

CRI(2019)2

# **RAPPORT DE L'ECRI SUR LA FEDERATION DE RUSSIE**

**(cinquième cycle de monitoring)**

Adopté le 4 décembre 2018

Publié le 5 mars 2019

Secrétariat de l'ECRI  
Direction Générale II - Démocratie  
Conseil de l'Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: +33 (0) 390 21 46 62  
E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)

[www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

**RAPPORT DE L'ECRI SUR  
LA FÉDÉRATION DE RUSSIE  
(cinquième cycle de monitoring)**

Adopté le 4 décembre 2018

Publié le 5 mars 2019



# TABLE DES MATIERES

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>7</b>
<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>9</b>
<b>CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>13</b>
<b>I. THEMES COMMUNS</b> .....	<b>13</b>
1. LEGISLATION POUR LUTTER CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION RACIALE.....	13
- PROTOCOLE N° 12 A LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME (CEDH).....	13
- EXISTENCE DE DISPOSITIONS LEGISLATIVES CONFORMES A LA RECOMMANDATION DE POLITIQUE GENERALE (RPG) N° 7 DE L'ECRI ....	13
- <i>DROIT PENAL</i> .....	13
- <i>DISPOSITIONS DE DROIT CIVIL ET DE DROIT ADMINISTRATIF</i> .....	14
- <i>ORGANES DE PROMOTION DE L'EGALITE</i> .....	14
2. DISCOURS DE HAINE .....	15
- DONNEES .....	16
- LE DISCOURS DE HAINE DANS LE DISCOURS POLITIQUE ET DANS LES AUTRES DISCOURS PUBLICS.....	16
- DISCOURS DE HAINE DANS LES MEDIAS ET SUR L'INTERNET .....	18
- USAGES EXCESSIFS ET ABUSIFS DE LA LEGISLATION CONTRE L'EXTREMISME .	22
3. VIOLENCE RACISTE ET HOMO/TRANSPHOBE.....	24
- DONNEES .....	24
- REPONSE DES AUTORITES .....	26
4. POLITIQUES D'INTEGRATION .....	27
- ROMS .....	28
- REFUGIES ET BENEFICIAIRES DE L'ASILE TEMPORAIRE.....	31
- TRAVAILLEURS MIGRANTS ORIGINAIRES D'AUTRES REGIONS DE L'EX-URSS ..	32
<b>II. THEMES SPECIFIQUES A LA FEDERATION DE RUSSIE</b> .....	<b>33</b>
1. RECOMMANDATIONS DE SUIVI INTERMEDIAIRE DU QUATRIEME CYCLE.....	33
2. PROFILAGE RACIAL ET AUTRES ABUS POLICIERS .....	34
3. LOI SUR LES « AGENTS ETRANGERS ».....	35
4. INTERDICTION DES TEMOINS DE JEHOVAH.....	36
5. POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION ET L'INTOLERANCE A L'EGARD DES PERSONNES LGBT .....	37
- DONNEES .....	37
- ASPECTS LEGISLATIFS .....	38
- CONVERSION SEXUELLE .....	40
- LIBERTE DE REUNION.....	41
- DISCRIMINATION A L'ENCONTRE DES PERSONNES LGBT DANS D'AUTRES DOMAINES ESSENTIELS DE LA VIE SOCIALE .....	42
<b>RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE</b> .....	<b>45</b>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>47</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>51</b>



## AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la discrimination raciale, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring par pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002, ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007 et ceux du quatrième cycle se sont achevés début 2014. Les travaux du cinquième cycle ont débuté en novembre 2012.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports par pays du cinquième cycle sont centrés sur quatre thèmes communs à tous les Etats membres : (1) Questions législatives, (2) Discours de haine, (3) Violence, (4) Politiques d'intégration et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux. Les recommandations du quatrième cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire qui n'ont pas été mises en œuvre ou qui ne l'ont été que partiellement feront l'objet d'un suivi à cet égard.

Dans le cadre du cinquième cycle, une mise en œuvre prioritaire est, à nouveau, requise pour deux recommandations choisies parmi celles figurant dans le rapport. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces deux recommandations.

**Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 22 juin 2018. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.**





## RÉSUMÉ

**Depuis l'adoption du quatrième rapport de l'ECRI sur la Fédération de Russie, le 20 juin 2013, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines.**

Une loi sur les médiateurs régionaux a été adoptée et des médiateurs régionaux ont été nommés dans tous les Sujets de la Fédération. Créée en 2015, l'Agence fédérale pour les affaires de nationalité<sup>1</sup> assure le suivi des relations interethniques et interreligieuses et la prévention précoce des conflits.

Le nombre de meurtres racistes a baissé ces dernières années et la criminalité violente en général a reculé. Les agressions à caractère néonazi en particulier ont considérablement diminué et les principaux groupes radicaux organisés sont actuellement en déclin. Les forces de police ont été formées à reconnaître les infractions motivées par la haine et sensibilisées à certains aspects de la tolérance culturelle et religieuse, et les procureurs spécialisés dans le traitement des infractions extrémistes suivent une formation complémentaire tous les trois ans.

Un plan d'action national pour les Roms a été adopté pour la période 2013-2014 et, plus récemment, pour 2018-2020.

La politique migratoire de l'État pour 2012-2025 évoque l'intégration des personnes reconnues comme réfugiées et des bénéficiaires de l'asile temporaire. Ceux-ci ont accès aux soins de santé, à l'éducation et à l'emploi au même titre que les ressortissants russes. Un soutien immédiat à grande échelle a été apporté aux très nombreuses personnes ayant fui le conflit armé dans l'est de l'Ukraine<sup>2</sup> depuis 2014. Une aide à l'intégration a notamment été fournie dans les domaines du logement et de la formation professionnelle.

Le Centre pour les migrations de Sakharovo, créé dans la banlieue de Moscou, sert de « guichet unique », principalement pour permettre aux migrants qui bénéficient du régime d'exemption de visa d'obtenir un « brevet » les autorisant à chercher un emploi et leur assurant une meilleure protection. Le Centre aurait contribué à faire baisser l'immigration irrégulière et l'emploi illégal.

Un nouveau règlement du ministère de la Santé pour la délivrance de certificats de conversion sexuelle est entré en vigueur en février 2018 ; il instaure une procédure de changement de marqueur de genre plus claire et accessible.

**L'ECRI se félicite de ces évolutions positives en Fédération de Russie. Toutefois, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.**

Aucune mesure n'a été prise pour adopter une législation civile et administrative complète contre la discrimination, et les dispositions actuelles continuent de porter sur un secteur donné et sont réparties dans plusieurs textes législatifs.

Il n'est pas rare que des responsables politiques et des chefs religieux tiennent des propos haineux à caractère raciste et homophobe ou transphobe. Le discours anti-LGBT<sup>3</sup> est devenu l'une des formes les plus courantes des discours de haine et se

---

<sup>1</sup> Le nom de l'agence était traduit comme « Agence fédérale pour les affaires ethniques », ou « Agence fédérale pour les affaires des nationalités », mais les autorités russes ont informé l'ECRI que maintenant la traduction officielle est « Agence fédérale pour les affaires de nationalité ».

<sup>2</sup> Toute référence dans ce rapport au « conflit armé dans l'est de l'Ukraine » se rapporte au conflit armé actuel dans certaines parties des régions de Donetsk et de Louhansk (voir aussi Conseil de l'Europe Comité des Ministres CM/Del/dec(2016)1254 ainsi que le cinquième rapport de l'ECRI sur l'Ukraine).

