de leur action. Le Comité consultatif observe à cet égard que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance invitait, dans son deuxième rapport sur la Fédération de Russie, cette dernière à créer une instance indépendante spécialisée dans le domaine du racisme et de la discrimination raciale². Le Comité consultatif estime que la collecte des données relatives à la discrimination pourrait figurer au nombre des attributions de cette instance.

46. Le nombre réduit d'affaires de discrimination déclarées auprès des tribunaux laisse également penser que des mesures supplémentaires s'avèrent indispensables pour garantir que les personnes aient connaissance de leurs droits et fassent confiance aux autorités compétentes pour rechercher des voies de recours, lorsqu'elles estiment qu'il a été porté atteinte à leurs droits.

47. En outre, à l'exception du Code du travail, les dispositions anti-discriminatoires recensées dans les autres normes civiles et administratives ne sont pas assez précises quant à la nature de l'infraction et aux voies de recours disponibles pour être efficacement appliquées par les tribunaux. Ainsi, aucune de ces dispositions ne comporte une définition explicite du terme « discrimination ».

² Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, deuxième rapport sur la Fédération de Russie, 16 mars 2001, Doc. CRI (2001)41.

Recommandations

48. Le Comité consultatif encourage une nouvelle fois les autorités à élaborer un ensemble complet de lois qui prévoient des voies de recours efficaces contre la discrimination à la fois des pouvoirs publics et des entités privées dans des domaines importants de la société, tels que le logement et l'éducation.

49. Le Comité consultatif considère qu'il convient d'incorporer dans les dispositions anti-discriminatoires prévues par certaines normes civiles et administratives des définitions de la discrimination qui englobent, notamment, les formes directes et indirectes de la discrimination, car cette démarche inciterait les personnes à contester les politiques discriminatoires et les pouvoirs publics à agir dans ces domaines.

50. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à réfléchir à la création d'une instance indépendante spécialisée dans la lutte contre la discrimination, qui pourrait assurer le suivi de la mise en œuvre des mesures anti-discrimination en vigueur et s'investir dans des actions de sensibilisation. Cette instance pourrait également être chargée de recueillir des données statistiques à jour sur la situation des personnes appartenant aux minorités nationales en matière d'emploi et dans d'autres domaines de la société.

Discrimination dans le système d'enregistrement du lieu de résidence

Constats du premier cycle

51. Dans son premier Avis, le Comité consultatif faisait part de sa préoccupation à l'égard des problèmes posés par le système d'enregistrement du lieu de résidence. Observant que ces problèmes touchaient de manière disproportionnée les personnes appartenant à des minorités nationales, le Comité consultatif invitait les autorités à redoubler d'efforts pour mettre le système d'enregistrement du lieu de résidence en conformité avec les normes applicables en matière de droits de l'homme.

52. Le Comité consultatif relevait que les problèmes liés à l'enregistrement étaient particulièrement aigus lorsque la citoyenneté des intéressés n'était pas, de l'avis des autorités, définie. Aussi le Comité consultatif invitait-il les autorités à appuyer les efforts déployés pour accorder la citoyenneté aux personnes apatrides résidant en Fédération de Russie.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

53. Les organes exécutifs et législatifs fédéraux ont entrepris l'adoption de mesures visant à s'attaquer aux défaillances du système d'enregistrement du lieu de résidence dans certains sujets de la fédération, notamment l'existence de restrictions illicites à l'enregistrement et de règles illégales faisant de cet enregistrement une condition préalable à l'accès à d'autres droits. L'introduction de ces dispositions a permis à de nombreuses collectivités régionales et locales de l'ensemble de la fédération d'utiliser le système d'enregistrement du lieu de résidence, théoriquement déclaratif par nature, pour contrôler les migrations sur leur territoire, ce qui a parfois conduit à des discriminations. Le Comité consultatif relève également que certains aspects du système d'enregistrement du lieu de résidence sont une source de préoccupations au regard de l'article 27 de la Constitution de la Fédération de Russie, qui garantit la liberté de circulation et le libre choix du lieu de résidence. En 2003, soucieux de s'attaquer à ces problèmes, le ministère fédéral de l'Éducation a adressé à l'ensemble des sujets de la fédération un mémorandum soulignant que les établissements scolaires ne devaient en aucun cas faire de

l'enregistrement une condition d'admission de leurs élèves (voir également plus loin les constats établis au titre de l'article 12). Les autorités fédérales commencent également à réagir contre les restrictions illicites à l'enregistrement imposées par certains sujets de la fédération, notamment par la rédaction d'un nouveau projet de loi relative aux migrations, qui définira avec plus de clarté la procédure fédérale d'enregistrement du lieu de résidence.

54. Des initiatives ont également été prises pour remédier à l'absence de statut juridique d'un nombre considérable d'anciens citoyens soviétiques qui vivent en Fédération de Russie. Selon certaines estimations, ils représentent des centaines de milliers de personnes et ce sont en général eux qui rencontrent d'énormes difficultés à obtenir un enregistrement, bien que nombre d'entre eux demeurent en Fédération de Russie depuis plus de quinze ans. Il s'agit en particulier de nombreux Turcs meskhètes, qui vivent dans le *krai* de Krasnodar depuis la fin des années quatre-vingt et auxquels la citoyenneté automatique de la Fédération de Russie avait été refusée lorsque cette possibilité existait entre 1991 et 1992. En août 2003, les modifications apportées à la loi relative à la citoyenneté de la Fédération de Russie de 2002 ont rétabli une procédure simplifiée de demande de citoyenneté pour les anciens citoyens soviétiques. Selon les chiffres communiqués par le gouvernement, ces modifications ont contribué à accroître le nombre des acquisitions de la citoyenneté russe. En 2004, plus de 270 000 individus ont ainsi acquis la citoyenneté de la Fédération de Russie (y compris 193 000 personnes selon la procédure simplifiée).

b) Questions non résolues

55. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait qu'une bonne part des procédures d'enregistrement et de naturalisation présentent une multitude d'inconvénients pour un grand nombre de personnes appartenant aux minorités nationales. Ainsi, la procédure simplifiée d'acquisition de la citoyenneté n'a pas permis d'apporter une solution aux difficultés rencontrées par les individus dépourvus d'enregistrement du lieu de résidence. Cette procédure dispense certes les anciens citoyens soviétiques de présenter un permis de résidence, d'apporter la preuve de cinq années de résidence, de passer un examen linguistique et de démontrer qu'ils disposent de moyens de subsistance licites. Mais elle continue d'exiger la présence d'un cachet d'enregistrement du lieu de résidence sur l'ancien passeport soviétique d'un candidat, une formalité refusée à de nombreuses personnes appartenant aux minorités.

56. En outre, le Comité consultatif s'inquiète de ce que l'entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2002 de la loi fédérale relative au statut juridique des ressortissants étrangers a réduit les possibilités d'enregistrement du lieu de résidence offertes aux anciens citoyens soviétiques vivant en Fédération de Russie et dépourvus de statut juridique. Alors que les anciens citoyens soviétiques étaient autrefois assujettis au même régime d'enregistrement que les citoyens russes (des cachets signalant leur lieu de résidence étaient apposés sur leurs passeports soviétiques), ils sont traités depuis novembre 2002 comme n'importe quel étranger ou personne apatride : l'enregistrement de leur lieu de résidence est subordonné à l'obtention préalable d'une carte d'immigration (d'une validité de trois mois) qui leur permet de demander un permis de résidence provisoire en fonction des quotas annuels fixés par le gouvernement fédéral³. Si cette procédure dépasse le délai prescrit de trois mois, les intéressés risquent l'expulsion.

57. Le Comité consultatif est conscient que, conformément à l'article 37, alinéa 1, de la loi fédérale relative au statut juridique des ressortissants étrangers de 2002, les anciens citoyens soviétiques arrivés en Fédération de Russie avant l'entrée en vigueur du texte, le 1^{er} novembre

³ Seules les personnes nées sur le territoire de la Fédération de Russie (ou sur le territoire de la RSFSR durant l'époque soviétique) peuvent obtenir un permis de résidence provisoire en dehors des quotas habituels.

2002, ont eu la possibilité d'obtenir des cartes d'immigration en déposant une demande dans un délai de deux mois à dater de cette entrée en vigueur. Le Comité consultatif observe également que dans certaines régions, y compris dans le *kraï* de Krasnodar, ce délai a été prorogé avec l'aide du médiateur local jusqu'en octobre 2003 dans le but de régulariser la situation des personnes appartenant à certaines minorités nationales, y compris les Turcs meskhètes. Néanmoins, le traitement réservé à ces personnes après obtention de cartes d'immigration était identique à celui de n'importe quel étranger ou personne apatride : ils disposaient d'à peine trois mois pour déposer une demande de permis de résidence provisoire sur la base des quotas annuels ou risquaient l'expulsion. Selon les informations dont dispose le Comité consultatif, de nombreux Turcs Meskhètes qui vivaient dans le *kraï* de Krasnodar avant 1989 jugeaient cette pratique inacceptable et n'ont, par conséquent, pas utilisé la procédure prévue.

58. Le Comité consultatif relève également que les défaillances dont souffre le système d'enregistrement sont, dans bien des cas, davantage liées à une application discriminatoire de la législation qu'aux dispositions de la législation elle-même (voir également les constats établis au titre de l'article 16). Le Comité consultatif a ainsi appris que suite à l'entrée en vigueur de la loi relative au statut juridique des ressortissants étrangers de 2002, un grand nombre de Turcs meskhètes, de Khemchils, ainsi que de Yézidis et de Kurdes de Batumi du *kraï* de Krasnodar, se seraient vus refuser des cartes d'immigration et par là même l'autorisation d'obtenir un permis de résidence et leur enregistrement par les services territoriaux des institutions fédérales compétentes, alors même qu'ils remplissaient les conditions prescrites.

59. En outre, les personnes privées d'enregistrement demeurent confrontées à des difficultés pratiques dans l'exercice de leurs droits civils, sociaux et économiques. Elles peuvent ainsi se voir refuser l'accès à des services publics tels que les services médicaux gratuits, l'éducation, la retraite, les allocations familiales et l'allocation chômage, à moins d'être enregistrées sur leur lieu de résidence ; les employeurs ont par ailleurs l'obligation d'embaucher uniquement des individus présentant un titre d'enregistrement. Le Comité consultatif a été informé que, dans le *kraï* de Krasnodar, des personnes dépourvues d'enregistrement s'étaient vus refuser l'accès aux tribunaux, ce qui les privait du même coup de leur droit de faire appel des décisions jugées discriminatoires par un demandeur. Enfin, le Comité consultatif est conscient des actes de corruption auxquels a conduit la procédure d'enregistrement au sein des services de police, qui exigent le versement de pots-de-vin pour le traitement des demandes d'enregistrement et lors de contrôles inopinés des titres d'enregistrement ; les principales victimes de ces pratiques sont les Roms et les personnes appartenant à des minorités originaires du Caucase et d'Asie centrale (voir plus loin le paragraphe 73).

Recommandations

60. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de veiller à ce qu'aucun obstacle injustifié ne vienne entraver les démarches entreprises par les anciens citoyens soviétiques pour régulariser leur situation et acquérir la citoyenneté russe, en particulier par ceux qui vivaient en Fédération de Russie avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale relative au statut juridique des ressortissants étrangers le 1^{er} novembre 2002.

61. Le Comité consultatif invite les autorités à veiller à la conformité des régimes d'enregistrement régionaux et locaux avec la législation fédérale, à la fois en supprimant les dernières restrictions à l'enregistrement et en interdisant les pratiques faisant de l'enregistrement une condition préalable à un accès aux droits fondamentaux, parmi lesquels l'éducation, les services médicaux et les prestations de la sécurité sociale.

62. Les autorités devraient veiller à la transparence de la procédure de traitement des demandes de résidence et de citoyenneté, notamment en garantissant une représentation en justice et le droit de faire appel des décisions jugées discriminatoires par le demandeur.

63. Il importe de s'attaquer avec détermination aux actes de corruption commis par les agents de la force publique chargés du contrôle du système d'enregistrement et de sanctionner les pratiques discriminatoires.

Initiatives visant à garantir l'égalité pleine et entière des groupes particulièrement vulnérables

Constats du premier cycle

64. Le Comité consultatif relevait les difficultés sociales et économiques considérables auxquelles étaient confrontés certains groupes minoritaires, notamment les peuples autochtones numériquement peu importants et les Roms, et invitait les autorités à porter une plus grande attention à la situation des populations concernées.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

65. Un programme fédéral spécial de « Développement économique et social des peuples autochtones numériquement peu importants du nord à l'horizon 2011 » a été mis en place depuis juillet 2001. Outre la mise en valeur des cultures autochtones et le développement de l'éducation (voir les constats établis au titre de l'article 5), ce programme vise à aider les activités économiques traditionnelles des peuples autochtones numériquement peu importants et à promouvoir leur santé. Ces mesures, associées aux programmes de développement adoptés à l'échelon des entités constituantes de la Fédération de Russie, ont produit quelques résultats positifs. On peut citer la constitution dans vingt-neuf sujets de la fédération d'un réseau de stations télémédicales permettant une consultation des centres médicaux de Moscou, Saint-Pétersbourg et Krasnoïarsk, ainsi que la rénovation de groupes électrogènes destinés aux peuples autochtones dans divers villages du *krai* de Krasnoïarsk.

66. Un Groupe d'experts sur les Roms, réunissant des représentants de l'autonomie culturelle nationale des Roms et des fonctionnaires des ministères clés en charge des questions sociales et économiques, a été créé le 28 août 2003 sous l'égide du ministre des Nationalités de l'époque.

b) Questions non résolues

67. Le programme fédéral spécial consacré au développement économique et social des peuples autochtones numériquement peu importants a été critiqué par les représentants de ses bénéficiaires, qui le jugeaient insuffisant compte tenu du nombre de régions concernées et de la gravité des problèmes existants. En outre, il semble que les autorités fédérales compétentes aient négligé lors de l'élaboration du programme de nombreuses propositions formulées par ces mêmes peuples autochtones. Les informations dont dispose le Comité consultatif laissent par ailleurs penser que les difficultés économiques et sociales auxquelles sont confrontés les peuples autochtones numériquement peu importants se sont accrues depuis le premier cycle (voir les constats établis au titre de l'article 5).

68. Le Comité consultatif regrette de n'avoir pas obtenu davantage d'informations sur le résultat des activités du Groupe d'expert sur les Roms, qui auraient pris fin début 2004.

En outre, alors que le Groupe d'experts prévoyait au départ la création de programmes d'aide à l'échelle du pays, le Comité consultatif n'a pas eu connaissance d'une politique globale visant à garantir l'égalité des chances pour les Roms en Fédération de Russie, et ce malgré les difficultés auxquelles ils sont confrontés pour l'obtention d'un emploi, d'un logement et d'autres services sociaux élémentaires.

69. Le Comité consultatif note que les personnes appartenant à des minorités déplacées dans leur propre pays par suite de la guerre rencontrent des difficultés socioéconomiques particulières, incompatibles avec les principes énoncés par l'article 4 de la Convention-cadre (voir également les constats établis au titre des articles 5 et 6). Les autres groupes pour lesquels l'exercice de leurs droits s'avère des plus difficiles se composent des personnes appartenant à des minorités nationales qui ne disposent pas de leurs propres formations territoriales ou résident à l'extérieur de celles-ci, ainsi que des personnes appartenant à des « nations éponymes » (y compris plusieurs groupes finno-ougriens) qui se trouvent néanmoins dans une situation vulnérable au sein de leur propre formation territoriale (voir également les constats établis au titre des articles 5, 9, 10 et 14).

Recommandations

70. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à accroître l'aide fournie aux personnes appartenant à des groupes particulièrement vulnérables. Il est indispensable de veiller attentivement à ce que les programmes d'aide destinés à ces groupes soient adaptés à leurs besoins, y compris en consultant plus activement les intéressés.

L'attitude des agents de la force publique

Constats du premier cycle

71. Le Comité consultatif faisait part de ses préoccupations au vu d'informations laissant entendre que, dans certains cas, les personnes appartenant à des minorités nationales particulières étaient la cible de contrôles d'identité répétés et injustifiés, effectués par des agents de la force publique qui se livraient ainsi à une application abusive du régime d'enregistrement du lieu de résidence.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

72. Le Comité consultatif se félicite de la mise en place de programmes de formation des agents de la force publique dans plusieurs sujets de la fédération, destinés notamment à les sensibiliser à la discrimination pratiquée dans les activités de maintien de l'ordre (voir également les constats établis au titre de l'article 6).

b) Questions non résolues

73. Selon des sources non gouvernementales, les Roms et les personnes originaires du Caucase et d'Asie centrale demeurent victimes d'interpellations et de fouilles sélectives et disproportionnées dans de nombreuses villes de la Fédération de Russie ; cette pratique s'accompagnerait dans certains cas d'extorsion de fonds, d'un recours illicite à la violence en l'absence de provocation, de perquisitions énergiques des domiciles et de détentions injustifiées.