<sup>3</sup> Avant la visite de l'ECRI organisée en Fédération de Russie en février 2018, les autorités ont indiqué au Secrétariat de l'ECRI qu'elles ne reconnaissaient pas la compétence de cette dernière en matière de protection et de promotion des droits des LGBT. L'ECRI a pris note de cette opinion, mais a néanmoins traité le thème de la discrimination des personnes LGBT dans son rapport, comme elle l'a fait pour tous les autres États membres au cours de son cinquième cycle de monitoring (voir également le paragraphe 106 du présent rapport).

manifeste souvent par des propos assimilant l'homosexualité à une maladie ou à un crime. Dans ces conditions, il est inévitable que l'intolérance à l'égard de la communauté LGBT et la stigmatisation de ses membres prennent racine dans les comportements de la population. Le discours de haine contre les musulmans se traduit par l'association de l'Islam au terrorisme, et donne lieu à des manifestations et à des pétitions s'opposant à la construction de mosquées. L'intolérance envers les Ukrainiens s'est considérablement amplifiée depuis 2014 suite à l'annexion illégale par la Fédération de Russie de la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol et l'ingérence militaire russe qui a conduit au conflit armé dans l'est de l'Ukraine. L'intolérance du débat public reste incontestée et impunie.

Les usages excessifs et abusifs de la législation contre l'extrémisme demeurent préoccupants. La liste fédérale des matériels extrémistes contient actuellement quelque 4 200 articles. Le nombre de poursuites engagées pour activités extrémistes est extrêmement élevé et augmente tous les ans, 0,4 % seulement des affaires se soldant par un acquittement. La procédure employée pour bloquer l'accès à des sites web, parfois sans autorisation judiciaire, peut être utilisée pour filtrer ou censurer l'internet, restreindre l'accès à des organisations jugées indésirables et étouffer la dissidence.

Les victimes de la violence raciste sont le plus souvent les personnes originaires d'Asie centrale et celles d'apparence non slave, à savoir les Roms et les Noirs. En avril 2017, des informations ont révélé que plus d'une centaine d'hommes considérés comme homosexuels avaient été arrêtés et placés en détention en République autonome de Tchétchénie. Les victimes auraient subi des mauvais traitements et des tortures et auraient été contraintes de révéler l'identité d'autres personnes LGBT.

Le plan d'action pour les Roms (2013-2014) et sa mise en œuvre n'ont pas fait l'objet d'une évaluation approfondie et globalement, le bilan est très médiocre. Le profilage racial n'est ni défini ni interdit par la loi. Cette pratique, qui prend la forme de contrôles d'identité arbitraires et d'arrestations injustifiées, demeure répandue au sein de la police et vise en particulier les migrants originaires d'Asie centrale et du Caucase ainsi que les Roms.

Le 20 avril 2017, la Cour suprême a qualifié le Centre administratif des Témoins de Jéhovah de la Fédération de Russie d'organisation extrémiste et ordonné sa dissolution et celle de l'ensemble des 395 organisations locales relevant de cette congrégation, ainsi que la confiscation de leurs biens.

La loi sur les organisations non commerciales (loi sur les agents étrangers) et son application autoritaire font obstacle à l'action de la société civile et affaiblissent ceux qui défendent les groupes vulnérables. En 2013, plusieurs amendements ont introduit l'interdiction de communiquer aux mineurs des informations encourageant les relations sexuelles dites non traditionnelles. L'ambiguïté de ces dispositions et leur portée virtuelle ont eu un effet paralysant sur les groupes qui travaillent avec et pour les personnes LGBT. Aucune forme de partenariat entre personnes de même sexe n'est reconnue en Fédération de Russie.

**Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités de prendre des mesures dans plusieurs domaines ; elle formule une série de recommandations, dont les suivantes.**

L'ensemble de la législation existante devrait être modifiée de manière à inclure expressément les considérations tenant à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre dans la liste des motifs de discrimination interdits, s'agissant en particulier des articles 282, 136 et 63 du Code pénal, de l'article 3 du Code du travail et de l'article 5 de la loi sur les principes fondamentaux du système de santé en Fédération de Russie. Il faudrait créer un organisme de promotion de l'égalité indépendant et spécialisé dans la lutte contre le racisme et l'intolérance.

Les autorités russes devraient en priorité abolir l'interdiction de communiquer des informations sur l'homosexualité aux mineurs (la législation sur la soi-disant « promotion des relations sexuelles non traditionnelles entre mineurs »), conformément à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Bayev et autres c. Russie\*.

Il conviendrait par ailleurs de réviser la législation contre l'extrémisme et l'application qui en est faite. Les autorités devraient veiller à ce que les différentes réponses aux infractions liées à l'extrémisme, notamment au discours de haine, ne soient pas utilisées pour réprimer les critiques légitimes envers les politiques officielles, l'opposition politique ou les convictions religieuses.

Il faudrait faciliter la coopération entre les communautés LGBT et la police et instaurer un dialogue régulier entre elles en vue d'améliorer le signalement de la violence homophobe et transphobe, de la prévenir et de la combattre.

Il faudrait créer un organe indépendant de la police et du parquet chargé d'enquêter sur toutes les plaintes déposées contre la police\*.

Les autorités devraient procéder à une évaluation des effets de leurs activités en faveur des Roms, notamment des plans d'action nationaux pour les Roms, afin de s'assurer de l'ampleur des réalisations et des progrès accomplis. Elles devraient veiller à ce que les enfants roms soient pleinement et systématiquement intégrés dans des établissements scolaires ordinaires et à ce qu'aucune « classe pour Roms » séparée ne soit ouverte. L'intégration des réfugiés et des bénéficiaires de l'asile temporaire devrait être renforcée.

Il faudrait modifier la loi sur les organisations non commerciales, en particulier abandonner le terme d'« agent étranger », supprimer la possibilité d'enregistrer les organisations sans leur consentement et n'appliquer les sanctions prévues qu'en cas de manquement grave.

Les autorités devraient revoir leur position en ce qui concerne les Témoins de Jéhovah, prendre des mesures pour lever l'interdiction à laquelle ils sont soumis et abandonner toutes les sanctions connexes applicables aux enfants de cette communauté.

---

\* Cette recommandation fera l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.



## CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

### I. Thèmes communs

#### 1. Législation pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale<sup>4</sup>

##### - Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)

1. La Fédération de Russie n'a toujours pas ratifié le Protocole n° 12, qu'elle a signé le 4 novembre 2000. L'ECRI considère que cet instrument, qui prévoit l'interdiction générale de la discrimination, constitue un outil essentiel dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

2. L'ECRI réitère sa recommandation préconisant que la Fédération de Russie ratifie le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.

##### - Existence de dispositions législatives conformes à la Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 de l'ECRI<sup>5</sup>

##### - Droit pénal

3. L'analyse ci-dessous porte principalement sur les lacunes de la législation pénale de la Fédération de Russie au regard de la RPG n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

4. L'article 282, paragraphe 1, du Code pénal punit l'incitation publique à la haine ou à l'hostilité et les atteintes à la dignité humaine dirigées contre une personne ou un groupe de personnes pour des raisons de sexe, de race, de nationalité (au sens d'origine nationale ou ethnique), de langue, d'origine, de religion, ou d'appartenance à un groupe social. Ces infractions sont passibles de peines d'amende, de peines de travaux obligatoires ou de peines d'emprisonnement d'une durée maximale de deux ans. L'ECRI note que les infractions d'incitation à la violence et à la discrimination mentionnées au paragraphe 18, point a) de sa RPG n°7 ne figurent pas au nombre des infractions réprimées par cet article. En outre, la couleur et la nationalité ne figurent pas parmi les motifs répréhensibles. Le paragraphe 2 de l'article 282 aggrave les peines applicables aux mêmes faits lorsque ceux-ci ont été accompagnés de violences ou de menaces de violences, commis par une personne dans l'exercice de ses fonctions officielles, ou commis par un groupe organisé. Toutefois, le Code pénal n'incrimine pas les injures publiques, contrairement au paragraphe 18, point b) de la RPG n° 7, et l'article 128 incrimine la diffamation, mais sans mentionner de motif.

5. L'article 354.1 du Code pénal incrimine notamment la négation publique de faits établis par les verdicts rendus par le tribunal militaire international de Nuremberg et l'approbation de tels crimes, ainsi que la diffusion de fausses informations sur la conduite de l'URSS pendant la deuxième guerre mondiale. Les éléments de minimisation grossière et de justification de ces crimes mentionnés au paragraphe 18, point e), de la RPG n° 7 de l'ECRI ne figurent pas dans l'article en question. L'ECRI émet également des réserves sur le fait que cette disposition est circonscrite à la deuxième guerre mondiale et aux événements connexes, alors que sa RPG est plus large en ce qu'elle vise les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

---

<sup>4</sup> D'après la Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 de l'ECRI, on entend par racisme la croyance qu'un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes. Par discrimination raciale, on entend toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable.

<sup>5</sup> En ce qui concerne la législation relative à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, voir la section consacrée aux politiques de lutte contre la discrimination et l'intolérance à l'égard des LGBT.

6. S'agissant des circonstances aggravantes (paragraphe 21 de la RPG n° 7), l'ECRI relève que certaines incriminations pénales, telles que le meurtre et certaines formes de blessures corporelles<sup>6</sup>, prévoient expressément des peines aggravées lorsque les faits sont motivés par la haine politique, idéologique, raciale, nationale ou religieuse, ou la haine envers tout groupe social. En outre, l'article 63 du Code pénal alourdit les peines applicables à toutes les autres infractions lorsqu'elles sont motivées par les mêmes raisons. Les autorités considèrent que les éléments de langue et de citoyenneté sont visés par ces dispositions, mais l'ECRI recommande toujours de les mentionner expressément au nombre des motifs afin d'éviter toute incertitude juridique.
7. Enfin, Le Code pénal ne comporte aucune disposition relative à la responsabilité pénale des personnes morales du fait d'infractions liées au racisme et à la discrimination raciale, contrairement au paragraphe 22 de la RPG n° 7.
8. L'ECRI recommande d'ajouter au Code pénal les infractions d'incitation publique à la violence et à la discrimination, d'injure publique à caractère raciste, de minimisation grossière et de justification – dans un but raciste – de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre et de discrimination raciale dans l'exercice d'une profession (privée), ainsi que de prévoir des dispositions relatives à la responsabilité pénale des personnes morales. En outre, les autorités devraient veiller à introduire dans tous les articles pertinents du Code pénal les motifs fondés sur la couleur, la langue et la citoyenneté.

- **Dispositions de droit civil et de droit administratif**

9. Dans son quatrième rapport, l'ECRI recommandait vivement aux autorités de la Fédération de Russie de mettre en place une législation civile et administrative complète pour lutter contre la discrimination, y compris la discrimination raciale, en s'inspirant de sa RPG n° 7. L'ECRI regrette qu'aucune initiative n'ait été prise dans ce domaine, et que les dispositions contre la discrimination restent sectorielles et disséminées dans plusieurs textes législatifs tels que le code du travail et la loi sur les principes fondamentaux des soins de santé. Comme indiqué dans le quatrième rapport, cet état de choses contribue à l'incompréhension généralisée de ce qui constitue la discrimination et de l'importance de la non-discrimination en tant que droit humain fondamental.
10. L'ECRI réitère vivement sa recommandation préconisant l'adoption d'une législation complète de lutte contre la discrimination prohibant clairement la discrimination directe et indirecte dans tous les domaines de la vie et pour tous motifs, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 7.

- **Organes de promotion de l'égalité<sup>8</sup>**

11. Dans son quatrième rapport, l'ECRI avait réitéré sa recommandation aux autorités russes de constituer un organe indépendant et spécialisé dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale (organisme de promotion de l'égalité). Elle relève qu'une Agence fédérale pour les affaires de nationalité<sup>9</sup> de la Fédération de Russie a été créée en avril 2015 (voir ci-dessous la section consacrée à l'intégration). Bien que cet organe ait pour mandat de lutter contre le racisme et la discrimination raciale, et qu'il ait compétence pour examiner les plaintes qui lui sont soumises, tant sur des questions d'intérêt public que sur des

---

<sup>6</sup> Pour plus de détails, voir le paragraphe 15 du quatrième rapport de l'ECRI.

<sup>7</sup> Dans la doctrine juridique russe, seules les personnes physiques peuvent être incriminées.

<sup>8</sup> L'expression « organes nationaux spécialisés » a été remplacée par l'expression « organes de promotion de l'égalité » dans la Recommandation de politique générale n°2 (révisée), publiée le 27 février 2018.

<sup>9</sup> Le nom de l'agence était traduit comme « Agence fédérale pour les affaires ethniques », ou « Agence fédérale pour les affaires des nationalités », mais les autorités russes ont informé l'ECRI que maintenant la traduction officielle est « Agence fédérale pour les affaires de nationalité ».

questions d'intérêt privé, il n'est pas une autorité indépendante et bon nombre des fonctions énumérées dans la Recommandation de politique générale n° 2 (révisée) de l'ECRI lui font défaut, notamment les fonctions d'assistance aux personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance et de traitement du contentieux en leur nom<sup>10</sup>.

12. La Haut-Commissaire aux droits de l'homme (Ombudsman) demeure la seule autorité indépendante compétente en Fédération de Russie. Elle est toutefois une médiatrice de type classique dont les attributions se limitent au secteur public ; elle ne peut donc intervenir dans le secteur privé et n'a pas de mandat spécifique en matière de lutte contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. L'ECRI a été informée que la Haut-Commissaire n'avait reçu que 200 plaintes environ pour discrimination au cours des cinq dernières années (27 en 2017).
13. L'ECRI recommande à nouveau vivement la mise en place d'un organe de promotion de l'égalité indépendant et spécialisé dans la lutte contre le racisme et l'intolérance, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 2 (révisée).
14. Dans son quatrième rapport, l'ECRI recommandait que les pouvoirs, fonctions et activités des médiateurs régionaux soient harmonisés pour assurer une cohérence dans tout le pays, et que des médiateurs soient établis dans les Sujets de la Fédération qui ne les avaient pas encore. L'ECRI constate avec satisfaction qu'une loi sur les médiateurs régionaux a été adoptée et que depuis 2016 des médiateurs régionaux ont été nommés dans tous les Sujets de la Fédération de Russie. L'ECRI se félicite particulièrement de l'appréciation positive portée par de nombreux groupes de la société civile sur le travail engagé et progressiste accompli par le médiateur régional de Saint-Petersbourg, notamment dans le domaine des droits des personnes LGBT.