74. Le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par l'opération policière, baptisée *Tabor* (qui désigne en russe un campement rom), menée sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie entre 2002 et 2004, que les organisations de protection des droits de

l'homme ont qualifiée de ciblage délibéré des implantations roms, malgré les dénégations des milieux dirigeants.

75. L'emploi d'organisations cosaques dans les opérations de maintien de l'ordre, dont la pratique a été récemment consacrée par la législation fédérale, représente une autre évolution troublante au regard de la lutte contre la discrimination. Le Comité consultatif juge problématique au sens de la Convention-cadre le statut semi-officiel dont jouissent à cette occasion les Cosaques de certaines régions méridionales de la Fédération de Russie, y compris dans le *krai* de Krasnodar, surtout au vu du nombre significatif d'actes de violence et de harcèlement perpétrés à l'encontre de minorités auxquels ces forces cosaques semblent avoir pris part (voir également les constats établis au titre de l'article 6). Le Comité consultatif rappelle que l'Etat demeure responsable de la protection des droits de l'homme, y compris en cas de délégation de la fourniture de services publics à des acteurs non étatiques. La participation d'unités cosaques aux activités de maintien de l'ordre peut également porter atteinte à l'égal accès à l'emploi dans la fonction publique des personnes appartenant à des minorités nationales.

Recommandations

76. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de contrôler l'attitude des agents de la force publique et de veiller à ce que tout ciblage injustifié de personnes appartenant à des minorités nationales particulières soit effectivement sanctionné.

77. Le Comité consultatif invite les autorités à reconsidérer l'emploi d'organisations cosaques dans les activités de maintien de l'ordre, afin de veiller à ce que ces activités soient exercées conformément aux exigences en matière de droits de l'homme et d'Etat de droit. Le Comité consultatif estime que la délégation de la force publique à un groupe de population pose problème en soi. Considérant que l'Etat demeure responsable de l'usage de la force, même lorsque ce dernier est délégué, il convient que les autorités veillent à ce que les membres des organisations cosaques qui coopèrent avec les organes de maintien de l'ordre reçoivent une formation appropriée, y compris en matière de droits de l'homme, et que tout acte de violence ou attitude discriminatoire commis par eux soit relevé et fasse l'objet de poursuites. Il importe également que les autorités s'assurent que la participation des organisations cosaques aux opérations de maintien de l'ordre ne place pas dans une situation défavorable les personnes appartenant aux minorités nationales désireuses d'intégrer la fonction publique.

Article 5 de la Convention-cadre

Les aides d'Etat à la conservation et à la mise en valeur des cultures minoritaires

Constats du premier cycle

78. Dans son premier Avis sur la Fédération de Russie, le Comité consultatif invitait les autorités à accroître la participation des minorités nationales aux processus décisionnels relatifs à l'allocation des aides financières aux activités des minorités nationales.

79. Observant que les budgets des sujets de la fédération représentaient la principale source d'aide publique dans ce domaine, le Comité consultatif faisait part de sa préoccupation à propos des répercussions que pouvait entraîner cette situation sur les personnes appartenant à des minorités dispersées et encourageait les autorités fédérales à porter une plus grande attention à leurs initiatives.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

80. Durant la période analysée dans le cadre du deuxième cycle de suivi, le programme fédéral spécial « Culture de la Russie, 2001-2005 », et notamment le sous-programme « Développement de la culture et préservation de l'héritage culturel de la Russie », que le deuxième rapport de la Fédération de Russie expose en profondeur, représentent la principale source d'aides fédérales aux activités culturelles des personnes appartenant à des minorités nationales. Les bénéficiaires des fonds fédéraux ont été surtout les institutions culturelles (connus sous les diverses appellations de « Centres des cultures nationales », « Maisons de l'amitié », « Palais de la culture », etc.), dont les locaux permettent aux associations des minorités ethniques de se réunir et d'organiser des manifestations folkloriques, des conférences et des tables rondes.

81. Ces institutions culturelles appartiennent en général aux collectivités régionales ou aux communes ; celles-ci les gèrent, sont responsables de l'essentiel des activités et couvrent la majeure partie de leurs dépenses. De fait, les budgets des sujets de la fédération continuent de financer le gros des aides publiques aux activités culturelles des personnes appartenant à des minorités nationales. Selon les informations dont dispose le Comité consultatif, plus de quarante sujets de la fédération disposent d'un poste budgétaire distinct pour la politique ethnique et un nombre croissant de sujets ont adopté leurs propres programmes régionaux de promotion des cultures minoritaires.

b) Questions non résolues

82. Le Comité consultatif se félicite des possibilités offertes par les institutions culturelles mentionnées ci-dessus (voir paragraphe 80) aux personnes appartenant aux minorités nationales, surtout lorsqu'elles fournissent gratuitement des espaces dans lesquels les organisations des minorités ethniques installent leurs bureaux. Cependant, le Comité consultatif relève que les organisations des minorités ethniques qui participent aux manifestations organisées dans ces lieux ont rarement l'occasion de prendre part aux décisions relatives à l'allocation des fonds destinés à leurs activités, y compris par exemple dans la Maison des nationalités de Moscou.

83. Le montant des aides disponibles pour la conservation et la mise en valeur des activités culturelles des personnes appartenant aux minorités nationales continue à varier considérablement d'une région à l'autre et entre les minorités, les régions les plus actives à cet égard étant le Tatarstan, le Bachkortostan, la République Komi, Tyumen et Saratov. Le Comité consultatif est par ailleurs conscient que l'aide accordée à différentes minorités au sein d'un sujet donné de la fédération est également très variable. Ainsi, dans l'*oblast* de Sverdlovsk, le Comité consultatif a appris que l'administration régionale fournissait une aide financière aux établissements d'enseignement dirigés par des représentants des Bachkirs, Tatars et Maris, mais à aucun autre des 160 groupes ethniques de la région. Tout en reconnaissant qu'elle est aussi fonction de l'initiative variable des différentes minorités nationales, le Comité consultatif estime qu'il appartient à l'Etat d'accorder une aide spéciale aux groupes, y compris aux Roms, pour lesquels l'organisation d'activités culturelles et d'enseignement présentent plus de difficultés, souvent parce qu'ils ne vivent pas dans des zones d'implantation dense, ne disposent pas d'Etats-parents ou « éponymes » ou encore parce que leur présence sur le territoire concerné est plus récente.

84. Enfin, le Comité consultatif a obtenu des informations troublantes sur les difficultés rencontrées par les personnes appartenant à des « nations éponymes » et qui constituent néanmoins des groupes vulnérables au sein de leurs formations territoriales. Ces informations

concernent notamment la situation de certains groupes finno-ougriens, parmi lesquels les Mordves, les Komis, les Maris et les Oudmourtes, à l'intérieur de leurs Républiques respectives, mais également celle de l'ethnie des Khakasses en République khakasse, qui auraient tous connu une réduction du montant de l'aide publique affecté à leurs langues et cultures respectives au sein de leurs formations territoriales (voir également les constats établis au titre des articles 9, 10 et 14).

Recommandations

85. Le Comité consultatif invite instamment les autorités fédérales et régionales à définir les moyens d'accroître la participation des représentants des minorités nationales dans les processus décisionnels relatifs à l'allocation d'aides aux activités culturelles, notamment en veillant à ce que les autonomies culturelles nationales et les associations de minorités ethniques reçoivent et gèrent directement une portion plus importante des fonds disponibles.

86. Compte tenu de l'allocation de la plupart des aides aux activités culturelles des minorités nationales à l'échelon régional, le Comité consultatif demeure préoccupé par l'accès à ces aides de certaines minorités dispersées. Le Comité consultatif estime qu'il convient que les autorités fédérales élaborent les moyens de veiller à l'équilibre des aides disponibles entre les différentes minorités, soit par le versement d'aides compensatoires par le pouvoir central, soit en encourageant la mise en place d'un plus grand nombre de programmes bilatéraux et multilatéraux dans les diverses régions.

87. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités d'examiner et de remédier à toute défaillance dans la mise en œuvre des principes énoncés par l'article 5 de la Convention-cadre à l'égard de la situation de certaines minorités nationales qui se trouvent en situation de vulnérabilité au sein de leurs formations territoriales respectives.

Les autonomies culturelles nationales

Constats du premier cycle

88. Dans son premier Avis, le Comité consultatif relevait les défaillances de la mise en œuvre de la législation relative aux autonomies culturelles nationales, notamment en ce qui concerne leur fonction consultative, et invitait les autorités à y porter remède.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

89. Le Comité consultatif se félicite de la multiplication des autonomies culturelles nationales, y compris à l'échelon régional et local, dont le nombre n'a cessé d'augmenter pour dépasser aujourd'hui les 500. Le Comité consultatif a appris que les autonomies culturelles nationales avaient établi, dans certaines régions, une coopération étroite avec les administrations régionales pour l'élaboration et la mise en œuvre de programmes éducatifs et culturels destinés aux personnes appartenant à des minorités nationales. L'exemple porté à l'attention du Comité consultatif est celui de l'autonomie culturelle nationale carélienne de Tver.

b) Questions non résolues

90. Le Comité consultatif observe cependant que, dans l'ensemble, aucune des fonctions prévues par la législation relative aux autonomies culturelles nationales n'est exercée de manière satisfaisante. Pour ce qui est de la fonction de conseiller les instances étatiques, le Comité consultatif note qu'un nombre croissant de régions ont créé des conseils consultatifs permettant

la participation des représentants des minorités nationales. Mais ceux-ci ne sont pas, à quelques exceptions près, conçus pour les autonomies culturelles nationales, mais plutôt pour les dirigeants des associations de minorités ethniques susceptibles ou non de constituer des autonomies culturelles nationales. Il arrive en outre que les conseils consultatifs associés aux gouvernements régionaux se réunissent de façon sporadique et que l'on attende d'eux davantage la mise en œuvre des décisions prises qu'une participation à l'élaboration de la législation pertinente en matière de minorités.

91. Entre-temps, le Conseil consultatif des autonomies culturelles nationales auprès du gouvernement de la Fédération de Russie, qui aurait dû jouer un rôle important auprès du gouvernement fédéral en tant qu'instance de consultation et en tant qu'instance de coordination des points de vues des autonomies culturelles nationales régionales et locales, a été dissout en mars 2004 à l'occasion d'une réorganisation complète des institutions et du gouvernement (voir les constats établis au titre de l'article 15).

92. La loi relative aux autonomies culturelles nationales attribue à ces dernières une deuxième fonction, à savoir élaborer et fournir leurs propres programmes éducatifs et culturels. Dans ce domaine, elles organisent diverses activités au profit de leurs communautés, comme les écoles du dimanche, mais bénéficient rarement des mesures d'aides spécifiques prévues à cette fin par le texte, c'est-à-dire des aides spéciales versées par le budget de l'Etat et des espaces gratuits dans les médias étatiques. De fait, les autonomies culturelles nationales ne se distinguent pour l'essentiel pas, dans leurs relations avec les instances étatiques, des associations publiques ordinaires.

93. Le Comité consultatif est par ailleurs préoccupé par les répercussions des modifications apportées par la loi n° 122-FZ du 22 août 2004 à la loi fédérale relative aux autonomies culturelles nationales. Ces modifications, qui s'inscrivent dans le cadre d'une réforme législative plus générale des structures et des attributions gouvernementales fédérales, régionales et locales, semblent avoir limité les ressources et les compétences des autonomies culturelles nationales de plusieurs manières. Les dispositions prévoyant les aides publiques, à la fois fédérales et régionales, aux autonomies culturelles nationales, qui figuraient dans la loi de 1996, ont été remplacées par une possibilité identique limitée aux seules collectivités régionales, tandis que l'obligation faite aux instances gouvernementales de consulter lesdites autonomies a été totalement supprimée (voir également plus loin les constats établis au titre des articles 7 et 15).

Recommandations

94. Rappelant l'importance des autonomies culturelles nationales, tout particulièrement pour la promotion de la langue, de l'éducation et de la culture des personnes appartenant à des minorités dispersées, le Comité consultatif encourage les autorités à examiner, en collaboration avec les intéressés, la possibilité de rétablir la fonction centrale des autonomies culturelles nationales au sein de la législation fédérale relative aux minorités nationales.

95. Les autorités devraient veiller à la mise en œuvre effective des compétences conservées par les autonomies culturelles nationales, y compris, le cas échéant, par le versement de subventions.

Les difficultés rencontrées par les peuples autochtones numériquement peu importants

Constats du premier cycle

96. Dans son premier Avis, le Comité consultatif faisait part des difficultés rencontrées par les personnes appartenant à bon nombre de peuples autochtones numériquement peu importants du Nord en matière de mise en œuvre des principes énoncés par l'article 5 de la Convention-cadre, et ce en dépit de l'élaboration d'une législation garantissant leur protection. Le Comité consultatif invitait les autorités à s'attacher à mettre en œuvre efficacement cette législation de façon prioritaire.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

97. Le Comité consultatif se félicite du fait que le gouvernement de la Fédération de Russie considère la création d'un environnement économique et juridique favorable aux activités traditionnelles des peuples autochtones comme une de ses priorités.

98. Le Comité consultatif est satisfait de constater qu'en dépit du caractère général de la législation fédérale relative à la protection des peuples autochtones numériquement peu importants en vigueur, certaines régions du Nord, de Sibérie et de l'extrémité orientale du pays ont mis en œuvre et complété les normes fédérales, souvent en les inscrivant dans leurs cadres constitutionnels et législatifs respectifs. C'est le cas, par exemple, de l'*okrug* autonome de Khanty-Mansiysk, où la loi prévoit le versement de subventions et d'autres mesures destinées à inciter les peuples autochtones des Khantys et Mansis à s'investir dans leurs activités traditionnelles, et dans lequel a été créé un réseau de territoires protégés où les activités industrielles sont limitées ou totalement interdites.

b) Questions non résolues

99. Cependant, l'aide actuelle aux peuples autochtones numériquement peu importants varie considérablement d'une région à l'autre. Cette situation entraîne des conséquences particulièrement négatives pour les peuples autochtones dont les implantations enjambent les frontières des différentes régions, comme les Evenks, qui bénéficient à Krasnoïarsk d'une meilleure protection que dans l'*okrug* autonome des Evenks, et les Mansis, qui ne jouissent d'aucune protection particulière en qualité de peuple autochtone dans l'*oblast* de Sverdlovsk, ce qui les pousse à se rendre dans l'*okrug* autonome de Khanty-Mansiysk.

100. En vue de garantir une protection plus cohérente dans l'ensemble des régions, il convient de procéder à une refonte des normes fédérales relatives aux droits des peuples autochtones numériquement peu importants en vigueur, notamment, en établissant les dispositifs indispensables à la mise en œuvre des droits prévus par la législation. Ainsi, la loi fédérale relative aux territoires d'exploitation traditionnelle des ressources naturelles par les peuples autochtones numériquement peu importants (loi n° 49-FZ du 7 mai 2001) prévoit la possibilité de mettre en place, à l'échelon fédéral, des territoires protégés, afin de garantir l'accès des peuples autochtones à la terre, mais aucun dispositif d'application en la matière.

101. Le Comité consultatif s'inquiète en outre de ce que, au lieu de la refonte des garanties prévues par les normes fédérales, certaines évolutions législatives à l'échelon fédéral semblent produire l'effet inverse. Ainsi, la loi n° 122-FZ du 22 août 2004, qui a apporté des modifications dans plusieurs domaines, a abrogé les dispositions qui garantissaient certaines allocations sociales aux peuples autochtones numériquement peu importants, y compris la gratuité des soins

médicaux et des retraites spécifiques, lesquelles figuraient auparavant dans la loi fédérale relative à la garantie des droits des peuples autochtones numériquement peu importants de 1999.

102. En dépit du fait que le gouvernement de la Fédération de Russie ait désigné l'amélioration des conditions économiques et juridiques propices à l'exercice, par les peuples autochtones, de leurs activités traditionnelles comme une priorité, le Comité consultatif observe le manque croissant d'intérêt du législateur fédéral pour les problèmes environnementaux à grande échelle, qui continuent à représenter une menace pour les territoires traditionnellement habités par les peuples autochtones numériquement peu importants. Les modifications actuelles de la législation fédérale en matière d'exploitation des sols, des forêts et des sites aquatiques semblent faciliter l'expansion des activités industrielles et commerciales, sans prendre suffisamment en compte les besoins des peuples autochtones numériquement peu importants. Ainsi, la réforme du Code foncier de la Fédération de Russie de 2005 impose désormais la location des terrains présentant une valeur agricole ou industrielle, ce qui contraint bien souvent les peuples autochtones à verser un loyer pour des terres auxquelles ils avaient auparavant gratuitement accès.