## 2. Discours de haine<sup>11</sup>

15. L'article 282 du Code pénal est la principale disposition réprimant l'incitation à la haine. En outre, l'article 280 du même code incrimine l'incitation publique à se livrer à des activités extrémistes. Ces articles, comme d'autres<sup>12</sup>, figurent dans le chapitre du Code pénal intitulé « Des infractions contre le pouvoir de l'État » et répriment les infractions dites « extrémistes ». La loi fédérale de 2002 sur la lutte contre les activités extrémistes énumère les comportements qualifiés d'extrémistes, y compris l'incitation à la haine sociale, raciale, ethnique ou religieuse. Le Code des infractions administratives interdit la production et la diffusion de matériels déclarés extrémistes. L'ECRI note par conséquent que les autorités russes ont institué un régime juridique spécial applicable à l'« extrémisme », dont relèvent les discours de haine.
16. Aucune des dispositions réprimant les discours de haine ne fait expressément figurer l'orientation sexuelle et l'identité de genre au nombre des motifs protégés (voir la recommandation formulée au paragraphe 111).

---

<sup>10</sup> Voir la RPG n° 2 révisée, §§ 10, 13 et 14.

<sup>11</sup> La RPG n° 15 sur le discours de haine énonce que par discours de haine, on entend le fait de prôner, de promouvoir ou d'encourager sous quelque forme que ce soit, le dénigrement, la haine ou la diffamation d'une personne ou d'un groupe de personnes ainsi que le harcèlement, l'injure, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation ou la menace envers une personne ou un groupe de personnes et la justification de tous les types précédents d'expression au motif de la « race », de la couleur, de l'origine familiale, nationale ou ethnique, de l'âge, du handicap, de la langue, de la religion ou des convictions, du sexe, du genre, de l'identité de genre, de l'orientation sexuelle, d'autres caractéristiques personnelles ou de statut.

<sup>12</sup> Article 282.1, incriminant l'organisation d'une communauté extrémiste, et l'article 282.2, incriminant l'organisation des activités d'une communauté extrémiste.

- **Données**

17. Dans son quatrième rapport, l'ECRI recommandait de mettre en place un système efficace permettant aux autorités de suivre l'évolution de la situation pour toute infraction motivée par la haine raciale. La Fédération de Russie n'a communiqué aucune statistique concernant les crimes motivés par la haine à l'OSCE/BIDDH entre 2008 et 2015. Des statistiques transmises en 2016 font état de 1 450 infractions à caractère extrémiste enregistrées par la police sans ventilation par motif discriminatoire ou type d'infraction pénale. Ces statistiques sont collectées par la Commission d'enquête<sup>13</sup>, qui s'est vu attribuer compétence exclusive pour enquêter sur les infractions à caractère extrémiste. La Commission communique ces statistiques au parquet général, qui se charge de les collationner et de les publier. Selon les statistiques fournies par les autorités, 1 521 infractions à caractère extrémiste ont été enregistrées en 2017, dont 985 au titre de l'article 282 du Code pénal et 310 au titre de l'article 280 d'après les statistiques des autorités nationales. L'utilisation d'internet était en cause dans 1 051 de ces infractions. Il en ressort que la plupart des infractions à caractère extrémiste impliquent une certaine forme d'incitation publique à la haine. Toutefois, les statistiques ne sont pas ventilées entre les différents motifs de haine, ce qui aurait pu fournir des renseignements utiles. En outre, l'article 63 du Code pénal étant rarement invoqué, en raison peut-être du fait que de nombreuses incriminations prévoient elles-mêmes les peines aggravées (voir paragraphe 6), l'ECRI n'a trouvé aucune information concernant l'application de cette disposition.

18. L'ECRI recommande aux autorités de ventiler les statistiques relatives aux incidents relevant de l'article 282 entre les différents motifs de haine. Les autorités devraient également collecter et publier des statistiques relatives à l'application de l'article 63 du Code pénal.

19. Les autorités ont informé l'ECRI que le nombre d'affaires d'extrémisme augmentait chaque année, que la hausse enregistrée en 2017 par rapport à 2016 s'élevait à 4,9 % et que quelque 500 affaires d'extrémisme avaient été portées devant la Commission d'enquête en 2015.

- **Le discours de haine dans le discours politique et dans les autres discours publics**

20. Il n'est pas rare, selon certaines informations, que des personnalités publiques et des politiciens tiennent des propos haineux à caractère raciste dans leurs discours, surtout pendant les campagnes électorales<sup>14</sup>, prenant principalement pour cible les migrants du Caucase et d'Asie centrale, les musulmans et les Ukrainiens. Les propos homo/transphobes sont également monnaie courante dans les discours des personnalités publiques, des responsables politiques et des chefs religieux.

21. L'ECRI note que le discours anti-LGBT est devenu l'une des formes les plus courantes des discours de haine, et qu'il se manifeste souvent par des propos assimilant l'homosexualité à une maladie, à un péché ou à un crime<sup>15</sup>. On en trouve un exemple dans le comportement du propriétaire d'une chaîne d'épicerie à Moscou, qui a fait de l'homophobie le socle idéologique de ses

---

<sup>13</sup> La Commission d'enquête est le principal organe fédéral d'enquête de la Fédération de Russie. Responsable devant le Président, elle est également chargée par la loi de superviser les forces de police, de lutter contre la corruption et les abus policiers, et de procéder à des enquêtes au sein des autorités locales et des organes gouvernementaux fédéraux.

<sup>14</sup> Voir, par exemple, ONU CERD 2017.

<sup>15</sup> Open Democracy 2017.



magasins et l'a fait savoir en y apposant des affiches où figuraient les avis suivants : « On ne sert pas les pédés » et « Entrée interdite aux sodomites »<sup>16</sup>.

22. Il est particulièrement inquiétant de constater que le président de la Fédération de Russie et l'Église orthodoxe russe s'emploient à alimenter le sentiment homophobe. En juin 2014, dans une interview retentissante accordée à l'écrivain et cinéaste Oliver Stone, le président Poutine a déclaré que ses politiques anti-LGBT (voir la section consacrée à la discrimination et à l'intolérance à l'égard des personnes LGBT) s'expliquaient par le devoir qui était le sien, en tant que chef de l'État, d'apporter son soutien aux valeurs familiales traditionnelles, les relations entre personnes de même sexe ne pouvant conduire à la procréation<sup>17</sup>. Le patriarche de l'Église orthodoxe russe, qui est l'un des principaux défenseurs de la législation et des politiques en cause, tient depuis longtemps un discours anti-LGBT, dénonçant le mariage entre personnes de même sexe comme un « terrible signe annonciateur de l'Apocalypse »<sup>18</sup>. Dans ces conditions, il était inévitable que l'intolérance à l'égard de la communauté LGBT et la stigmatisation de ses membres prennent racine dans les comportements sociaux, tant et si bien que les personnes LGBT vivaient dans un « état d'inquiétude perpétuelle » et « d'anxiété confinante à la peur »<sup>19</sup> (voir également le paragraphe 41).
23. Par ailleurs, l'ECRI s'inquiète des informations faisant état de la diffusion sur YouTube, peu avant le scrutin d'avril 2018, d'une vidéo avertissant les citoyens russes qu'ils risquaient de voir leur pays devenir un Etat ouvert aux homosexuels s'ils s'abstenaient de voter aux élections présidentielles. Si l'on ne sait pas au juste qui a réalisé la vidéo en question, beaucoup en attribueraient la paternité au Gouvernement<sup>20</sup>. À la connaissance de l'ECRI, aucun représentant officiel du Gouvernement n'a condamné cette vidéo.
24. Le discours de haine contre les musulmans perdure dans le débat public. Il se traduit par l'association de l'Islam au terrorisme<sup>21</sup>, et donne lieu à des manifestations et à des pétitions s'opposant à la construction de mosquées dans diverses régions de la Russie<sup>22</sup>. L'ECRI est préoccupée par le fait que des projets de construction de mosquées ont été mis en suspens ou rejetés par les autorités locales à la suite de pareilles manifestations d'opposition, par exemple à Kaliningrad et Oulianovsk<sup>23</sup>.
25. En revanche, des organisations juives ont informé l'ECRI que les manifestations d'antisémitisme avaient décliné ces dernières années. Toutefois, si l'antisémitisme ordinaire demeure globalement absent, des incidents isolés surviennent encore. Par exemple, en janvier 2017, le vice-président de la Douma a fait des déclarations qui semblaient imputer aux Juifs la destruction de cathédrales, et qui n'ont pas suscité de réaction, que ce soit de soutien ou de condamnation<sup>24</sup>.
26. L'intolérance envers les Ukrainiens s'est considérablement amplifiée depuis 2014 suite à l'annexion illégale par la Fédération de Russie de la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol et l'ingérence militaire russe qui a

---

<sup>16</sup> Radio Free Europe, Radio Liberty 2017.

<sup>17</sup> Pink News 2017a.

<sup>18</sup> Pink News 2017b.

<sup>19</sup> Pulitzer Center 2015.

<sup>20</sup> The Guardian 2018a ; Independent Online 2018.

<sup>21</sup> Bekkin 2017.

<sup>22</sup> Bekkin 2017.

<sup>23</sup> Bekkin 2017.

<sup>24</sup> Newsweek 2017.

conduit au conflit armé dans l'est de l' Ukraine<sup>25</sup>. De nature principalement politique, elle se manifeste par un discours faisant passer les Ukrainiens pour des ennemis de la Russie<sup>26</sup>.

- **Discours de haine dans les médias et sur l'internet**

27. Il a été signalé que le discours de haine était répandu dans les médias traditionnels et sur internet, en particulier sur les réseaux sociaux. S'agissant des médias traditionnels, l'ECRI observe que 66% environ des 2 500 stations de télévision – dont les six chaînes nationales – appartiennent au Gouvernement ou à des personnes qui le soutiennent. De la même manière, le Gouvernement ou des entreprises publiques détiennent directement plus de 60% des 45 000 journaux et périodiques locaux enregistrés<sup>27</sup>.
28. Les manifestations d'hostilité envers les personnes LGBT sont très fréquentes dans les médias. On dit souvent que les médias pro-gouvernementaux dépeignent la Russie comme un refuge pour les valeurs traditionnelles. On y entend notamment dire que l'homosexualité est une maladie mentale, ou que le fait de se marier avec une personne du même sexe que soi équivaut à se marier avec son chien<sup>28</sup>. Dans un documentaire diffusé sur la chaîne privée REN-TV le 2 mars 2017, le commentateur a déclaré qu'« à l'Ouest, on se bat pour obtenir le droit de faire passer des malades et des pervers pour des personnes en bonne santé<sup>29</sup> ».
29. Selon certaines informations, plusieurs médias continuent à propager des stéréotypes et des préjugés négatifs contre des groupes ethniques minoritaires, notamment les Roms<sup>30</sup>. L'ECRI est également préoccupée par un autre documentaire télévisé intitulé « Le fardeau des Gitans », diffusé le 21 mars 2016 sur la chaîne nationale Rossia-1, qui se faisait l'écho de stéréotypes négatifs, propageait des idées fausses sur les Roms, et minimisait les réussites de citoyens russes et d'étrangers roms célèbres pour mettre l'accent sur la criminalité et le trafic de stupéfiants<sup>31</sup>. Cela étant, après examen du documentaire, le Roskomnadzor<sup>32</sup> n'a constaté aucune violation de la loi fédérale sur la lutte contre les activités extrémistes. Une enquête diligentée par le Centre de lutte contre l'extrémisme, rattaché à la Direction des Affaires intérieures de Moscou, est en cours.
30. En ce qui concerne internet, l'ECRI note que les discours de haine sont légion sur le réseau social VKontakte (analogue à Facebook). Les autorités ont informé l'ECRI que plus de 460 millions de personnes utilisent VKontakte au quotidien, ce qui explique pourquoi la plupart des infractions à caractère extrémiste commises en ligne le sont sur ce site. Les Musulmans, en tant que communauté

---

<sup>25</sup> Toute référence dans ce rapport au « conflit armé dans l'est de l'Ukraine » se rapporte au conflit armé actuel dans certaines parties des régions de Donetsk et de Louhansk (voir aussi Conseil de l'Europe Comité des Ministres CM/Del/dec(2016)1254 ainsi que le cinquième rapport de l'ECRI sur l'Ukraine).

<sup>26</sup> Anti-Discrimination Centre Memorial 2017.

<sup>27</sup> US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor 2016.

<sup>28</sup> EU v Disinfo.

<sup>29</sup> EU v Disinfo 2017.

<sup>30</sup> ONU CERD 2017.

<sup>31</sup> Roma Times 2016.

<sup>32</sup> Mis en place en 2008, le Roskomnadzor (Service fédéral de contrôle des communications, des technologies de l'information et des médias) est un organe du pouvoir exécutif fédéral ayant mandat de contrôler et de surveiller les médias de masse (y compris les médias électroniques de masse), les communications de masse et les technologies de l'information et des télécommunications, de superviser et de contrôler la conformité à la loi des traitements de données à caractère personnel, ainsi que d'administrer les activités des services de fréquence radio. Rattaché au ministère des Communications et des Médias de masse, le Roskomnadzor dispose de bureaux dans tous les Sujets de la Fédération de Russie.

religieuse, semblent constamment visés par la haine de l'extrême droite sur Vkontakte<sup>33</sup>.

- **Le discours de haine dans le milieu du football**

31. L'ECRI note que le discours de haine est monnaie courante dans le milieu du football russe. Il se manifeste par des insultes racistes, des chants farouchement nationalistes, antisémites et homophobes ainsi que par des gestes offensants. Les joueurs noirs des équipes adverses sont les principales victimes de ces agissements. Par exemple, en mars 2018, des supporters russes ont lancé des cris de singe à l'adresse de joueurs français lors d'un match amical entre les deux pays en phase préparatoire de la coupe du monde<sup>34</sup>. Des procédures administratives avaient été engagées mais l'affaire a été classée sans suite faute de preuves suffisantes.