103. Le Comité consultatif juge cette situation incompatible avec les obligations auxquelles est soumise la Fédération de Russie au titre de l'article 5 de la Convention-cadre, d'autant plus que, selon les informations dont il dispose, celle-ci a fort peu tenu compte des points de vues exprimés par les représentants des peuples autochtones numériquement peu importants (voir également les constats établis au titre de l'article 15).

Recommandations

104. Les autorités devraient trouver le moyen d'assurer la mise à disposition des peuples autochtones résidant dans différentes régions de mesures de protection équilibrées et cohérentes.

105. Il importe de veiller soigneusement à ce que le cadre normatif qui règle l'exploitation des sols, des forêts et des sites aquatiques ne soit pas contraire aux normes fédérales en vigueur qui garantissent les droits des peuples autochtones numériquement peu importants.

106. Il est indispensable d'élaborer en priorité les dispositifs de mise en œuvre des textes fédéraux en vigueur relatifs à l'exploitation des sols par les peuples autochtones numériquement peu importants, ainsi que des mesures de soutien concrètes en faveur de leurs moyens d'existence traditionnels.

Modification du Cadre de la politique d'Etat en matière de nationalités

Situation actuelle

a) Evolutions positives

107. Les travaux destinés à modifier le Cadre de la politique d'Etat en matière de nationalités adopté en 1996, qui constitue un document de référence essentiel pour l'élaboration de la politique menée dans le domaine de la protection des minorités, se poursuivent de manière continue depuis 2003. Le Comité consultatif se félicite des efforts déployés par les autorités fédérales pour veiller à ce que les modifications apportées à ce Cadre se déroulent dans un esprit d'ouverture. Le projet d'amendement du Cadre a été déposé pour examen devant les assemblées parlementaires des quatre-vingt-huit sujets de la fédération et certains d'entre eux, comme l'*oblast* de Sverdlovsk, ont organisé des conférences internationales où les représentants des minorités nationales, des autorités régionales et fédérales, ainsi que des gouvernements étrangers ont pu exprimer leur point de vue.

b) Questions non résolues

108. Le projet d'amendement du Cadre de la politique d'Etat en matière de nationalités a fait l'objet de critiques formulées par un grand nombre de représentants des minorités nationales, ainsi que par les gouvernements de certains sujets de la fédération (dont le Tatarstan), pour le rôle accru qu'il confère à la langue et à la culture russes, conçues comme un instrument « d'unification » de la société. Tout en reconnaissant la légitimité de l'objectif de protection de la langue d'Etat, le Comité consultatif considère qu'il convient de ne pas lui accorder une importance excessive dans ce contexte précis et de lui adjoindre des garanties du respect des valeurs que représentent la diversité et le respect des droits des personnes appartenant aux minorités nationales.

109. Le Comité consultatif observe également que le projet de Cadre actuellement examiné relègue à un rang inférieur certains principes qui occupaient jusqu'ici une position privilégiée dans la politique menée par la Fédération de Russie à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales, à savoir le développement et l'approfondissement des relations fédérales, le droit à l'autonomie culturelle nationale et les droits des peuples autochtones numériquement peu importants. Le Comité consultatif relève, notamment, que le projet de nouveau Cadre ne mentionne pas une seule fois ces derniers, tandis que les parties consacrées à la fédération et à l'autonomie culturelle nationale dans le texte de 1996 ont été remplacées par de brèves évocations de la question.

Recommandations

110. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à veiller à ce que toute mention de la langue d'Etat dans les modifications définitives apportées au Cadre de la politique d'Etat en matière de nationalités soit compensée par la reconnaissance et le respect des droits connexes des personnes appartenant à des minorités nationales.

111. Les modifications définitives apportées au Cadre de la politique d'Etat en matière de nationalités devraient tenir dûment compte des préoccupations exprimées par les représentants des minorités nationales et les sujets de la fédération.

Le Nord-Caucase*Situation actuelle*

112. Le Comité consultatif observe que les actes de violence et les atteintes aux droits de l'homme commis en Tchétchénie et en d'autres points du Nord-Caucase ont entravé les initiatives visant à mettre en œuvre un certain nombre d'articles de la Convention-cadre dans les zones concernées et dans d'autres régions de la Fédération de Russie en faveur des personnes appartenant aux minorités originaires du Caucase.

113. Il existe à l'heure actuelle plusieurs programmes de développement social et économique en Tchétchénie et en Ingouchie, qui témoignent de la volonté des autorités de réunir les conditions indispensables au maintien et à la mise en valeur des cultures des minorités nationales dans les zones touchées par le conflit. La plupart des fonds affectés à ces programmes sont destinés à la reconstruction des logements et à l'indemnisation financière des familles dont les biens ont été détruits.

114. Les autorités fédérales ont déclaré avoir pour principaux objectifs en Tchétchénie de stabiliser la situation économique et sociale de la république, de créer une société civile ouverte

et d'instaurer l'Etat de droit. Un nouveau médiateur y exerce ses fonctions, qui consistent pour l'essentiel, aux dires du gouvernement, à défendre les droits de la population de la république et à prendre les mesures garantissant la transparence et la responsabilité accrues des instances gouvernementales.

115. Le processus d'aide au retour des Ingouches déplacés du district de Prigorodny, où ils demeuraient, et de leur indemnisation pour la perte des biens subie à l'occasion conflit de 1992 entre l'Ingouchie et l'Ossétie du Nord-Alanie se poursuit depuis plusieurs années déjà. Le Comité consultatif juge encourageantes les informations dont il dispose sur le retour des Ingouches dans certains villages mixtes ingouches et ossètes, où ils s'intègrent parfaitement.

116. Tout en reconnaissant la complexité de la situation sur le terrain, le Comité consultatif s'inquiète des obstacles considérables à l'instauration d'une société fondée sur l'Etat de droit en Tchétchénie, que lui ont signalés les organisations non gouvernementales et d'autres sources⁴, au nombre desquels figurent les actes de violence et les enlèvements constants, ainsi que l'impunité sélective dont jouissent au cours des enquêtes les auteurs d'atteintes aux droits de l'homme perpétrées à l'encontre des civils.

117. Aux dires du gouvernement, l'absence d'infrastructures élémentaires, y compris la plomberie, l'eau courante et l'électricité, entrave toujours énormément la vie quotidienne en Tchétchénie.

118. En dépit d'une diminution générale des tensions dans la zone d'Ossétie du Nord-Alanie réintégrée par des Ingouches, des informations inquiétantes font état d'une opposition délibérée, qui s'accompagne souvent d'un recours à la violence, aux tentatives de retour de ces mêmes populations dans d'autres villages (voir également les constats établis au titre de l'article 16).

119. Le Comité consultatif est préoccupé par l'extrême précarité des conditions de vie des personnes déplacées qui demeurent en Ingouchie et dans le camp de « Majskii », de l'autre côté de la frontière de l'Ossétie du Nord-Alanie, qui lui a été signalée.

120. Le Comité consultatif regrette les actes de violence survenus depuis l'adoption de son premier Avis, qui ont impliqué divers groupes minoritaires dans d'autres régions du Nord-Caucase, y compris en Kabardino-Balkarie, au Daghestan et en République karatchaïo-tcherkesse (voir également les constats établis au titre de l'article 6).

Recommandations

121. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à veiller à ce que les enquêtes diligentées au sujet des atteintes aux droits de l'homme commises durant le conflit en Tchétchénie et les poursuites engagées en la matière se déroulent de façon énergique et sans discrimination, afin de faire disparaître le sentiment d'impunité et d'anarchie qui continue à perturber la vie quotidienne de cette république. A cet égard, les autorités devraient veiller à ce que l'action du nouveau médiateur de Tchétchénie soit empreinte d'indépendance et fondée sur les droits de l'homme et que celui-ci dispose des ressources et des compétences indispensables à l'accomplissement de sa mission.

⁴ Voir, notamment, le rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, consacré à sa visite dans la République tchétchène de la Fédération de Russie les 25-26 février 2006, CommDH(2006)4 du 15 mars 2006, ainsi que le rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Les violations des droits de l'homme en République tchétchène : la responsabilité du Comité des Ministres à l'égard des préoccupations de l'Assemblée », document 10774 du 21 décembre 2005.

122. Il importe que les autorités fédérales continuent à s'attacher en priorité à la reconstruction des logements et à l'indemnisation des familles déplacées à l'occasion des conflits survenus en Tchétchénie et en Ingouchie/Ossétie du Nord-Alanie, ainsi qu'à poursuivre le développement économique de l'ensemble de la région.

123. Une aide financière et humanitaire doit être mise à la disposition des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, qui vivent dans des abris provisoires ; leur retour ou leur réinstallation volontaire s'impose comme une priorité.

Article 6 de la Convention-cadre

Les initiatives en faveur de la lutte contre l'intolérance et l'hostilité interethnique

Constats du premier cycle

124. Dans son premier Avis, le Comité consultatif estimait que, bien qu'un esprit de tolérance prévalût dans un certain nombre de régions de la Fédération, d'autres zones avaient connu de graves conflits interethniques, au nombre desquels figuraient des tensions interconfessionnelles. Il recommandait d'étendre les initiatives visant à promouvoir et à faciliter le dialogue interethnique, y compris à l'échelon local.

125. Le Comité consultatif faisait part de sa vive préoccupation face à l'existence d'attitudes extrêmement négatives à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales spécifiques, qui se manifestaient parfois sous la forme de violentes agressions perpétrées à leur encontre. Le Comité consultatif observait que les instances répressives ne reconnaissent et n'examinaient pas systématiquement ces problèmes, y compris lorsque ceux-ci se produisaient dans leurs propres rangs.

126. Les autorités étaient instamment invitées à mettre en œuvre la nouvelle loi fédérale relative à la prévention des activités extrémistes de manière à n'entraver aucune activité légitime des personnes appartenant à des minorités nationales.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

127. Le Comité consultatif se félicite de l'adoption de nombreux programmes visant à promouvoir un esprit de tolérance et un dialogue interculturel. A l'échelon fédéral, un Programme spécial ciblé pour la promotion de la tolérance et la prévention de l'extrémisme dans la société russe, doté d'un budget de 397,7 millions de roubles, en vigueur en 2001-2005, mettait particulièrement l'accent sur le financement de projets de recherche et l'élaboration de programmes de formation. La création en 2005 d'une commission pour la tolérance et la liberté de conscience au sein de la Chambre publique, dont la mission consistait en la réalisation d'études et la formulation de recommandations dépourvues de caractère contraignant à l'intention des pouvoirs exécutif et législatif fédéraux, représente un autre exemple d'évolution positive à l'échelon fédéral, qui témoigne de l'adhésion publique de l'administration fédérale à la lutte contre le racisme et l'intolérance.

128. Depuis 2001, de nombreuses régions et mêmes certaines communes (par exemple Tomsk) ont adopté leurs propres programmes de promotion de la tolérance, signe d'un intérêt officiel accru pour cette question. Ainsi, dans l'*oblast* de Sverdlovsk, un programme intitulé « Education à l'adoption d'une attitude de tolérance à l'égard des migrants » a donné lieu à la constitution d'un Conseil de la tolérance, qui réunit les représentants des groupes ethniques et

religieux, des universités et des collectivités régionales et locales, ainsi qu'à la promotion active de la tolérance et des droits de l'homme dans les programmes scolaires, y compris par la formation des enseignants et la publication de manuels consacrés aux droits de l'homme et aux sujets y afférant. Le Comité consultatif se félicite de cet accent mis sur l'éducation, envisagée comme une tribune essentielle de la promotion de la tolérance et du dialogue interculturels.

129. Le Comité consultatif salue l'organisation de programmes de formation visant à sensibiliser aux droits de l'homme et à la diversité culturelle les forces de l'ordre de plusieurs sujets de la Fédération de Russie, y compris Moscou, Samara, l'*oblast* de Sverdlovsk et le *kraï* de Krasnodar.

130. Le Comité consultatif se félicite de la décision d'incorporer explicitement et de définir le terme « discrimination » dans l'article 136 du Code pénal de la Fédération de Russie, qui incriminait auparavant « l'atteinte à l'égalité », y compris pour des motifs de race, de langue, de nationalité et de religion.

131. Le nombre des condamnations au titre de l'article 282, alinéa 2(a), du Code pénal de la Fédération de Russie, qui sanctionne les actes de violence visant à inciter à la haine nationale, raciale ou religieuse, a augmenté. Selon les sources gouvernementales, quatre-vingts condamnations de ce type ont été prononcées en 2005, ce qui représente une progression de 35 % par rapport à 2004. D'autres articles du Code pénal incriminent des délits motivés par la haine nationale, raciale ou religieuse. Le Comité consultatif se félicite des poursuites engagées par les fonctionnaires de police et le ministère public à l'encontre des auteurs de ces délits aggravés, car elles semblent indiquer qu'ils sont plus disposés à reconnaître ces infractions et à diligenter des enquêtes à leur propos. Le Comité consultatif relève également avec satisfaction les mesures prises par les autorités compétentes dans un certain nombre de sujets de la fédération, en vue de renforcer la sécurité des élèves et des étudiants étrangers dans les établissements scolaires et les universités.

b) Questions non résolues

132. En dépit de la reconnaissance croissante par les instances chargés de faire respecter la loi du problème posé par les infractions racistes, le nombre total des affaires ayant fait l'objet d'une enquête demeure faible en comparaison des informations communiquées par le médiateur fédéral et les organisations de défense des droits de l'homme, qui indiquent une augmentation alarmante des agressions de ce type. Les Roms et les personnes originaires du Caucase et d'Asie centrale continuent à en être fréquemment la cible, mais les actes de harcèlement et les agressions violentes commis à l'encontre des musulmans, des juifs et des étrangers sont également en recrudescence.

133. Le Comité consultatif est particulièrement troublé par la dimension collective de certaines agressions perpétrées à l'encontre des personnes appartenant à des minorités nationales particulières. Rien qu'en 2005, des agressions collectives ont été signalées à Iskitim (Novosibirsk), où des skin-heads ont attaqué et incendié plusieurs maisons roms, contraignant un nombre considérable de Roms à quitter la ville ; à Novorossiisk (*kraï* de Krasnodar) ensuite, où les tensions entre Cosaques et Arméniens ont conduit un groupe de Cosaques à agresser les Arméniens domiciliés dans cette ville ; enfin à Astrakhan, dans le *kraï* de l'Altaï, en République karatchaïo-tcherkesse et dans plusieurs autres régions.

134. Selon des sources non gouvernementales, la plupart des infractions motivées par la haine raciale, ethnique ou religieuse ne sont pas signalées, en partie à cause d'un manque de confiance

dans le travail de la police, alimenté par les informations selon lesquelles certains fonctionnaires de police se livrent à des actes de harcèlement, voire de chantage (voir également les constats établis au titre de l'article 4). A ce propos, le Comité consultatif déplore l'incapacité, dont il a eu connaissance, de certains fonctionnaires de police à assurer la protection des personnes, y compris parfois des militants des droits de l'homme, victimes de campagnes de diffamation racistes, de menaces de mort et/ou d'agressions violentes.

135. Le Comité consultatif est également conscient de la réticence dont les fonctionnaires de police et le ministère public de la Fédération de Russie continuent fréquemment à faire preuve pour reconnaître le caractère raciste ou nationaliste des infractions commises à l'encontre des personnes appartenant à des minorités nationales ; ils préfèrent en effet inculper leurs auteurs au titre des dispositions du Code pénal réprimant le « hooliganisme ». Cette pratique empêche bien souvent l'application de la législation en vigueur prévue pour lutter contre ces phénomènes. Le Comité consultatif observe à cet égard qu'en 2005, d'après les chiffres communiqués par les autorités, aucune infraction à l'article 136 du Code pénal, qui interdit la discrimination, n'a été signalée.

136. Le Comité consultatif s'inquiète, surtout depuis le traumatisme de Beslan en 2004, du risque important d'une application disproportionnée de la loi fédérale relative à la prévention des activités extrémistes de 2002 et des articles connexes du Code pénal à l'encontre des musulmans appartenant à des groupes islamiques non traditionnels. Tout en reconnaissant la nécessité d'engager des poursuites à l'encontre des personnes ayant pris part à des actes criminels violents, le Comité consultatif est préoccupé par la montée de la tension en Kabardino-Balkarie et par les affrontements qui ont eu lieu en 2005 dans la capitale, Naltchik. Ces affrontements auraient été suivis par l'arrestation arbitraire de musulmans appartenant à une mouvance extérieure au Conseil spirituel des musulmans reconnu officiellement.