- **Réponse des autorités**

32. L'ECRI considère que le discours de haine est particulièrement préoccupant, non seulement parce qu'il s'agit souvent d'une première étape dans le processus qui mène à la violence, mais aussi en raison des effets dévastateurs qu'il produit sur ceux qui sont visés émotionnellement et psychologiquement, ainsi que sur la cohésion sociale en général. Pour répondre de manière adéquate au discours de haine, l'application de la loi est nécessaire – par le biais de sanctions pénales, civiles et administratives – mais d'autres mécanismes sont aussi requis pour enrayer ses effets nuisibles, par exemple l'autorégulation, la prévention et le contre-discours.
33. S'agissant de l'application du droit pénal, les autorités russes ont informé l'ECRI que 1 109 personnes avaient été poursuivies pour activités extrémistes en 2017, et que 755 d'entre elles avaient été condamnées (dont 66 mineurs). Comme elle l'avait déjà fait dans son quatrième rapport, l'ECRI se félicite de la fermeté dont les autorités russes font preuve dans leur lutte contre l'extrémisme. Selon le Centre d'information et d'analyse SOVA (une ONG russe qui assure le suivi de l'application de la législation contre l'extrémisme), la propagande raciste ou djihadiste violente ou d'autres formes d'hostilité et d'intolérance appelant une réaction énergique constituent l'essentiel du discours de haine donnant lieu à des sanctions pénales. L'ECRI prend également note de l'augmentation du nombre de personnes effectivement condamnées à une peine privative de liberté pour des infractions à caractère extrémiste, notamment pour discours de haine<sup>35</sup>. Toutefois, elle renvoie sur ce point à la section suivante (paragraphe 44-52) et aux préoccupations exprimées au sujet du recours excessif et abusif à la législation contre l'extrémisme.
34. Dans son quatrième rapport, l'ECRI encourageait vivement les autorités russes à poursuivre leurs efforts pour empêcher que l'internet ne soit utilisé afin de diffuser des commentaires et matériels racistes et xénophobes. La loi fédérale n° 149-FZ du 27 juillet 2006 sur l'information, les technologies de l'information et la protection des informations est le principal texte législatif en la matière. L'article 15.1 de ladite loi prévoit que l'accès aux sites internet qui contiennent des matériels interdits par la loi, notamment des contenus jugés extrémistes par un tribunal, soit bloqué par l'autorité de régulation des médias – le Service fédéral de contrôle des communications, des technologies de l'information et des médias (ou « Roskomnadzor »<sup>36</sup>) – dans le cadre d'un système unique de traitement

---

<sup>33</sup> SOVA 2018.

<sup>34</sup> The Guardian 2018b. Par la suite, la FIFA a infligé une amende à la Fédération russe de football pour les chants racistes lancés par des supporters.

<sup>35</sup> SOVA et al. 2017.

<sup>36</sup> Voir note de bas de page n° 32.

automatisé des données appelé « registre unique<sup>37</sup> » (ou uniforme), qui répertorie des noms de domaine, des références de sites internet et des adresses réseau à des fins d'identification de sites contenant des informations interdites de diffusion dans le pays<sup>38</sup>. Ce registre comporte plus de 70 000 entrées et continue de grossir. Les autorités ont informé l'ECRI que plus de 37 000 matériels extrémistes ont été bloqués ou retirés de l'internet, parmi lesquels des sites appartenant à certains groupes islamiques et aux Témoins de Jéhovah (voir également les paragraphes 46, 49 et 101). En outre, l'article 15.3 de cette même loi habilite le Roskomnadzor à restreindre l'accès aux sites qui inciteraient à prendre part à des activités extrémistes, entre autres, sur ordre du procureur général, sans qu'un mandat judiciaire n'ait été émis. Les autorités ont informé l'ECRI que ce mécanisme de blocage produit d'excellents résultats : au cours du premier semestre 2018 seulement, plus de 2 400 contenus d'information ont été bloqués, des informations à caractère illégal ont été retirées de plus de 23 000 sites, dont les pages VKontakte d'un groupe dénigrant les Tatars, et les sites de nombreuses organisations terroristes ont été fermés.

35. Dans son quatrième rapport, l'ECRI réitérait sa recommandation aux autorités de la Fédération de Russie de ratifier la Convention sur la cybercriminalité et son Protocole additionnel relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques. L'ECRI regrette que ces instruments n'aient toujours pas été signés ou ratifiés<sup>39</sup> et, compte tenu du volume inquiétant des contenus haineux à caractère raciste qui se propagent sur internet, encourage à nouveau les autorités russes à procéder à ces opérations.
36. L'ECRI note que l'Agence fédérale pour les affaires de nationalité de la Fédération de Russie (voir également le paragraphe 11) a mis au point un mécanisme de suivi de l'état des relations interethniques et interreligieuses et de prévention précoce des situations de conflit. Pour ce faire, ladite agence surveille les menaces qui apparaissent sur internet et les médias sociaux et anticipe les conflits en amont, permettant ainsi aux autorités fédérales, régionales ou locales, selon le cas, de prendre des mesures afin d'éviter qu'ils ne dégénèrent. Toutefois, l'Agence ne rend pas publiques ses conclusions et ne donne même aucune information sur son mandat ou sur son mode de fonctionnement. Si la plupart des organisations de la société civile connaissent l'existence de cette agence, elles ignorent tout de son travail réel.
37. L'ECRI recommande aux autorités russes de mettre en place un site internet consacré à l'Agence fédérale pour les affaires de nationalité de la Fédération de Russie, et de porter le mandat et les activités de cet organe à la connaissance du public. Ce site pourrait également proposer un outil qui permettrait de signaler les crimes haineux, notamment les discours de haine.
38. En ce qui concerne l'autorégulation des médias, le Code de déontologie des journalistes, adopté en 1994 par le Congrès des journalistes de Russie, a fixé un certain nombre de droits et d'obligations aux intéressés<sup>40</sup>. L'article 5 de ce code dispose que dans l'exercice de leurs fonctions professionnelles, les journalistes doivent entre autres s'opposer à toute forme d'extrémisme fondée notamment sur le sexe, la race, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine sociale et nationale, et qu'il leur incombe de respecter l'honneur et la

---

<sup>37</sup> 2ip.io, Blocking by Roskomnadzor.

<sup>38</sup> Les propriétaires de sites internet peuvent faire appel d'une restriction d'accès devant un tribunal.

<sup>39</sup> Les autorités ont indiqué qu'elles considèrent en particulier l'article 32, alinéa b de la Convention sur la cybercriminalité comme une atteinte directe à la souveraineté de l'État et donc comme une disposition inacceptable (l'article dispose qu'une Partie peut, sans l'autorisation d'une autre Partie, accéder à, ou recevoir au moyen d'un système informatique situé sur son territoire, des données informatiques stockées situées dans un autre État, si la Partie obtient le consentement légal et volontaire de la personne légalement autorisée à lui divulguer ces données au moyen de ce système informatique).

<sup>40</sup> Thomson Reuters Foundation 2016.

dignité des personnes objet de leur intérêt professionnel ainsi que de s'abstenir de toute observation ou allusion désobligeante concernant la race, la nationalité, la couleur de peau, la religion, l'origine sociale, le sexe ou le handicap. Bien que le Code de déontologie ne prévoit aucune sanction en cas de violation de ses dispositions, le comité citoyen de surveillance des médias relevant du Congrès des journalistes de Russie – entité indépendante chargée pour l'essentiel du règlement extrajudiciaire des litiges liés aux informations – examine des affaires de manquement à l'éthique professionnelle.