137. Le Comité consultatif s'inquiète également des informations faisant état de pressions exercées sur les militants d'associations de défense des droits de l'homme et d'organisations religieuses qui tentent de prendre la défense des musulmans accusés d'activités extrémistes ou dont l'opinion diffère simplement des positions officielles sur la manière de réprimer l'extrémisme religieux.

Recommandations

138. Les autorités devraient diligenter les enquêtes relatives aux infractions à caractère raciste, ethnique ou religieux et engager des poursuites à l'encontre de leurs auteurs de manière plus énergique. L'inaction des fonctionnaires de police face aux menaces ou aux actes de violence de ce type devrait être réprimée conformément à la loi.

139. Il importe que le médiateur fédéral et les autres instances compétentes en charge du contrôle de la mise en oeuvre de la législation s'attachent tout spécialement à veiller à l'application non discriminatoire des dispositions en vigueur réprimant l'extrémisme.

140. Il est indispensable que les autorités organisent davantage de formations aux droits de l'homme à l'intention à la fois des fonctionnaires de police et du ministère public au sujet des dispositions pénales relatives à la discrimination et aux actes racistes en vigueur.

141. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à poursuivre et à renforcer leurs activités de sensibilisation de l'ensemble de la population à l'importance de la tolérance et du respect de la diversité.

Répression du discours de haine dans les médias et en politique

Constats du premier cycle

142. Dans son premier Avis, le Comité consultatif faisait état de son inquiétude face aux clichés négatifs se rapportant aux personnes appartenant à des minorités nationales spécifiques, qui figuraient dans les articles ou reportages de certaines entreprises médiatiques et les discours de quelques responsables politiques. Le Comité consultatif recommandait aux autorités fédérales et régionales de s'efforcer de combattre ces phénomènes de manière plus énergique et cohérente.

a) Evolutions positives

143. Le Comité consultatif se félicite des initiatives prises dans un certain nombre de régions, dont l'*oblast* de Sverdlovsk et le *krai* de Krasnodar, pour combattre la couverture généralement négative et/ou insuffisante des questions minoritaires par la presse régionale, en insérant des suppléments consacrés à la vie des minorités nationales locales. Il convient également de louer la création, par le gouvernement de l'*oblast* de Sverdlovsk, d'un programme télévisé (*Izmereniya-M*) consacré à la diversité culturelle de la région, dont le comité de rédaction est élu par des personnes appartenant à des minorités nationales.

144. Les « avertissements » adressés, au titre des articles 4 et 16 de la loi fédérale relative aux moyens de communication de masse, aux entreprises des médias pour la publication ou la radiodiffusion de propos xénophobes ont connu une légère augmentation, cependant perceptible.

145. La fermeture de certaines entreprises médiatiques a été ordonnée en application de l'article 282 du Code pénal, qui interdit l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse, et de l'article 8 de la loi relative à la répression des activités extrémistes.

146. Le Comité consultatif a connaissance des affaires dans lesquelles les commissions électorales ont fait usage de leur pouvoir de rayer des candidats des listes électorales pour incitation à la haine interethnique, y compris dans l'*okrug* autonome de Khanty-Mansiysk et dans la ville de Moscou, lors des élections de leurs doumas respectives en 2005.

b) Questions non résolues

147. Les résultats de la surveillance indépendante des médias indiquent que, malgré quelques exemples positifs d'entreprises médiatiques qui s'attachent à rendre compte des difficultés rencontrées par les minorités ethniques, la couverture par les médias des questions relatives aux personnes appartenant aux minorités est généralement insuffisante et, lorsqu'elle existe, souvent négative, tant dans les informations communiquées que dans leur traitement du sujet.

148. Le Comité consultatif s'inquiète de la précision systématique et inutile de l'origine ethnique des délinquants dans les comptes rendus médiatiques, car cette tendance contribue à renforcer les clichés négatifs attachés aux personnes appartenant à des groupes particuliers, à commencer par les Roms, les Tadjiks et les personnes originaires du Caucase.

149. Le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par les informations faisant état d'une augmentation des articles ouvertement xénophobes et islamophobes, y compris dans la presse traditionnelle. Cette évolution semble plus marquée dans les journaux régionaux, mais les cas de discours de haine sont relevés également dans la presse fédérale.

150. Malgré quelques exemples de candidats aux élections sanctionnés pour leurs déclarations incitant à la haine nationale, raciale ou religieuse, un certain nombre d'éléments autorisent à

penser que le discours de haine et les propos xénophobes sont devenus plus courants dans les campagnes électorales, et ce à tous les échelons, avec la recrudescence de l'activité des partis politiques radicaux. Le Comité consultatif s'inquiète également des informations qui lui ont été communiquées et qui laissent entendre que certains titulaires d'une fonction publique sont connus pour leurs propos racistes, y compris à Moscou, dans le *krai* de Krasnodar et à Astrakhan.

151. Le Comité consultatif observe que, alors que les poursuites engagées à l'encontre des auteurs d'actes criminels violents à caractère raciste augmentent, le ministère public et les services fédéraux en charge du contrôle des médias et du déroulement des élections se montrent généralement réticents à poursuivre pénalement les individus ou les entreprises médiatiques qui expriment, publient ou diffusent des propos visant à inciter à la haine raciale ou ethnique.

Recommandations

152. Tout en tenant compte de la liberté d'expression, il est indispensable que les dispositions légales réprimant l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse dans les médias et le monde politique soient mises en œuvre de façon énergique et cohérente, dans l'esprit de la Recommandation n° R (97) 20 du Comité des Ministres sur le « discours de haine ».

153. Les autorités devraient multiplier les initiatives en faveur de la formation des professionnels des médias et de la sensibilisation des responsables politiques à la législation internationale en matière de droits de l'homme et aux questions relatives au racisme et à l'intolérance, en s'inspirant de la Recommandation n° R (97) 21 du Comité des Ministres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance.

Article 7 de la Convention-cadre

Liberté d'association et de réunion

Constats du premier cycle

154. Dans son premier Avis, le Comité consultatif invitait instamment les autorités à veiller à la compatibilité de la législation et des pratiques relatives à la liberté d'association en vigueur avec les principes des droits de l'homme.

155. Le Comité consultatif encourageait, notamment, les autorités à procéder à la révision de la législation fédérale interdisant les partis politiques créés « sur le fondement d'une appartenance professionnelle, raciale, nationale ou religieuse », car ces dispositions pourraient entraîner des répercussions négatives sur les activités légitimes visant à protéger les minorités nationales, qui possèdent une dimension politique.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

156. Le Comité consultatif se félicite de la décision de transmettre au Conseil de l'Europe pour expertise, les amendements de 2005 à la loi fédérale portant modification de certains textes de loi de la Fédération de Russie relatifs aux associations publiques et aux organisations à but non lucratif. Le Comité consultatif relève que plusieurs recommandations qui figuraient dans l'appréciation formulée par les experts, y compris celle préconisant un enregistrement non obligatoire des groupes informels ayant une composition restreinte, ont été prises en compte.

b) Questions non résolues

157. Avant les modifications apportées en 2005 à la législation relative aux associations publiques et aux organisations à but non lucratif entrées en vigueur le 14 avril 2006, la loi fédérale relative aux organisations publiques du 19 mai 1995 (n° 82-FZ), modifiée en 2002, représentait le principal texte fédéral réglementant les activités des organisations non gouvernementales. De l'avis du Comité consultatif, cette loi comportait des dispositions relatives aux motifs de suspension, de dissolution et de refus d'enregistrement des organisations publiques qui étaient trop imprécises et concédaient aux autorités compétentes un pouvoir discrétionnaire excessif. Ainsi, les articles 42 et 43 autorisaient les services d'enregistrement à dissoudre une organisation exerçant des « activités contraires aux buts prévus par ses statuts », sans prévoir que toute restriction à la liberté d'association et de réunion doit être limitée à la nécessité de préserver la sécurité nationale, l'intégrité territoriale ou la sûreté publique, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme.

158. La pratique de ces quatre dernières années a confirmé l'existence de ce problème, puisque la dissolution d'une organisation publique représentative des Turcs meskhètes dans le *krai* de Krasnodar a été ordonnée au titre des articles 42 et 44, en l'absence de tout élément démontrant l'exercice par cette organisation d'activités contraires aux intérêts de la sécurité nationale, de l'intégrité territoriale et de la sûreté publique. D'autres organisations publiques de personnes appartenant à des minorités nationales, dont les Khemchils (du *krai* de Krasnodar à nouveau) et les Nogaïs (du *krai* de Stavropol), ont rencontré des difficultés à obtenir leur enregistrement initial, au motif dans les deux cas qu'elles ne satisfaisaient pas aux exigences administratives.

159. Alors qu'un grand nombre de recommandations ont été prises en compte à la suite de l'évaluation par les experts de la loi fédérale portant modification de certains textes de loi de la Fédération de Russie relatifs aux associations publiques et aux organisations à but non lucratif, la législation actuelle comporte encore des dispositions qui laissent aux autorités compétentes un large pouvoir discrétionnaire pour refuser l'enregistrement et permettre l'ingérence dans les activités des associations, au premier rang desquelles celles qui bénéficient de financements étrangers. Diverses dispositions, notamment celles qui autorisent un contrôle plus étendu de l'Etat, sont sujettes à interprétation dans leur mise en œuvre et pourraient entraîner une restriction excessive des activités des organisations publiques représentant des minorités nationales, en particulier lorsqu'elles bénéficient du soutien « d'Etats-parents », ainsi que des organisations de défense des droits de l'homme qui entretiennent des contacts à l'échelle internationale.

160. Le Comité consultatif a reçu des informations troublantes sur l'obstruction dont ont fait preuve les instances étatiques à l'égard de certains rassemblements organisés par les militants des droits de l'homme et les associations des personnes appartenant à des minorités nationales, qui ne semblaient pas représenter une menace pour l'ordre public, au motif qu'ils portaient atteinte à la sécurité locale et, quelquefois, constituaient des actes de terrorisme.

161. Le Comité consultatif relève que, suite aux modifications apportées à la loi fédérale relative à l'autonomie culturelle nationale du 10 novembre 2003, cette autonomie se définit désormais comme une « association publique de citoyens russes qui s'identifient à une certaine communauté ethnique », ce qui exclut la possibilité d'autonomies culturelles nationales constituées par plus d'un groupe ethnique. Le Comité consultatif est également conscient que les modifications apportées en 2003 à la loi fédérale relative à l'autonomie culturelle nationale ont été interprétées par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie dans le sens d'une seule

autonomie culturelle nationale établie par groupe ethnique dans un sujet donné de la fédération⁵. Ces évolutions pourraient avoir des conséquences négatives pour la liberté d'association des personnes appartenant à une minorité nationale, à moins de veiller soigneusement à ce que les activités exclues du champ d'application des autonomies culturelles nationales puissent être exercées à travers d'autres canaux.

162. Le Comité consultatif regrette le maintien des dispositions de la loi fédérale relative aux partis politiques de 2001, qui interdisent la création de ces derniers sur la base d'une « appartenance professionnelle, raciale, nationale ou religieuse », tout comme celui des dispositions précisant que cette interdiction s'étend à l'insertion, dans la charte ou le programme d'un parti politique, de l'objectif de protection d'intérêts professionnels, raciaux, nationaux ou religieux, ainsi qu'à la traduction de ces objectifs dans le nom d'un parti. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a admis la constitutionnalité d'une telle interdiction, notamment parce qu'elle considère que, « au regard de la situation actuelle des tensions interethniques et interconfessionnelles » qui règnent en Fédération de Russie, les partis fondés sur une appartenance raciale, nationale ou religieuse pourraient aggraver les conflits existants et entraîner des dissensions raciales, nationales ou religieuses⁶. Tout en reconnaissant l'existence possible, en général, de motifs légitimes de limitations imposées à la liberté d'association, le Comité consultatif est d'avis que la portée éventuelle de ladite interdiction se révèle si étendue qu'elle pourrait restreindre les activités légitimes visant à la protection des minorités nationales par des partis politiques.

Recommandations

163. Les autorités devraient s'assurer que toute restriction posée au droit de réunion et d'association des personnes appartenant à des minorités nationales s'avère, comme le prévoit la Convention européenne des droits de l'homme, nécessaire dans une société démocratique, afin de protéger des intérêts nationaux spécifiques et qu'elle soit appliquée de façon proportionnée aux objectifs poursuivis et de manière non discriminatoire. A cet égard, le Comité consultatif encourage les autorités à évaluer les répercussions de la législation aux premiers stades de sa mise en œuvre, en vue de s'assurer de sa conformité avec les normes des droits de l'homme.

164. Au vu des modifications apportées en 2003 à la loi fédérale relative à l'autonomie culturelle nationale, le Comité consultatif invite les autorités à veiller à la mise à disposition des associations pluriethniques de dispositifs d'aide supplémentaires, à la forte représentativité des autonomies culturelles nationales et à la consultation des groupes autres que les autonomies culturelles nationales, afin de garantir le pluralisme parmi les interlocuteurs de l'Etat.

Liberté de conscience et de religion

Situation actuelle

165. Le Comité consultatif se félicite que la liberté de conscience et l'égalité de toutes les religions devant la loi soient garanties par la Constitution. Il observe cependant que la loi fédérale relative à la liberté de conscience et aux associations religieuses de 1997 accorde une attention toute spéciale à certaines religions historiques. Le Comité consultatif estime légitime de reconnaître la contribution particulière de religions données au patrimoine historique d'un

⁵ Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 mars 2004, n° 5-P, concernant la constitutionnalité de la décision de rejet de la demande d'une deuxième autonomie culturelle nationale allemande dans le kraï de l'Altaï.

⁶ Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 15 décembre 2004, n° 18-P, concernant l'affaire du « Parti orthodoxe de Russie ». Le Comité consultatif regrette que cet arrêt de la Cour constitutionnelle ne mentionne pas expressément la Convention-cadre.

pays. Il note toutefois que cette reconnaissance ne doit pas porter atteinte aux principes d'égalité et de liberté de conscience des personnes appartenant à des minorités nationales.

166. Le Comité consultatif croit savoir que la question de l'étendue de l'enseignement religieux dans les établissements scolaires fait l'objet d'un débat à l'échelon fédéral et que des directives ont été adressées aux services départementaux de l'éducation pour encourager les établissements scolaires à ajouter une matière à option : « les principes essentiels de la culture chrétienne orthodoxe ».

Recommandations

167. Les autorités devraient veiller à ce que l'interprétation de la législation relative à la liberté de conscience et de religion en vigueur ne favorise pas certaines religions au détriment des autres.

168. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à veiller à ce que le déroulement et le résultat final du débat sur le modèle d'enseignement religieux tienne dûment compte du caractère multiculturel de la société et des points de vues des personnes appartenant à des minorités nationales.

Article 8 de la Convention-cadre

Associations religieuses

Constats du premier cycle

169. Dans son premier Avis, le Comité consultatif encourageait les autorités à s'attaquer aux problèmes signalés en matière de mise en œuvre de la loi fédérale relative à la liberté de conscience et aux associations religieuses, y compris dans la procédure d'enregistrement de certaines religions minoritaires à l'échelon local et régional.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

170. Le Comité consultatif observe que le nombre des associations religieuses enregistrées depuis 2002 a augmenté, ce qui témoigne de la renaissance actuelle de l'activité religieuse dans le pays. Le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de manifester leur religion ou leur croyance et de créer des institutions et des associations religieuses est, dans l'ensemble, respecté.

171. Le Comité consultatif se félicite des progrès réalisés en matière de restitution du patrimoine religieux, parmi lequel figurent un certain nombre de synagogues, de mosquées et d'églises qui constituent des édifices historiques.

b) Questions non résolues

172. Le Comité consultatif relève néanmoins que les dispositions portant sur l'enregistrement des associations religieuses de la loi fédérale relative à la liberté de conscience et aux associations religieuses sont libellées d'une manière qui permet une application différenciée à l'échelon régional et local. Plusieurs groupes religieux continuent de faire état des difficultés qu'ils rencontrent pour obtenir leur enregistrement à Moscou, au Tatarstan, à Tver et dans d'autres régions. Bien que ces problèmes touchent principalement les nouveaux groupes religieux, le Comité consultatif s'inquiète de l'éventuel effet préjudiciable de l'imposition de

restrictions similaires à l'enregistrement sur les personnes appartenant à des minorités nationales.

173. Il a été signalé que les personnes appartenant à certaines minorités nationales rencontrent des difficultés particulières à exercer leur droit de manifester leur religion. C'est le cas des musulmans, surtout dans les régions où ils sont minoritaires ; mais le Comité consultatif a également été informé d'actes ou de menaces de violence à l'encontre des juifs et des membres d'autres confessions (voir aussi plus haut les constats établis au titre de l'article 6). Ces groupes ont par ailleurs signalé qu'il leur était difficile d'obtenir l'autorisation d'édifier des lieux de culte. Le Comité consultatif est préoccupé par les informations dont il dispose, selon lesquelles les organisations musulmanes non traditionnelles rencontrent des obstacles particuliers dans la poursuite de leurs objectifs et de leurs activités pacifiques.

174. Le Comité consultatif est conscient que le processus de restitution des biens religieux continue à se heurter à des difficultés, en dépit des récentes avancées dans ce domaine, comme l'a confirmé le médiateur fédéral. Ces problèmes toucheraient tout particulièrement les communautés religieuses minoritaires, y compris les communautés musulmanes qui tentent de reprendre possession des mosquées dans certaines villes de la région de Tioumen, du *krai* de Krasnodar et du *krai* de Stavropol, mais également (bien que dans une moindre mesure) quelques communautés juives s'agissant de synagogues historiques.

Recommandations

175. Il s'avère indispensable de s'efforcer de contrôler l'application de la loi fédérale relative à la liberté de conscience et aux associations religieuses, afin de garantir la conformité des procédures d'enregistrement des associations religieuses à l'échelon régional et local avec les normes fédérales qui régissent la liberté de religion et d'association.

176. Il convient que la restitution des biens religieux soit effectuée rapidement et sans discrimination.

Article 9 de la Convention-cadre

Accès aux médias des personnes appartenant à des minorités nationales

Constats du premier cycle

177. Dans son premier Avis, le Comité consultatif constatait que, alors que la législation fédérale se montrait généralement permissive quant à l'emploi des langues des minorités nationales dans les médias, un certain nombre de minorités étaient en pratique confrontées à des difficultés pour accéder aux médias électroniques dans leur propre langue.

178. Le Comité consultatif encourageait les autorités à combler plusieurs lacunes de la législation, y compris l'exclusion générale de l'emploi des langues minoritaires dans la radiodiffusion radiophonique et télévisuelle fédérale, ainsi que les restrictions imposées à l'utilisation des langues non étatiques dans les médias, prévues par les textes de loi de certains sujets de la fédération.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

179. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la plupart des sujets de la fédération disposent d'une presse en langues minoritaires qui fait preuve d'une grande vitalité, et qu'en

2003 les autorités ont affecté la somme de 9 301 000 roubles du budget fédéral au soutien des quotidiens et des revues publiés dans les langues des minorités nationales, dans le cadre d'un programme plus général d'aide à la presse.

180. L'article 3, alinéa 9, de la nouvelle loi fédérale relative à la langue d'Etat de la Fédération de Russie du 1^{er} juin 2005 permet une dispense de l'exigence de l'usage du russe dans la diffusion radiophonique et télévisuelle fédérale pour les sociétés créées spécifiquement aux fins de radiodiffusion des émissions de radio et de télévision dans les langues des peuples de la Fédération de Russie. Cette dérogation représente une amélioration du libellé de l'article 20, alinéa 1, de la loi relative aux langues des peuples de la Fédération de Russie de 1991, qui entraîne l'exclusion sans exception des langues minoritaires de la diffusion télévisuelle et radiophonique fédérale.

b) Questions non résolues

181. Associée à l'article 10 de la loi fédérale relative aux médias de masse de 199, qui impose de signaler au moment de l'enregistrement la/les langue(s) dans laquelle/lesquelles le média de masse concerné sera diffusé ou publié, la dispense prévue par l'article 3, alinéa 9, de la loi relative à la langue d'Etat demeure excessivement restrictive, puisque un nouvel enregistrement des chaînes de télévision et des stations de radio semble indispensable si ces dernières décident de diffuser leurs émissions dans une langue supplémentaire.

182. La législation linguistique d'un certain nombre de sujets de la fédération ne mentionne toujours pas convenablement les principes énoncés par l'article 9 de la Convention-cadre, s'agissant de l'emploi de langues autres que le russe et des langues de la « nation éponyme » dans les médias de masse.

183. Le Comité consultatif s'inquiète des effets de la décision, prise en février 2004, de subordonner directement l'ensemble des entreprises étatiques de télévision et de radio des sujets de la fédération à la principale société nationale de radiodiffusion, *VGTRK*, dont le siège est à Moscou. Ce choix semble avoir eu des incidences négatives sur le volume d'émissions diffusées dans les langues des minorités nationales dans un certain nombre de sujets de la fédération, dont le *krai* de l'Altaï, la Mordovie et la Carélie, du fait d'une diminution du temps d'antenne consacré aux questions régionales.

184. Seuls les sujets de la fédération ayant créé des entreprises de radiodiffusion en dehors de *VGTRK*, comme le Tatarstan, ont pu échapper à cette évolution. Les efforts déployés par le Tatarstan en faveur d'une radiodiffusion indépendante ont également eu des répercussions positives pour les Tatars résidant dans d'autres sujets de la fédération, par exemple dans l'*oblast* de Sverdlovsk ; ceux-ci ont en effet bénéficié d'une aide financière versée par le Tatarstan et destinée, notamment, à soutenir les initiatives relatives aux médias.

185. Suite aux modifications apportées par la loi fédérale n° 122-FZ à la loi fédérale relative à l'autonomie culturelle nationale, l'aide prévue par cette dernière pour les publications et les médias des autonomies culturelles nationales a également été revue à la baisse (voir également les constats établis au titre de l'article 5). La loi fédérale n° 122-FZ a en effet abrogé la disposition de l'article 15 de la loi fédérale relative à l'autonomie culturelle nationale, qui permettait d'accorder un soutien aux médias des autonomies culturelles nationales dans l'ensemble des programmes fédéraux d'aide aux médias de masse.

186. Les personnes appartenant à des minorités nationales domiciliées hors de leur formation territoriale ou qui ne disposent pas d'une formation spécifique au sein de la Fédération de Russie

continuent à rencontrer des difficultés particulières pour accéder aux médias électroniques dans leur propre langue. Des difficultés similaires ont été signalées quant à l'accès aux médias des personnes appartenant à certaines « nations éponymes », dont plusieurs groupes finno-ougriens, qui se trouvent néanmoins en situation de vulnérabilité au sein de leurs formations territoriales. En Mordovie, par exemple, l'aide aux publications en langues erziane et mokchane accordée aux Mordves a diminué et, en Mari-El, une réduction du temps d'antenne consacré aux programmes en langue mari a également été signalée.

Recommandations

187. Il convient de revoir la législation fédérale et régionale en vigueur qui règle l'emploi des langues dans les médias, afin de veiller à sa conformité avec les principes énoncés par l'article 9 de la Convention-cadre.

188. Il importe d'examiner les incidences de la réorganisation de *VGTRK* sur la radiodiffusion en langues minoritaires et d'adopter des mesures compensatoires dans les régions où une diminution des programmes radiophoniques et télévisés en langues minoritaires a été constatée.

189. Il est indispensable d'accorder une attention particulière, lors de l'affectation des fonds publics, aux entreprises médiatiques qui publient et diffusent dans les langues des minorités dispersées ou vulnérables pour d'autres raisons.

Article 10 de la Convention-cadre

L'emploi des langues minoritaires en privé et en public

Constats du premier cycle

190. Dans son premier Avis, le Comité consultatif invitait les autorités concernées à veiller à ce que l'application de la législation fédérale et régionale en vigueur visant à protéger les langues d'Etat ne constitue pas une entrave à l'emploi des langues minoritaires en privé comme en public.

191. Le Comité consultatif encourageait, notamment, l'élaboration de normes spécifiques à l'échelon des sujets de la fédération, afin de mettre en œuvre les principes généraux énoncés par la législation fédérale relative au droit à l'emploi des langues minoritaires n'ayant pas le statut de langues d'Etat dans les rapports avec les autorités administratives.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

192. Le Comité consultatif se félicite du statut officiel accordé par plusieurs sujets de la fédération dans leur Constitution, législation et réglementation aux langues des minorités nationales qui n'ont pas rang de langue d'Etat sur leur territoire. Ainsi, la loi relative aux langues de la République de Sakha (Iakoutie) reconnaît comme langues officielles l'evenk, l'even, le youkaguir et le tchouktche dans les zones d'implantation dense des personnes appartenant à ces groupes linguistiques. La République de Bouriatie, la République de Carélie, le *krai* de l'Altaï et de l'*oblast* d'Omsk ont adopté une législation similaire.

193. Le Comité consultatif note avec satisfaction les garanties prévues à l'article 1^{er}, alinéa 7, de la loi relative à la langue d'Etat de la Fédération de Russie de 2005, qui dispose que « l'emploi obligatoire de la langue d'Etat de la Fédération de Russie ne doit pas être interprété

comme une dénégation ou un dénigrement du droit à l'emploi des langues d'Etat des républiques de la Fédération de Russie et des langues des peuples de la Fédération de Russie ».

b) Questions non résolues

194. D'après les informations dont dispose le Comité consultatif, les langues des personnes appartenant à des minorités qui n'ont pas rang de langues d'Etat ne sont pratiquement jamais employées au sein de l'administration, même sur le territoire des sujets de la fédération qui leur garantissent un statut officiel dans les zones d'implantation substantielle des personnes appartenant aux groupes linguistiques concernés.

195. Le Comité consultatif considère la protection des langues d'Etat comme un but légitime, mais il est essentiel pour cela qu'il soit poursuivi dans un strict respect des principes énoncés par la Convention-cadre. A ce propos, le Comité consultatif relève que, nonobstant les garanties précitées concernant le droit à l'emploi des langues minoritaires, la loi relative à la langue d'Etat de la Fédération de Russie de 2005 semble avoir étendu l'utilisation du russe dans un certain nombre de domaines, y compris privés, ce qui représenterait une entrave excessive à l'usage des langues minoritaires. La portée de ces exigences demeure floue pour le Comité consultatif, compte tenu des exceptions prévues par la loi et du fait que les personnes appartenant à des minorités nationales ne se soient pas plaintes de sanctions infligées à des individus ou à des organisations pour infraction à la législation linguistique. Le Comité consultatif s'inquiète néanmoins de ce qu'une interprétation et une application strictes de certaines dispositions légales pourraient entraver l'exercice des droits consacrés par les articles 10 et 11 de la Convention-cadre, dans la mesure où ces dispositions imposeraient des contraintes excessives aux personnes qui choisiraient d'employer des langues minoritaires.

Recommandation

196. Les autorités sont invitées instamment à veiller à ce que les normes fédérales en vigueur qui régissent l'emploi des langues soient appliquées dans le strict respect des principes énoncés aux articles 10 et 11 de la Convention-cadre.

Choix de l'alphabet des langues d'Etat

Constats du premier cycle

197. Dans son premier Avis, le Comité consultatif faisait part de ses critiques à l'égard des amendements, alors examinés (puis adoptés en novembre 2002), à la loi relative aux langues des peuples de la Fédération de Russie de 1991, qui imposaient l'emploi d'un alphabet fondé sur l'alphabet cyrillique pour l'ensemble des langues d'Etat de la Fédération de Russie.

Situation actuelle

Questions non résolues

198. Le 16 novembre 2004, la Cour constitutionnelle a confirmé la constitutionnalité des amendements de 2002 imposant l'usage d'un alphabet fondé sur l'alphabet cyrillique pour l'intégralité des langues d'Etat de la Fédération de Russie⁷, amendements qui avaient fait l'objet d'un recours par le Conseil d'Etat et la Cour suprême de Tatarstan. La Cour constitutionnelle a souligné, dans son arrêt, la complexité de la transposition de la langue d'Etat du Tatarstan en

⁷ Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 novembre 2004, n° 16-P, concernant le recours déposé par le Tatarstan qui contestait la constitutionnalité des amendements de 2002.

alphabet latin, compte tenu de l'importante population tatarophone vivant dans d'autres sujets de la Fédération de Russie et susceptible de ne pas maîtriser l'alphabet latin.

199. Le Comité consultatif rappelle néanmoins qu'il est difficile d'établir une nette distinction entre le droit d'employer une langue minoritaire et le droit de choisir l'alphabet indispensable à l'usage de la langue en question. Le choix de l'alphabet, qui fait partie du droit d'utiliser une langue minoritaire en privé et en public, conformément à l'article 10, alinéa 1 de la Convention-cadre, devrait être laissé aux personnes concernées. Cela semble être en général le cas en Fédération de Russie dans la pratique et il importe que cet usage perdure. S'agissant des relations officielles, les conditions relatives aux rapports entre les personnes appartenant à des minorités et les autorités administratives fixées par l'article 10, alinéa 2, de la Convention-cadre s'appliquent.

200. Le Comité consultatif observe que les amendements de 2002 autorisent l'emploi d'un alphabet différent pour les langues d'Etat, en cas d'exception prévue par la législation fédérale. Il n'existe cependant aucun texte de ce type. La situation demeura insatisfaisante tant qu'il en sera ainsi.

Recommandations

201. Les autorités ne devraient pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de choisir l'alphabet qu'elles souhaitent employer en privé ou en public, conformément à l'article 10, alinéa 1, de la Convention-cadre, devraient veiller attentivement à ce que la réglementation relative à l'emploi d'une langue dans les rapports avec l'administration ne déborde pas hors de ce cadre.

202. Il importe que les autorités examinent la possibilité d'adopter une loi fédérale qui autoriserait de manière générale les sujets de la fédération à choisir l'alphabet employé dans les rapports avec les autorités administratives des sujets concernés, tout en prenant en considération les besoins des intéressés.

Le droit à l'assistance gratuite d'un interprète

Situation actuelle

203. Le Comité consultatif observe que le droit des personnes à bénéficier de l'assistance d'un interprète lorsqu'elles ne comprennent pas la langue employée dans une procédure judiciaire est garanti par la loi relative aux langues de la Fédération de Russie de 1991, la loi fédérale relative à l'appareil judiciaire et le Code fédéral de procédure pénale.

204. En pratique, ce droit semble généralement respecté dans l'ensemble de la Fédération de Russie. Cependant, le Comité consultatif a été informé d'un certain nombre d'affaires dans lesquelles ce droit a été dénié à des personnes appartenant à certaines minorités nationales dans le *krai* de Krasnodar, en dépit des difficultés des défenseurs à comprendre la procédure. Le Comité consultatif relève, d'autre part, que ni le médiateur fédéral, ni le médiateur du *krai* de Krasnodar ne semblent avoir reçu de plaintes à ce propos.

Recommandation

205. Il appartient aux autorités de veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales poursuivies pour une infraction pénale aient le droit de bénéficier de l'assistance gratuite d'un interprète lorsqu'elles ne comprennent pas la langue employée dans le cadre

judiciaire, comme le garantit l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 10 de la Convention-cadre.

Article 11 de la Convention-cadre

Indications topographiques

Constats du premier cycle

206. Dans son premier Avis, le Comité consultatif invitait les autorités à veiller à ce qu'aucune modification apportée à la législation fédérale régissant l'emploi des langues ne restreigne le droit, consacré par cette même législation fédérale, d'employer les langues minoritaires sur les indications topographiques aux côtés du russe, « si nécessaire », y compris en alphabet latin.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

207. Le Comité consultatif observe que le droit d'employer les langues minoritaires, y compris en alphabet latin, sur les indications topographiques aux côtés du russe, « si nécessaire », demeure garanti par l'article 8 de la loi fédérale relative à la dénomination des objets géographiques de 1997, ainsi que par l'article 23 de la loi relative aux langues des peuples de la Fédération de Russie et l'article 3 de la loi relative à la langue d'Etat de la Fédération de Russie de 2005.

208. Le Comité consultatif relève que l'exercice de ce droit est plus fréquent à l'égard de la langue éponyme des sujets de la fédération qui ont accordé à celle-ci le statut de langue d'Etat. Le Comité consultatif est cependant conscient que l'allemand figure (en alphabet latin) aux côtés du russe sur les indications topographiques dans les zones d'implantation substantielle des personnes appartenant à la minorité allemande du *krai* de l'Altaï et de l'*oblast* d'Omsk, où l'allemand n'a pas rang de langue d'Etat. Le Comité consultatif a également été informé des préparatifs auxquels procède actuellement la République de Carélie pour la mise en place d'indications topographiques rédigées en deux langues locales, le vepse et le carélien, qui n'ont pas le statut de langue d'Etat mais sont parlées par des personnes appartenant à des minorités vivant dans des zones d'implantation substantielle. Ces deux langues s'écrivent en alphabet latin et les panneaux de signalisation en préparation seront préparés en conséquence.

b) Questions non résolues

209. Cependant, les modifications apportées en 2002 à la loi relative aux langues des peuples de la Fédération de Russie, qui imposent l'usage de l'alphabet cyrillique pour les langues d'Etat, sauf disposition contraire prévue par la législation fédérale, impliquent la rédaction obligatoire en cyrillique des indications topographiques en langues d'Etat de la Fédération de Russie, y compris le tatar (voir également les constats établis au titre de l'article 10). Il semble, par conséquent, qu'une distinction arbitraire ait fait son apparition dans la législation, en vertu de laquelle les langues minoritaires qui n'ont pas rang de langues d'Etat peuvent figurer sur les indications topographiques, s'il y a lieu, en alphabet latin, tandis que cette possibilité est refusée aux langues d'Etat. Le Comité consultatif estime cette situation problématique au regard de l'article 11 de la Convention-cadre, lequel, combiné avec l'article 4, interdit toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale.