39. Pour leur part, les membres du Parlement sont tenus par la loi de respecter un code de conduite (article 9 de la loi sur le statut des députés). Toutefois, il n'existe pas de texte codifié en la matière, les normes de conduite à observer figurant dans les règlements respectifs de la Douma et du Conseil de la Fédération. Les députés doivent en particulier s'abstenir d'employer un langage grossier ou offensant préjudiciable à l'honneur et à la dignité de leurs collègues députés ou d'autres personnes. Le retrait du droit de parole pendant une durée plus ou moins longue pouvant aller jusqu'à un mois est l'une des sanctions applicables aux manquements des membres du Parlement à leurs devoirs déontologiques. La Commission de déontologie de la Douma a informé l'ECRI qu'elle avait infligé des sanctions à 48 reprises l'année passée. Un code de conduite est en cours d'élaboration par les deux chambres, quoique depuis les quinze dernières années semble-t-il<sup>41</sup>.
40. L'ECRI recommande que soient adoptés pour les deux chambres du Parlement russe un code de déontologie prohibant et punissant les discours de haine raciste et homo/transphobe.
41. L'ECRI accorde une grande importance à ce que le discours de haine soit directement contredit et condamné par un contre-discours montrant clairement ses aspects délétères et inacceptables. Les personnalités de la vie publique peuvent grandement y contribuer, car l'estime dont elles jouissent donne à leur voix une influence considérable sur les autres. Selon certaines informations, les discours haineux proférés par les leaders d'opinion, les politiciens et les chefs religieux, qui contribuent à accroître l'agressivité et l'intolérance du débat public, restent non seulement impunis<sup>42</sup>, mais aussi incontestés (voir, par exemple, paragraphe 25). De surcroît, les tentatives de justification des préjugés et de l'intolérance envers tel ou tel groupe (notamment les personnes LGBT) opérées par certaines personnalités publiques ne font que perpétuer et accroître l'hostilité envers les membres du groupe concerné (voir paragraphe 22). L'ECRI n'a identifié qu'un seul exemple de contre-discours, celui d'un candidat concurrent qui avait dénoncé la vidéo homophobe diffusée sur YouTube (voir paragraphe 23) en la qualifiant d'acte d'incitation à la haine contre la communauté LGBT<sup>43</sup>. A cet égard, l'ECRI se félicite de l'attitude positive et constructive adoptée par l'Ombudsman de la région de Saint-Pétersbourg qui, selon les informations communiquées par la société civile, a déployé des efforts inédits pour nouer un dialogue entre la police et les personnes LGBT et pour obtenir que les événements organisés par ces dernières bénéficient d'une protection.
42. L'ECRI recommande aux autorités d'encourager les personnalités de la vie publique, en particulier les politiciens et les chefs religieux, à réagir promptement aux discours de haine non seulement en les condamnant, mais aussi en s'attachant à renforcer les valeurs qu'ils menacent.

---

<sup>41</sup> Conseil de l'Europe, GRECO 2017.

<sup>42</sup> ONU CERD 2017.

<sup>43</sup> The Guardian 2018a ; Independent Online 2018.

43. Enfin, en ce qui concerne le football, l'ECRI se félicite des mesures prises en vue de la coupe du monde organisée par la FIFA en Fédération de Russie à l'été 2018. La fonction d'inspecteur chargé de la lutte contre le racisme a été rétablie en février 2017. L'ECRI a été informée que la Fédération de football russe avait élaboré un système de surveillance des matchs, envoyant des observateurs aux matchs à hauts risques pour identifier les supporters au comportement déviant et tenir leurs clubs respectifs pour responsables de leurs agissements. Les recommandations de l'ECRI à cet égard sont plus précisément détaillées dans sa RPG n° 12 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport.

- **Usages excessifs et abusifs de la législation contre l'extrémisme**

44. La législation contre l'extrémisme inspire des sérieuses réserves à l'ECRI. Dans son quatrième rapport, l'ECRI s'inquiétait de la généralité et de l'imprécision de la loi fédérale sur la lutte contre les activités extrémistes et du fait qu'elle se prêtait à différentes interprétations pouvant conduire à l'arbitraire. La loi en question peut s'appliquer à des actes terroristes extrêmement graves comme à des activités plus ordinaires dès lors qu'elle ne requiert aucun élément de violence. L'ECRI relevait les instructions émises en 2011 par la Cour suprême sur l'interprétation de l'activité extrémiste, mais recommandait néanmoins vivement, et de manière prioritaire, une révision de la définition de l'extrémisme, de manière à ce qu'elle s'applique uniquement aux cas graves de haine ou de violence. Dans les conclusions qu'elle a adoptées le 17 mars 2016, l'ECRI a constaté que sa recommandation était restée lettre morte. Depuis lors, les autorités ont informé l'ECRI que la Cour suprême réunie en plénière avait réaffirmé son interprétation de l'activité extrémiste par un nouvel arrêt rendu en novembre 2016<sup>44</sup>. Elles estiment par conséquent que le cadre juridique en vigueur garantit sans réserve le respect des droits de l'homme et qu'il n'appelait pas de révision. L'ECRI note que certains organismes internationaux, tels que le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale et le Comité des droits de l'homme des Nations unies ne partagent pas cette opinion<sup>45</sup>.

45. Dans son quatrième rapport, l'ECRI recommandait en outre vivement que la loi précise clairement les critères à remplir pour déclarer que des matériels présentent un caractère extrémiste. Cette recommandation n'a pas davantage été appliquée. De plus, l'ECRI demeure préoccupée également par la procédure permettant de déclarer qu'un matériel donné présente un tel caractère. En pratique, des experts sont appelés à formuler un avis qui formera la base de la procédure judiciaire. La loi n'impose aucune exigence de qualification aux experts, qui sont souvent désignés au sein des établissements scolaires, y compris dans les départements de linguistique, de sciences politiques, de psychologie et de théologie<sup>46</sup>. Il est largement admis, dans la société civile, que pareils experts ne sont pas qualifiés pour accomplir cette tâche, qui peut avoir des conséquences aussi graves qu'une privation de liberté.

46. La liste fédérale des matériels extrémistes tenue par le ministère de la Justice contient actuellement quelque 4 200 articles, dont des livres, des vidéos, des sites internet, des pages de réseaux sociaux et des compositions musicales<sup>47</sup>. On y a inscrit récemment des ouvrages de littérature islamique, un livre traitant de femmes chrétiennes persécutées pour leur foi, des brochures de Témoins de Jéhovah, un pamphlet orthodoxe, des matériels athées et des publications d'opposants politiques<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> L'arrêt n° 41 du 3 novembre 2016 a modifié l'arrêt n° 11 du 28 juin 2011.

<sup>45</sup> Voir le § 63 de l'exposé des motifs de la RPG n° 15 de l'ECRI.

<sup>46</sup> Roudik 2014.

<sup>47</sup> SOVA et al. 2017.

<sup>48</sup> [www.sova-center.ru/en/misuse/reports-analyses/2017/09/d37819/](http://www.sova-center.ru/en/misuse/reports-analyses/2017/09/d37819/).