Recommandation

210. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à réexaminer la législation en vigueur en matière d'emploi des langues sur les indications topographiques, afin de veiller à sa conformité avec les principes énoncés par les articles 11 et 4 de la Convention-cadre.

Prénoms et noms*Situation actuelle*

211. Un certain nombre de normes fédérales comportent des dispositions relatives à l'enregistrement des prénoms et noms, y compris la loi relative aux langues de la Fédération de Russie de 1991 et la loi fédérale relative aux actes d'état civil de 1997. Selon ces dispositions, la langue russe est employée « en tenant dûment compte des traditions d'attribution d'un prénom ethnique ». Cette législation assez vague exige l'adoption de dispositions à l'échelon des sujets de la fédération pour sa mise en œuvre. Mais, à la connaissance du Comité consultatif, aucune disposition de ce type n'a été adoptée.

212. En pratique, les prénoms et noms des personnes appartenant à des minorités nationales figurent dans les documents officiels sous une forme linguistique russe et, à la connaissance du Comité consultatif, cette pratique n'a fait l'objet d'aucune opposition. Le Comité consultatif a également été informé de situations dans lesquelles les services d'état civil ont fait preuve de souplesse et ont enregistré des prénoms conformes aux règles applicables aux langues minoritaires.

213. Selon des informations de sources non gouvernementales, communiquées au Comité consultatif, certains services d'état civil ont refusé d'accepter les prénoms choisis par des parents roms pour leurs enfants, au motif qu'ils étaient « inhabituels », et les ont contraints à adopter leur équivalent russe traditionnel (voir également les constats établis au titre de l'article 4 pour les difficultés rencontrées plus généralement par les Roms dans les démarches d'enregistrement de leur état civil).

Recommandation

214. Le Comité consultatif encourage les autorités à unifier les normes et les pratiques fédérales en vigueur en matière d'utilisation des prénoms et noms minoritaires dans les documents officiels, et ce dans un strict respect des droits consacrés par l'article 11 de la Convention-cadre.

Article 12 de la Convention-cadre**Manuels scolaires et formation des enseignants***Constats du premier cycle*

215. Dans son premier Avis, le Comité consultatif demandait instamment aux autorités de remédier à la pénurie de manuels scolaires pour l'enseignement des langues minoritaires.

216. Le Comité consultatif invitait également à améliorer encore la présentation de certaines minorités dans les manuels d'histoire et d'autres disciplines.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

217. La constante exigence d'un nombre supplémentaire de manuels de langues minoritaires est en partie satisfaite par les accords passés entre divers sujets de la fédération, notamment le Tatarstan, le Bachkortostan et la Mordovie, dont les gouvernements fournissent des manuels aux établissements scolaires dans un certain nombre de régions où sont domiciliées des personnes appartenant à ces minorités nationales.

218. Plusieurs régions ont mis en place des stages de formation professionnelle destinés aux enseignants des établissements scolaires présentant une « composante ethnoculturelle » (voir plus loin les constats établis au paragraphe 232), y compris Moscou, la Carélie, Tomsk, Orenbourg et le *kraï* de Krasnodar.

219. Le Comité consultatif se félicite que le ministère fédéral de l'Education ait admis le problème de la présentation impropre de certaines minorités nationales, à commencer par les Tchétchènes et les Tatars, mais également les Roms, dans les manuels scolaires et qu'il ait annoncé en octobre 2005 qu'une révision indépendante s'imposait. Certains sujets de la Fédération, dont l'*oblast* de Sverdlovsk et le *kraï* de Krasnodar, se sont efforcés de leur côté de présenter sous un jour plus favorable les minorités dans leurs manuels d'histoire.

b) Questions non résolues

220. Les manuels de langues minoritaires demeurent rares, surtout en ce qui concerne les langues des minorités qui ne disposent pas de formation territoriale, et une bonne part des manuels disponibles seraient de médiocre qualité, notamment pour les langues rom et arménienne.

221. En 2005, suite au transfert de compétences de la plupart des dépenses d'enseignement aux sujets de la fédération, les difficultés rencontrées par certaines régions dans la fourniture de manuels scolaires pour l'enseignement des langues minoritaires se sont accentuées. Cette pénurie touche également les enseignants de langues minoritaires. Bien qu'un certain nombre d'universités pédagogiques proposent des formations à l'enseignement des langues minoritaires, elles se concentrent principalement dans les républiques de la fédération et portent en général sur les langues d'Etat.

222. En dépit des efforts déployés par certaines régions pour améliorer la présentation des minorités dans les manuels scolaires, la situation demeure problématique dans plusieurs autres sujets de la fédération et les autorités fédérales n'ont toujours pas engagé une action énergique en la matière, bien qu'elles aient fait part de leur intention de remédier à ces insuffisances. Le Comité consultatif a par ailleurs été informé de la présentation impropre de certaines religions minoritaires dans les manuels.

Recommandations

223. Compte tenu du transfert des compétences financières en matière d'éducation aux entités constituantes de la fédération, les autorités fédérales devraient s'employer à veiller à la répartition équitable des ressources destinées à la publication des manuels et à la formation des enseignants dans l'ensemble de la fédération.

224. Les autorités sont invitées instamment à mettre rapidement à exécution leur projet annoncé de procéder à une révision indépendante de la présentation des minorités nationales

dans les manuels scolaires. Il importe que cette révision s'applique également à la façon dont les religions sont présentées.

Egalité des chances dans l'accès à l'éducation

Constats du premier cycle

225. Dans son premier Avis, le Comité consultatif encourageait les autorités à lever les obstacles à l'accès à l'éducation auxquels se heurtent les personnes appartenant à des minorités nationales dans un certain nombre de régions, et notamment certaines populations déplacées.

226. Le Comité consultatif s'inquiétait tout particulièrement des restrictions imposées par des collectivités locales et régionales à l'accès à l'éducation des personnes dépourvues de titre d'enregistrement de leur lieu de résidence et invitait les autorités à remédier sans délai à cette situation.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

227. Les autorités fédérales ont adopté des mesures visant à supprimer les restrictions constatées dans un certain nombre de communes et de régions en matière d'accès aux établissements scolaires des enfants dont les parents ne disposaient pas de titre d'enregistrement de leur lieu de résidence. En mars 2003, le ministère fédéral de l'Éducation a adressé aux autorités compétentes de l'ensemble des sujets de la fédération un mémorandum expliquant que l'admission de tous les enfants s'imposait dans les établissements scolaires, indépendamment de l'enregistrement de leur lieu de résidence et de leur citoyenneté. Le Comité consultatif croit savoir que les ministères et les services de l'Éducation de plusieurs sujets de la fédération ont adressé le même message aux établissements scolaires confrontés à ce problème.

b) Questions non résolues

228. En dépit de ces initiatives, le Comité consultatif est conscient que les établissements scolaires d'un certain nombre de régions et de communes ont continué à restreindre leur accès aux enfants dépourvus d'enregistrement, y compris à Saint-Pétersbourg, dans le *kraï* de Krasnodar, Rostov, Pskov, Kaliningrad et d'autres encore, bien que la situation semble s'améliorer de manière encourageante grâce au revirement d'attitude de plusieurs établissements scolaires⁸. Le Comité consultatif a également été informé des difficultés similaires rencontrées par les enfants de personnes apatrides, parmi lesquelles les Roms.

229. Le Comité consultatif est également préoccupé par les problèmes auxquels sont confrontés les enfants vivant dans des zones reculées et économiquement pauvres, et dont les parents n'ont pas les moyens d'assurer le transport vers un établissement scolaire. Cette situation touche de manière disproportionnée les personnes appartenant à des minorités nationales, y compris un certain nombre d'enfants roms, comme ceux de Nizhnye Oselki, dans l'*oblast* de Leningrad. Les enfants appartenant à la minorité darguine du *kraï* de Stavropol sont également confrontés à de graves difficultés dans ce domaine, tout comme ceux des personnes déplacées des populations tchéchènes et ingouches qui demeurent dans des abris provisoires en Ingouchie (voir également les constats établis au titre de l'article 5).

⁸ Voir, à ce sujet, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Timishev c. Russie* 55762/00 et 55974/00 [2005] ECHR 858 (13 décembre 2005) concernant, notamment, le refus d'inscription, par un établissement scolaire de Kabardino-Balkarie, des enfants d'origine tchéchène dont le père ne possédait pas de titre d'enregistrement valide de la localité concernée.

Recommandations

230. Les autorités fédérales devraient accroître les efforts de tous les acteurs concernés, y compris les représentants de la présidence dans les districts fédéraux et le ministère de la Justice, afin de mettre en conformité la législation et les usages des régions et des communes en matière d'accès à l'éducation avec le droit fédéral en la matière.

231. Il incombe également aux autorités compétentes de redoubler d'efforts pour veiller à ce que les difficultés socio-économiques qui touchent de manière disproportionnée les personnes appartenant à des minorités nationales ne restreignent pas l'accès à l'éducation des enfants.

Education multiculturelle et interculturelle

Situation actuelle

a) Evolutions positives

232. Le Comité consultatif observe avec satisfaction que, dans un certain nombre de sujets de la fédération, la « composante régionale » des programmes scolaires classiques (destinés à l'ensemble des élèves), laquelle représente approximativement 10 à 15 % des classes, comprend l'étude des langues et des cultures des groupes ethniques de la région. Les programmes scolaires classiques comportent par ailleurs une « composante scolaire », dont le contenu est déterminé par les autorités scolaires respectives et peut également servir à la mise en place de cours en option pour l'enseignement de la langue et de la culture d'une ou plusieurs minorités nationales (les établissements en question deviennent alors des « établissements scolaires à composante ethnoculturelle »). La souplesse de ce système a permis à différents types d'établissements scolaires de respecter les programmes classiques en proposant un enseignement des langues minoritaires à des niveaux divers et sous des formes variées (voir également les constats établis au titre de l'article 14).

233. Le Comité consultatif se félicite des mesures prises par un certain nombre de sujets de la fédération, tels que l'*oblast* de Sverdlovsk, afin d'intégrer dans les programmes scolaires la tolérance et le respect des droits de l'homme (voir également plus haut les constats établis au titre de l'article 6).

234. Une conscience accrue existe s'agissant des besoins spécifiques en matière d'éducation des enfants des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays, dont le nombre augmente dans de nombreuses villes et agglomérations russes. Ainsi, à Moscou, cinq établissements secondaires ont collaboré depuis 2003 avec le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés en Fédération de Russie, afin de faciliter l'intégration sociale, linguistique et culturelle des enfants de réfugiés.

b) Questions non résolues

235. Il appartient aux autorités des sujets respectifs de la fédération de décider du contenu de la « composante régionale » ; dans bien des cas, cette partie du programme est consacrée à la géographie et à l'histoire de la région, sans englober la culture et l'histoire des minorités.

236. Le Comité consultatif s'inquiète de ce que, en dépit du surcroît d'efforts déployés ces dernières années, le système éducatif ne soit toujours pas adapté aux besoins de certaines catégories de la population, parmi lesquelles les enfants des migrants et des Roms. Le Comité consultatif a été informé de l'absentéisme et des mauvais résultats scolaires de ces enfants dans un certain nombre de sujets de la fédération. Une étude réalisée dans l'*oblast* de Sverdlovsk

révèle, par exemple, que jusqu'à 95 % des Roms de la région n'ont pas bénéficié d'un enseignement secondaire.

237. Une formation supplémentaire s'avère en général indispensable aux enseignants chargés de classes pluriethniques et de l'enseignement du russe sous forme de langue étrangère. Les classes préparatoires créées par quelques régions pour les étudiants issus de milieux défavorisés offrent souvent un enseignement plus médiocre que les classes ordinaires et ont parfois entraîné une ségrégation des enfants appartenant à certaines minorités nationales ; c'est le cas, notamment, des élèves turcs meskhètes d'un certain nombre d'établissements scolaires du *krai* de Krasnodar et des élèves roms de plusieurs écoles de Perm, Arkhangelsk, Astrakhan, de et d'autres sujets de la Fédération. On ignore si des mesures ont été prises pour faciliter la réintégration de ces élèves dans des classes régulières.

Recommandations

238. Les autorités compétentes devraient assurer la promotion de la diffusion de la connaissance des cultures minoritaires également parmi les enfants de la population majoritaire, notamment en intégrant l'étude des langues et cultures des minorités nationales dans la « composante régionale » du programme scolaire.

239. Il est indispensable que des initiatives soient prises pour la formation d'enseignants bilingues et plurilingues destinés à travailler dans les milieux pluriculturels. Il importe d'aider les établissements scolaires qui accueillent un nombre élevé d'élèves issus de familles minoritaires à trouver le moyen de répondre aux besoins desdits élèves, sans imposer des solutions qui recourent à la ségrégation.

240. Il est essentiel que les classes préparatoires destinées aux enfants appartenant à certaines minorités nationales n'entraînent pas leur ségrégation permanente.

Article 13 de la Convention-cadre

Les aides publiques aux établissements d'enseignement privé

Situation actuelle

241. Suite aux modifications apportées en 2004 à la loi relative à l'éducation, l'ancien système des aides obligatoires versées par le budget fédéral aux établissements d'enseignement général non publics et accrédités a été supprimé. Les collectivités régionales conservent la possibilité d'accorder cette aide, mais ils n'en ont plus l'obligation. Le Comité consultatif ignore combien d'établissements scolaires du secteur privé dispensant un enseignement en langues minoritaires, y compris ceux créés par les autonomies culturelles nationales, ont vu leur financement diminuer par suite de ces modifications, mais il estime regrettable, compte tenu du faible nombre de ces établissements, que ce nombre diminue encore.

Recommandation

242. Le Comité consultatif encourage les autorités à éviter de prendre des mesures susceptibles de menacer la viabilité financière des établissements d'enseignement privé qui offrent un enseignement en langues minoritaires, y compris ceux qui ont été créés par les autonomies culturelles nationales.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement en langues minoritaires et des langues minoritaires

Constats du premier cycle

243. Dans son premier Avis, le Comité consultatif constatait que le cadre normatif de la mise en œuvre de l'article 14 demeurait imprécis et invitait les autorités à y apporter des éclaircissements.

244. Le Comité consultatif estimait également indispensable de déployer des efforts supplémentaires, en vue d'accroître le contenu et le volume de l'enseignement en langues minoritaires et des langues minoritaires, notamment dans les grandes agglomérations et pour les personnes appartenant à des minorités dispersées.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

245. Plusieurs sujets de la fédération se sont efforcés d'augmenter la disponibilité de l'enseignement des langues minoritaires dans les établissements publics. Selon les informations communiquées par le gouvernement, ces efforts ont été particulièrement couronnés de succès dans certaines régions du Nord, de Sibérie et de l'extrémité orientale du pays, y compris à Krasnoïarsk et Tomsk, où un réseau d'établissements d'enseignement préscolaire, dans lesquels sont enseignées les langues des peuples autochtones numériquement peu importants, a été mis en place. Bien que les enfants des peuples autochtones continuent le plus souvent d'intégrer des établissements scolaires russophones à l'issue de cet enseignement préscolaire, il existe 664 établissements secondaires regroupant 76 000 élèves dans lesquels vingt-trois langues maternelles des peuples autochtones sont enseignées.

246. La situation est ailleurs plus contrastée, mais le Comité consultatif observe que la quasi-totalité des sujets de la fédération dispose désormais d'au moins quelques établissements scolaires « à composantes ethnoculturelles », tandis que d'autres, y compris les républiques du Tatarstan, du Bachkortostan et de Sakha (Iakoutie), ont créé des établissements dans lesquels l'enseignement est intégralement dispensé dans les langues d'Etat. Le Comité consultatif a appris, au cours des entretiens qu'il a eus avec les autorités de l'*oblast* de Sverdlovsk, que toute minorité nationale de la région souhaitant mettre en place une classe ou un établissement où l'enseignement se ferait dans sa langue maternelle bénéficierait d'une aide publique, sous réserve que des enseignants et du matériel pédagogique soient disponibles et que la demande soit suffisante. D'après les chiffres communiqués par le gouvernement, l'enseignement est dispensé en langue minoritaire (dans des proportions variables, y compris sous la forme de matières optionnelles) dans 9,9 % des établissements d'enseignement général, tandis que les langues minoritaires sont enseignées sous forme de discipline scolaire dans 16,4 % des établissements d'enseignement général.

b) Questions non résolues

247. Le Comité consultatif regrette que les dispositions d'application détaillées du droit à bénéficier d'un enseignement en langues minoritaires ou un enseignement de ces langues, consacré par l'article 9 de la loi relative aux langues des peuples de la Fédération de Russie et l'article 6 de la loi fédérale relative à l'éducation, n'aient toujours pas été adoptées. Il n'existe, par exemple, aucune disposition fixant les seuils numériques relatifs à l'introduction de ce type

d'enseignement et les établissements scolaires existants « à composantes ethnoculturelles » ne possèdent aucun fondement juridique en droit fédéral.

248. Malgré les tentatives faites par quelques sujets de la fédération, parmi lesquels Moscou, le Bachkortostan et la Tchouvachie, pour préciser le fondement juridique de ces établissements scolaires, les dispositions détaillées sur les conditions et les modalités de création des établissements de langues minoritaires sont également rares à l'échelon national. Ainsi, les normes d'enseignement régional de l'*oblast* de Sverdlovsk prévoient l'existence d'établissements ou de classes à « composantes ethnoculturelles », mais aucun dispositif qui permettrait d'amorcer leur mise en place. En pratique, la décision est prise par la direction de chaque établissement scolaire en fonction de la demande, ainsi que de la disponibilité des enseignants et du matériel pédagogique, bien souvent sans les encouragements de l'Etat.

249. Le Comité consultatif considère que cette méthode du « laisser faire » n'offre pas de garanties suffisantes pour permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales d'exercer leur droit à l'enseignement en langue maternelle consacré par la législation fédérale. Cette situation se révèle particulièrement difficile pour les personnes appartenant à des minorités dispersées et à des minorités dépourvues « d'Etat-parent » ou de formation territoriale au sein de la fédération, qui sont désireuses et capables de promouvoir leur langue dans d'autres régions. Se référant une fois de plus à l'exemple de l'*oblast* de Sverdlovsk, le Comité consultatif relève que si le tatar est enseigné en tant que discipline scolaire dans dix-neuf établissements (dans une région qui compte environ 168 000 Tatars) et le mari dans quatre établissements (on compte près de 28 000 Maris), il n'existe aucune possibilité d'apprendre les langues de l'une des autres minorités nationales numériquement faibles et essentiellement dispersées de la région, dans les établissements scolaires publics.

250. Le Comité consultatif reconnaît que la demande de cet enseignement des langues minoritaires est bien souvent faible. Cependant, comme le droit à cet enseignement est consacré par la législation fédérale, le Comité consultatif considère que les autorités n'ont pas suffisamment sensibilisé les élèves et les parents aux différentes dispositions qui pourraient être prises pour bénéficier d'une formation en langues minoritaires.

251. Le Comité consultatif considère cette situation aggravée par le manque de clarté de la législation fédérale dans l'attribution des compétences relatives à la satisfaction de la demande du public pour l'enseignement des langues minoritaires, car la loi relative à l'éducation de la Fédération de Russie répartit les diverses compétences mal définies entre les échelons fédéral, régional et municipal. Les initiatives récemment prises pour clarifier cette répartition, notamment par les modifications apportées à la loi relative à l'éducation en août 2004, ont attribué davantage de responsabilités financières en matière de politique d'éducation aux collectivités régionales, ce qui rend la satisfaction des demandes dans ce domaine plus difficile pour certains sujets économiquement défavorisés de la fédération.

Recommandations

252. Les autorités sont instamment invitées à élaborer des dispositions d'application précises du droit à bénéficier d'un enseignement en langues minoritaires et de ces langues, telles que prévu par la législation fédérale.

253. Des efforts supplémentaires s'imposent pour poursuivre l'accroissement du contenu et du volume de cet enseignement, notamment en précisant clairement les compétences relatives à

la satisfaction de la demande des parents et des enfants, ainsi qu'en sensibilisant ces derniers aux possibilités existantes.

Article 15 de la Convention-cadre

Représentation au sein des instances élues

Constats du premier cycle

254. Dans son premier Avis, le Comité consultatif observait que seuls certains sujets de la fédération avaient pris des dispositions pour assurer la participation effective des personnes appartenant aux peuples autochtones et invitait les autorités à la fois fédérales et régionales à accorder davantage d'attention à cette question.

255. Le Comité consultatif considérait problématique le système électoral destiné à garantir une représentation ethnique au sein de l'Assemblée populaire du Daguestan et encourageait les autorités à mener les réformes prévues dans le respect des principes énoncés par la Convention-cadre.

256. Le Comité consultatif faisait part de son inquiétude au sujet des répercussions sur les possibilités de participation à la vie politique des minorités nationales, des exigences en vigueur dans le droit fédéral pour la création des partis politiques et encourageait les autorités à remédier à ce problème, le cas échéant en modifiant la législation.

257. Les autorités étaient instamment invitées à poursuivre le processus actuel de suppression des conditions de connaissances linguistiques imposées aux candidats à la présidence, qui subsistaient dans les dispositions électorales d'un certain nombre de sujets de la fédération.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

258. Le Comité consultatif relève avec satisfaction que des personnes appartenant à trente minorités nationales siègent à la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie et que, bien que des données statistiques ne soient pas collectées sur la composition ethnique des instances représentatives des sujets de la fédération, celles-ci comportent également bien souvent un certain nombre des personnes appartenant à des minorités nationales.

259. Le Comité consultatif se félicite de la conformité avec ses recommandations des nouvelles dispositions adoptées par la République du Daguestan pour l'élection des candidats à l'Assemblée populaire. Dans les principales localités pluriethniques du Daguestan, les circonscriptions conçues selon des critères ethniques ont été remplacées par des circonscriptions ayant plusieurs sièges à pourvoir, qui comportent des listes de candidats distinctes pour chaque minorité nationale, ainsi qu'une liste « libre » ouverte aux candidats de toute origine ethnique. Cette réforme devrait permettre au Daguestan d'obtenir une représentation optimale de sa population pluriethnique, tout en assurant aux candidats désireux de se présenter aux élections sans affirmer leur appartenance ethnique la possibilité de le faire.

b) Questions non résolues

260. Le Comité consultatif regrette profondément l'abrogation en 2004 des dispositions alors en vigueur de la loi relative à la garantie des droits des peuples autochtones numériquement peu importants de 1999, qui autorisaient l'existence de quotas au profit des peuples autochtones dans les corps législatifs des sujets de la fédération. Ceux de l'*okrug* autonome de Khanty-Mansiysk

et de l'*okrug* autonome de Iamalo-Nenets, qui avaient instauré ce type de quotas avant 2004, se sont vus refuser par la Douma d'Etat la possibilité de les réintroduire et devront par conséquent trouver d'autres moyens d'assurer la représentation de leur population autochtone. Le Comité consultatif considère cette abrogation comme une régression dans la mise en œuvre par la Fédération de Russie de l'article 15 de la Convention-cadre, puisque les quotas fixés par les districts autonomes de Khanty-Mansiysk et Iamalo-Nenets garantissaient effectivement la participation des peuples autochtones dans leurs assemblées législatives respectives.

261. Le Comité consultatif regrette également que l'exigence imposée aux partis politiques de disposer d'antennes régionales dans la moitié au moins des sujets de la Fédération de Russie n'ait pas été supprimée, alors que cette disposition est susceptible d'entraver la possibilité, pour les personnes appartenant à des minorités nationales régionalement concentrées, de former des partis (voir également les constats établis au titre de l'article 7)⁹. La décision prise en 2004 de relever le seuil minimal d'adhérents d'un parti de 10 000 à 50 000 personnes pourrait représenter un obstacle supplémentaire pour les personnes appartenant à des minorités nationales désireuses de créer des partis politiques.

262. En outre, les modifications apportées à la législation fédérale en matière électorale et référendaire en juillet 2005 ont probablement ajouté de nouvelles barrières administratives à la participation à la prise de décisions des personnes appartenant à des minorités. Parmi celles-ci figurent le nouveau seuil de 7 % que devront franchir les partis politiques pour siéger au sein des instances représentatives, l'interdiction de la formation de coalitions électorales et la suppression des circonscriptions à siège unique pour les élections législatives, au profit de listes établies par les partis, alors que le système antérieur avait permis aux personnes appartenant à des minorités nationales domiciliées dans des zones d'implantation substantielle, comme les Altaïs du *krai* de l'Altaï, d'être représentées.

263. Le Comité consultatif relève que huit sujets de la Fédération maintiennent l'exigence, imposée aux candidats à l'élection présidentielle, d'une connaissance de la langue d'Etat du territoire concerné.

Recommandations

264. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à examiner, en collaboration avec les intéressés, la possibilité de réintroduire les dispositions autorisant la fixation de quotas en faveur des peuples autochtones dans les assemblées législatives des sujets de la fédération.

265. La Douma d'Etat et les autorités fédérales et régionales, devraient évaluer les répercussions du nouveau système électoral et de la législation applicable aux partis politiques sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie publique et procéder aux modifications nécessaires.

Mécanismes de consultation

Constats du premier cycle

266. Dans son premier Avis, le Comité consultatif encourageait les autorités à faire un meilleur usage des structures consultatives existantes, mises en place pour les questions relatives à la protection des minorités nationales.

⁹ Cette exigence a été confirmée par l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 1^{er} février 2005, n° 1-P, concernant « le Parti républicain balte » créé dans la région de Kaliningrad.

Situation actuelle

Question non résolues

267. Dans le présent Avis, le Comité consultatif a formulé des observations sur les insuffisances des conseils consultatifs des représentants des minorités nationales adjoints à un nombre croissant de sujets de la fédération (voir les constats établis au titre de l'article 5). La dissolution du Conseil consultatif des autonomies culturelles nationales auprès du gouvernement de la Fédération de Russie a également été évoquée. Plusieurs autres instances consultatives en charge des difficultés auxquelles se heurtent les personnes appartenant à des minorités spécifiques, y compris la Commission interministérielle pour les difficultés rencontrées par les Turcs meskhètes, le Conseil consultatif des peuples autochtones numériquement peu importants et le Groupe d'experts sur les Roms, ont par ailleurs été dissoutes.

268. Ces changements se sont produits à l'occasion d'une vaste réorganisation du gouvernement de la Fédération de Russie, qui a donné lieu à la suppression en mars 2004 de la fonction du ministre fédéral des Questions relatives aux nationalités et le transfert de la plupart de ses compétences, tout d'abord au ministère de la Culture, puis au ministère nouvellement créé du Développement régional. Le Comité consultatif est sensible aux efforts déployés par ce dernier pour servir de canal de communication aux personnes appartenant à des minorités nationales, y compris aux peuples autochtones, dans leurs rapports avec les autres ministères. Toutefois, l'absence de services spéciaux en charge des minorités nationales, notamment au ministère de l'Exploitation des ressources naturelles et au ministère du Développement économique et social, rend cet objectif de médiation difficile à réaliser, surtout lorsqu'il s'agit de canaliser les intérêts des peuples autochtones.

Recommandations

269. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à accélérer la création du Conseil consultatif des relations interethniques sous la tutelle du ministère du Développement régional et d'accroître le nombre de points d'entrée pour canaliser les intérêts des minorités nationales vers les autres ministères. Il convient également de s'efforcer de garantir la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à la prise de décision dans les sujets de la fédération, y compris à l'échelon local.

Participation à la vie économique

Constats du premier cycle

270. Dans son premier Avis, le Comité consultatif constatait la persistance de lacunes dans la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie économique et considérait qu'il appartenait au gouvernement de redoubler d'efforts pour remédier à cette situation.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

271. Comme cela a déjà été évoqué dans le présent Avis (voir plus haut les constats établis au titre de l'article 4), le Comité consultatif se félicite de l'adoption par le gouvernement fédéral d'un programme spécial visant à faciliter le développement économique des peuples autochtones numériquement peu importants, dont la mise en œuvre a déjà débuté. Ces initiatives ont rencontré un certain succès, notamment lorsqu'elles étaient complétées par les programmes de développement adoptés par plusieurs sujets de la fédération.

b) Questions non résolues

272. Le Comité consultatif s'inquiète de ce que, en dépit de ces efforts, le chômage semble continuer à toucher de manière disproportionnée plusieurs peuples autochtones numériquement peu importants du Nord et un certain nombre d'autres groupes concernés par la Convention-cadre, dont les Roms (voir également les constats établis au titre de l'article 5). La situation est souvent aggravée par les problèmes liés au système d'enregistrement du lieu de résidence, puisque les employeurs de certaines régions sont tenus d'engager uniquement les personnes titulaires d'un enregistrement, ce qui génère des entraves excessives à l'accès des personnes appartenant à des groupes particuliers au marché du travail. Le défaut d'enregistrement a également servi de prétexte à quelques autorités locales et agents de la force publique de diverses villes, notamment à Moscou et à Saint-Pétersbourg, pour empêcher ou entraver l'installation par les Roms de leurs étals sur les marchés, soit en leur refusant l'accès, soit en exigeant des pots-de-vin en échange de l'exercice de leurs activités commerciales ou encore en organisant leur éviction.

Recommandations

273. Les autorités devraient veiller à l'absence de toute restriction excessive à l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales au marché du travail et élaborent des mesures concrètes pour remédier aux lacunes identifiées en la matière.

Article 16 de la Convention-cadre**Les déplacements forcés, y compris les expulsions***Constats du premier cycle*

274. Dans son premier Avis, le Comité consultatif invitait les autorités fédérales à prendre des mesures décisives et urgentes pour veiller à ce que les autorités du *krai* de Krasnodar procèdent à la révision de leurs normes et de leur politique, lesquelles visaient apparemment à faire pression sur les personnes appartenant à certaines minorités nationales, notamment les Meskhètes, pour qu'elles quittent la région.

275. Le Comité consultatif encourageait les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour faciliter le retour volontaire des Ingouches déplacés du district de Prigorodny en Ossétie du Nord-Alanie et pour garantir le caractère volontaire du retour des personnes déplacées à la suite du conflit survenu en Tchétchénie.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

276. Les autorités du *krai* de Krasnodar ont entrepris en 2005, après un retard considérable, de se conformer aux arrêts de la Cour constitutionnelle qui condamnaient les modalités du régime d'enregistrement de cette région. Ainsi, le 14 décembre 2005, une nouvelle loi « relative à la mise en œuvre de la politique nationale à l'égard du statut juridique des ressortissants étrangers et des personnes apatrides sur le territoire du *krai* de Krasnodar » a supprimé les restrictions illicites à l'enregistrement des citoyens russes qui étaient en vigueur depuis plus de dix ans (voir également les constats établis au titre de l'article 4).

277. Le Comité consultatif se félicite des progrès réalisés jusqu'ici pour aider au retour volontaire des Ingouches déplacés du district de Prigorodny, où ils demeuraient, lors du conflit

survenu en 1992 entre l'Ingouchie et l'Ossétie du Nord-Alanie (voir également les constats établis au titre de l'article 5). A ce propos, le Comité consultatif observe avec satisfaction que, dans son arrêt du 1^{er} décembre 2005, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie exige l'existence d'un consentement mutuel des sujets de la fédération pour procéder à la modification de leurs frontières communes. Cet arrêt établit ainsi que l'article 6 de la loi relative à la réhabilitation des peuples victimes de la répression, qui garantit « la réhabilitation territoriale » des peuples victimes de la répression, doit être interprété au vu des dispositions constitutionnelles de la Fédération de Russie.

b) Questions non résolues

278. Bien que des améliorations aient été apportées aux dispositions relatives à l'enregistrement du lieu de résidence des citoyens russes en vigueur dans le *krai* de Krasnodar, la plupart des personnes appartenant à des minorités nationales qui ont rencontré des difficultés pour obtenir un titre d'enregistrement (tout particulièrement les Turcs meskhètes, les Khemchils, les Yézidis et les Kurdes de Batumi) étaient des ex-citoyens soviétiques auxquels la citoyenneté automatique avait été refusée en 1991-1992 ou qui n'avaient pu obtenir leur naturalisation au titre de la procédure simplifiée adoptée par la suite, en raison du traitement discriminatoire qui leur était réservé. Suite à l'entrée en vigueur de la loi relative au statut juridique des ressortissants étrangers de 2002, bon nombre de ces personnes se sont retrouvées en situation irrégulière (voir plus haut les constats établis au titre de l'article 4). Le Comité consultatif s'inquiète des informations qui lui ont été communiquées, selon lesquelles plusieurs tribunaux d'arrondissement du *krai* de Krasnodar ont commencé en 2003 à ordonner l'expulsion de Turcs meskhètes et de personnes appartenant à d'autres minorités nationales, parmi lesquelles des Arméniens.

279. En 2005, un programme spécial de relocalisation financé par le gouvernement des Etats-Unis et géré par l'Organisation internationale pour les migrations a permis la réinstallation de 7 000 Turcs meskhètes qui demeuraient dans le *krai* de Krasnodar sans titre d'enregistrement d'être aux réinstaller Etats-Unis. Le Comité consultatif se félicite de ce programme, dans la mesure où il a permis d'apporter une solution à la situation irrégulière de milliers de Turcs meskhètes du *krai* de Krasnodar. Cependant, le Comité consultatif note avec préoccupation les informations qui lui ont été transmises et qui font état de tentatives d'obstruction à ce processus de réinstallation de la part des milieux dirigeants du *krai* de Krasnodar, alors que ces derniers refusaient dans le même temps d'offrir aux Turcs meskhètes la possibilité de régulariser leur séjour dans la région. Le Comité consultatif est également préoccupé par les informations selon lesquelles, à l'occasion du programme de réinstallation américain, la situation des personnes appartenant à d'autres minorités nationales, dont les Yézidis, les Kurdes de Batumi et les Khemchils, se détériore.

280. Le Comité consultatif relève que les difficultés qui continuent à entraver le retour des Ingouches déplacés, y compris l'absence de consensus sur le nombre d'Ingouches habilités à demander une aide à la réinstallation, sont accentuées par l'incapacité à trouver une solution politique au litige territorial. L'incertitude qui en résulte au sujet du sort du district de Prigorodny alimente les suppositions et génère de ce fait des tensions, qui pèsent sur le processus de retour de ces populations.

281. Le Comité consultatif observe avec inquiétude que le retour des personnes déplacées en Tchétchénie s'accélère, suite à la décision d'associer le versement d'une indemnisation au retour concret des candidats, malgré l'absence de garanties de sécurité dans certaines des zones concernées.

Recommandations

282. Il importe que les autorités soutiennent activement les efforts des Turcs meskhètes désireux de demeurer sur le territoire du *krai* de Krasnodar, ainsi que des personnes appartenant à d'autres minorités nationales, pour régulariser leur statut juridique et leur offrent des garanties quant à l'exercice de leurs droits.

283. Le Comité consultatif considère qu'il convient de retenir l'interprétation, donnée par la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, de l'article 6 de la loi relative à la réintégration des peuples victimes de la répression pour lever les obstacles qui continuent à entraver le retour des Ingouches dans le district de Prigorodny. Il est indispensable que toutes les parties concernées soient consultées et qu'une solution politique, qui tienne compte des besoins de l'ensemble des parties, soit conçue sans tarder.

284. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à veiller à ce que le retour des personnes déplacées par le conflit survenu en Tchétchénie se déroule de manière volontaire et dans des conditions de sécurité.

Création de nouvelles formations territoriales

Situation actuelle

285. Le Comité consultatif note que le processus de fusion de l'*oblast* de Perm et de l'*okrug* autonome de Komi-Permiak est désormais bien engagé. Selon les informations communiquées par des sources gouvernementales, à l'issue de cette fusion, les activités culturelles et éducatives des personnes appartenant à la minorité komi-permiak seront financées par un budget distinct et une circonscription électorale spéciale sera créée à leur intention, en vue de faciliter leur représentation au sein des nouvelles instances élues de la région. Le Comité consultatif se félicite de ces intentions, mais observe que les incidences précises de la fusion sur l'aide culturelle, linguistique et éducative dont bénéficiait la minorité nationale komi-permiak demeurent pour l'heure imprécises.

286. Une fusion analogue sera engagée sous peu entre l'*oblast* d'Irkoutsk et l'*okrug* autonome bouriate d'Oust-Ourda, suite aux référenda organisés le 16 avril 2006 sur cette question. Une autre fusion est prévue entre le *krai* de Krasnoïarsk, l'*okrug* autonome de Taïmyr (Dolgano-Nenets) et l'*okrug* autonome d'Evenkie.

287. Le Comité consultatif est préoccupé par les tensions interethniques signalées dans la République d'Adyguée, suite aux appels à la tenue d'un référendum lancés par certains représentants de la population majoritaire, qui pourrait entraîner une fusion entre la République d'Adyguée et le *krai* de Krasnodar. Le Comité consultatif relève que les personnes appartenant à la « nation éponyme » adyguéenne représentent uniquement 24 % de la population de la République. L'organisation de ce référendum exigerait la réforme préalable de la législation référendaire de la République, qui interdit à l'heure actuelle la modification du tracé des frontières de l'Adyguée ; cette éventualité est actuellement examinée par le corps législatif de la République.

288. Le Comité consultatif est extrêmement préoccupé par la montée des tensions en République de Kabardino-Balkarie, qui fait suite aux fusions administratives de zones d'implantation et touche plusieurs villages principalement balkars, sans qu'un référendum ait été organisé comme l'exige pourtant la législation fédérale. Cette situation s'est aggravée avec la classification des terres, peuplées elles aussi en majorité de Balkars, en « terres entre deux zones

d'implantation » en vertu de la loi n° 12 de Kabardino-Balkarie « relative à l'organisation administrative et territoriale de la République de Kabardino-Balkarie », qui a entraîné leur expropriation.

Recommandations

289. Lors de la planification et de la mise en œuvre de fusions entre les sujets de la Fédération de Russie, il incombe aux autorités d'étudier soigneusement leur incidence sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales dans les zones concernées et d'en assurer leur caractère durable. Il est essentiel que les droits culturels, linguistiques et en matière de participation des personnes appartenant à des minorités vivant en zone d'implantation substantielle dans les anciens *okrugs* autonomes ou les autres formations territoriales soient renforcés ou demeurent inchangés à l'issue de la fusion. Il convient que la loi consacre des garanties à cet effet.

290. Il importe que les autorités fédérales, y compris les représentants de la présidence des districts fédéraux respectifs, veillent à ce que les fusions et autres modifications territoriales de ce type ne puissent être engagées que si elles répondent à une demande et à des besoins locaux. En cas d'organisation d'un référendum, il appartient aux autorités de réunir les conditions nécessaires à la tenue d'un scrutin libre et équitable.

291. Le Comité consultatif attire l'attention des autorités régionales et fédérales sur l'obligation de consulter les personnes touchées par les modifications administratives et territoriales, en vue de veiller à ce que ces mesures ne portent pas atteinte aux droits consacrés par la Convention-cadre, y compris le droit à une participation effective. De plus, toute expropriation foncière exigerait d'être examinée au regard des principes applicables en matière de droits de l'homme, parmi lesquels l'article 1^{er} du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, et ce conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Article 17 de la Convention-cadre

292. Le Comité consultatif renvoie à ses constats établis plus haut au titre de l'article 7.

Article 18 de la Convention-cadre

Activités bilatérales

Situation actuelle

293. Le Comité consultatif a obtenu des informations troublantes sur les relations bilatérales difficiles de la Fédération de Russie et de certains pays voisins, qui ont eu parfois des répercussions négatives sur la protection des personnes appartenant aux minorités nationales concernées.

Recommandation

294. Le Comité consultatif invite la Fédération de Russie à agir en collaboration avec les autres parties, afin de promouvoir des relations de bon voisinage, y compris, le cas échéant, par l'adoption d'accords bilatéraux, en vue d'assurer la protection de personnes appartenant aux minorités nationales concernées.

III. CONCLUSIONS

295. Le Comité consultatif considère que les présentes conclusions pourraient servir de base aux conclusions et recommandations qui devront être adoptées par le Comité des Ministres à l'égard de la Fédération de Russie.

Evolutions positives

296. Depuis l'adoption du premier Avis du Comité consultatif en septembre 2002, la Fédération de Russie a continué à prêter attention à la protection des minorités nationales et certains sujets de la fédération ont procédé à la refonte des normes fédérales en vigueur relatives à la protection des minorités dans leurs législations et réglementations respectives.

297. Des mesures ont été prises pour lutter contre la discrimination, y compris des initiatives destinées à remédier aux aspects problématiques du système d'enregistrement du lieu de résidence, qui touchent de manière disproportionnée les personnes appartenant à des minorités nationales.

298. Les hauts représentants de l'administration fédérale ont publiquement souscrit à la lutte contre le racisme et l'intolérance et un certain nombre de programmes ont été adoptés pour la réalisation de ces objectifs. Cette démarche s'est accompagnée d'une augmentation du nombre de condamnations au titre des dispositions de droit pénal pertinentes, qui répriment les actes de violence visant à inciter à la haine nationale, raciale ou religieuse.

299. La plupart des sujets de la fédération disposent d'une presse rédigée dans des langues minoritaires qui fait preuve d'une grande vitalité et des dérogations ont été prévues dans la législation fédérale, qui interdisait auparavant l'emploi des langues minoritaires dans l'ensemble de la radiodiffusion radiophonique et télévisuelle fédérale.

300. Certains sujets de la fédération se sont efforcés d'améliorer l'offre de manuels scolaires et d'enseignants de langues minoritaires, ainsi que d'accroître la disponibilité de l'enseignement des langues minoritaires dans l'enseignement public.

301. Plusieurs sujets de la fédération ont créé des conseils consultatifs des représentants des minorités nationales, qui offrent aux dirigeants des autonomies culturelles nationales et des associations de minorités ethniques la possibilité de prendre part aux décisions.

Sujets de préoccupations

302. En dépit des évolutions positives précitées, la situation des personnes appartenant à des minorités nationales en Fédération de Russie s'est dégradée sur plusieurs points depuis l'adoption du premier Avis, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des garanties fédérales en vigueur en matière de protection des minorités.

303. La Fédération de Russie n'a toujours pas adopté une législation anti-discriminatoire complète, qui offre des voies de recours efficaces aux victimes de discrimination dans des domaines importants de la société, tels que le logement et l'éducation. Malgré les informations crédibles qui signalent l'existence de discriminations sur différentes parties du territoire de la Fédération de Russie, les dispositions anti-discriminatoires en vigueur sont rarement appliquées, en partie à cause de l'absence de données statistiques ventilées selon l'appartenance ethnique en matière d'emploi et d'accès aux services publics.

304. Bien que des efforts aient été déployés pour améliorer l'accès à l'enregistrement du lieu de résidence et à la citoyenneté des personnes appartenant à des minorités nationales, les mesures adoptées jusqu'ici n'ont pas permis de régulariser la situation d'un nombre croissant de personnes apatrides, qui se heurtent à de graves difficultés dans l'exercice de leurs droits économiques, sociaux et civils.

305. L'aide publique accordée à la conservation et à la mise en valeur des cultures minoritaires demeure insuffisante dans plusieurs sujets de la fédération. Le transfert de compétences de plus en plus importantes en matière de financement de l'enseignement et des activités culturelles aux autorités régionales a aggravé cette situation, tout comme les lacunes persistantes observées dans le fonctionnement des autonomies culturelles nationales, auquel s'ajoutent les récentes réformes qui ont restreint leurs ressources et leurs compétences.

306. La situation économique et sociale des peuples autochtones numériquement peu importants est devenue plus précaire encore, suite aux modifications apportées à la législation à l'échelon fédéral, qui ont supprimé plusieurs mesures positives concernant l'accès des peuples autochtones à la terre et aux autres ressources naturelles.

307. Les agressions violentes à caractère raciste ont augmenté de façon alarmante en Fédération de Russie depuis le premier Avis. Pourtant, de nombreux fonctionnaires de police et le ministère public semblent encore bien souvent réticents à reconnaître le caractère raciste ou nationaliste des infractions pénales commises à l'encontre des personnes appartenant à des minorités nationales. Le discours de haine est devenu plus courant dans les médias et en politique.

308. La situation des personnes appartenant à des minorités nationales dans le Nord-Caucase est particulièrement inquiétante, puisque des actes de violence et d'intolérance ont été signalés dans plusieurs régions. L'impunité sélective signalée dans les enquêtes menées au sujet des atteintes aux droits de l'homme perpétrées en République de Tchétchénie et dans d'autres régions du Nord-Caucase continue à faire obstacle à l'édification d'une société fondée sur l'Etat de droit et nuit à la protection des minorités nationales.

309. La législation fédérale en vigueur qui régit les associations publiques et les organisations à but non lucratif comporte des dispositions générales, dont la mise en œuvre doit faire l'objet d'un suivi attentif, en vue d'éviter l'imposition de restrictions excessives aux activités légitimes des personnes appartenant à des minorités nationales.

310. Le montant de l'aide financière allouée aux médias de langues minoritaires a diminué depuis l'adoption du premier Avis. Une nouvelle loi relative à la langue d'Etat de la Fédération de Russie semble avoir étendu l'emploi obligatoire du russe dans un certain nombre de domaines, y compris dans le cadre privé. La stricte application de ce nouveau texte pourrait représenter une entrave excessive à l'emploi des langues minoritaires.

311. Les dispositions d'application détaillées du droit à bénéficier d'un enseignement en langues minoritaires ou de ces langues, consacré par la législation fédérale et les textes de loi d'un certain nombre de sujets de la fédération, n'ont toujours pas été adoptées. En dépit des efforts déployés pour améliorer la situation, des lacunes subsistent dans l'accès à l'éducation des personnes appartenant à certaines minorités.

312. La participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie publique s'est heurtée à plusieurs obstacles, dont l'abrogation des dispositions fédérales autorisant la mise

en place de quotas pour la participation des peuples autochtones au sein des assemblées législatives régionales. Les modifications apportées à la législation fédérale en matière électorale et référendaire pourraient générer des entraves supplémentaires à la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la prise de décisions.

313. Il importe de veiller à ce que les fusions réalisées entre les sujets de la Fédération de Russie et les modifications administratives et territoriales se déroulent d'une manière qui ne porte pas atteinte aux droits consacrés par la Convention-cadre.

Recommandations

314. Outre les dispositions qui devront être adoptées pour la mise en œuvre des recommandations détaillées formulées dans les parties I et II de l'Avis du Comité consultatif, les autorités sont invitées à prendre les mesures suivantes pour parfaire l'application de la Convention-cadre :

- Adopter une législation anti-discriminatoire complète, qui garantisse une protection étendue et des voies de recours efficaces.
- Poursuivre l'adoption de mesures permettant aux personnes appartenant à des minorités nationales dépourvues de statut juridique de régulariser leur situation et veiller à l'application non discriminatoire de la procédure d'obtention de la citoyenneté russe.
- Redoubler d'efforts pour améliorer la situation économique et sociale des personnes appartenant à des groupes particulièrement vulnérables, y compris les minorités dispersées, les peuples autochtones numériquement peu importants et les Roms.
- Veiller à assurer une répartition équilibrée du financement des activités culturelles entre les différentes minorités nationales. Déterminer les moyens d'accroître la participation des représentants des minorités nationales à la prise de décisions relatives à l'affectation de ces fonds, y compris en renforçant l'efficacité des autonomies culturelles nationales.
- Diligenter des enquêtes et engager des poursuites avec plus de vigueur à l'encontre des auteurs d'infractions motivées par la haine raciale, ethnique ou religieuse et accroître les actions de sensibilisation du grand public aux dangers du discours de haine, ainsi qu'à l'importance de la tolérance et du respect de la diversité.
- Prévenir l'impunité sélective accordée dans les enquêtes menées au sujet des atteintes aux droits de l'homme perpétrées en République de Tchétchénie et dans d'autres régions du Nord-Caucase, qui entrave l'action en faveur de l'édification d'une société fondée sur l'Etat de droit et nuit à la protection des minorités nationales.
- Veiller à l'application proportionnée et non discriminatoire de la législation en vigueur qui régit les associations publiques et les organisations à but non lucratif.
- Veiller à ce que les initiatives visant à la protection de la langue russe ne conduisent pas à créer des obstacles excessifs à l'emploi des langues minoritaires.
- Améliorer l'accès aux médias des personnes appartenant à des minorités nationales.

- Poursuivre l'extension de la fourniture d'un enseignement des langues minoritaires dans l'éducation publique et redoubler d'efforts pour assurer l'égal accès à l'éducation des personnes appartenant à des minorités.
- Multiplier les initiatives visant à garantir la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales au sein à la fois des instances élues et des organes consultatifs, à l'échelon fédéral et dans les sujets de la fédération.
- Veiller à ce que toute fusion ou toute modification administrative et territoriale réalisée entre les sujets de la fédération ou au sein de ceux-ci tienne dûment compte des préoccupations des personnes appartenant à des minorités nationales.