47. En ce qui concerne le risque d'un recours excessif à la législation en question, comme indiqué précédemment (voir le paragraphe 19) force est de constater que le nombre de poursuites engagées pour activités extrémistes est extrêmement élevé et qu'il ne cesse de croître chaque année. L'extrémisme se manifeste principalement sous la forme d'activités en ligne : d'après un ONG, près de 85 % des condamnations pour incitation portent sur matériels diffusés sur internet. Les autorités attribuent cette hausse non pas à la multiplication des actes d'extrémisme, mais à l'amélioration de l'efficacité de l'identification et des enquêtes menées par les forces de l'ordre. Si l'ECRI se félicite de cette efficacité accrue, elle note toutefois que les organisations de la société civile indiquent qu'après avoir maîtrisé les techniques d'enquête sur les contenus publiés en ligne, la police a eu tendance à enquêter sur de petites infractions faciles à traiter mais qui n'impliquaient pas systématiquement un discours de haine justifiant une réponse répressive<sup>49</sup>. C'est ainsi qu'en 2016, des rapports ont souligné que des bibliothèques, des écoles et des clubs internet - incapables de suivre les mises à jour de la liste fédérale des matériels extrémistes - s'étaient vu infliger des amendes en raison de leur manquement à bloquer l'accès à des contenus prohibés ou à éliminer des livres interdits<sup>50 51</sup>.
48. L'ECRI observe en outre que le taux de condamnation pour infraction d'extrémisme est extrêmement élevé, seules 0,4 % des affaires se soldant par un acquittement. Il ressort de certaines informations que la magistrature russe n'est pas suffisamment indépendante, que les juges restent exposés aux pressions exercées par des intérêts politiques et économiques puissants, et que cette situation est aggravée par un système de justice pénale qui tend à favoriser la position de l'accusation, au mépris du principe de l'égalité des armes<sup>52</sup>. Un certain nombre d'ONG se sont inquiétées du respect du principe de la présomption d'innocence.
49. En ce qui concerne le recours abusif à la législation en question, l'ECRI rappelle sa crainte, déjà exprimée dans son quatrième rapport, de voir cette législation utilisée comme un instrument de répression contre des personnes ou des organisations exprimant des opinions politiques impopulaires, ou des groupes religieux minoritaires. En 2016 ont été signalées des agressions, des menaces, des mesures de censure, des arrestations et des condamnations à des peines d'emprisonnement infligées tant à des journalistes qu'à des citoyens ordinaires qui avaient publié ou partagé en ligne des informations politiques sensibles<sup>53</sup>. Par exemple, en avril 2016, une mère célibataire résidant à Ekaterinbourg a été condamnée à 320 heures de rééducation par le travail pour avoir partagé des liens internet critiquant l'ingérence militaire de la Fédération de Russie menant au conflit armé dans l'est de l'Ukraine, qui avaient été jugés « insultants et dégradants pour le peuple russe »<sup>54</sup>. Les Témoins de Jéhovah sont eux aussi constamment visés par la législation (voir la section consacrée aux questions concernant spécifiquement la Fédération de Russie). Selon le centre SOVA, près de 10% des condamnations infligées ne peuvent passer pour relever de l'extrémisme<sup>55</sup>.
50. Des préoccupations analogues ont été exprimées en ce qui concerne la procédure employée pour bloquer l'accès à des sites web, parfois sans autorisation judiciaire (voir le paragraphe 34), et qui pourrait être utilisée pour

---

<sup>49</sup> SOVA et al. 2017.

<sup>50</sup> US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor 2016.

<sup>51</sup> Roudik 2014.

<sup>52</sup> Voir Conseil de l'Europe Commissaire aux droits de l'homme 2016 et GRECO 2018.

<sup>53</sup> Freedom House, Russia profile 2017, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/russia>.

<sup>54</sup> US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor 2016.

<sup>55</sup> SOVA et al. 2017.

filtrer ou censurer l'internet, restreindre l'accès à des organisations jugées indésirables et étouffer la dissidence. Par exemple, le blog d'une figure de l'opposition, Alexei Navalny, et un site administré par un critique virulent du Gouvernement, Gary Kasparov, ont été bloqués en 2014<sup>56</sup>. A cet égard, l'ECRI renvoie à l'abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la liberté d'expression (article 10) et au caractère fondamental de la liberté du débat politique dans une société démocratique, ainsi qu'à sa propre RPG n° 15 sur la lutte contre le discours de haine<sup>57</sup>.

51. Enfin, l'ECRI est préoccupée de constater que la législation contre l'extrémisme s'applique de manière sélective. Par exemple, elle n'a jamais été appliquée pour combattre le crime de haine ou le discours de haine anti-LGBT malgré le fait que ceux-ci soient extrêmement répandus (voir ci-dessus et le paragraphe 109).

52. L'ECRI recommande vivement aux autorités de modifier la législation contre l'extrémisme et l'application qui en est faite compte tenu des préoccupations exprimées ci-dessus (aux paragraphes 44 à 51). Les autorités devraient également veiller à ce que les différentes réponses aux infractions extrémistes, notamment au discours de haine, ne soient pas utilisées pour réprimer les critiques légitimes envers les politiques officielles, l'opposition politique ou les convictions religieuses, conformément à la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine.

### **3. Violence raciste et homo/transphobe**

53. L'article 282, paragraphe 2, du Code pénal, qui incrimine l'incitation à la haine ou à l'hostilité ainsi que les atteintes à la dignité humaine, punit ces actes de sanctions pénales lorsqu'ils sont accompagnés de violence ou de menaces de recours à la violence. Certaines autres infractions, telles que le meurtre, les blessures corporelles d'un certain degré de gravité, les voies de fait, la torture, le hooliganisme et le vandalisme sont expressément passibles de peines aggravées lorsqu'elles sont motivées par la haine politique, idéologique, raciale, nationale (au sens d'ethnique) ou religieuse ou par la haine de tel ou tel groupe social. L'article 63 du code pénal alourdit les peines applicables à toutes les infractions fondées sur les mêmes motifs.

#### **- Données**

54. Comme indiqué ci-dessus, la Russie ne communique plus de statistiques concernant les infractions motivées par la haine à l'OSCE/BIDDH. Il ressort des informations recueillies par le centre SOVA<sup>58</sup> qu'en 2017, 71 personnes au moins ont été victimes de violences racistes, que six d'entre elles en sont mortes, que 28 de ces agressions étaient motivées par l'origine ethnique des victimes et que les migrants d'Asie centrale figuraient au premier rang de celles-ci, suivis par des personnes identifiées sans plus de précision comme étant d'« apparence non slave ». En 2016, 82 personnes avaient été blessées à la suite d'agressions racistes, et dix en étaient mortes.

55. Au vu de ces éléments, l'ECRI se réjouit de constater que le nombre de meurtres racistes a décliné ces dernières années<sup>59</sup> et que, de manière générale et aux dires des autorités, le nombre de crimes violents a chuté de 30 % en 2017 par rapport à l'année précédente. Il convient en particulier de noter que les agressions à caractère néonazi ont considérablement diminué et que les principaux groupes

---

<sup>56</sup> BBC 2014, Reuters 2014.

<sup>57</sup> Voir, en particulier, la RPG n° 15, la recommandation n° 10 et le mémorandum explicatif §§ 62, 63, 171, 180.

<sup>58</sup> SOVA 2018.

<sup>59</sup> En 2012, il y avait 20 meurtres racistes ; en 2013, il y en avait 24 ; en 2014, 36 ; et en 2015, 12, sur la base du monitoring par le Centre SOVA.



radicaux organisés sont actuellement en déclin, quoiqu'ils n'aient pas totalement disparu. L'ECRI félicite les autorités pour ce succès.

56. Outre les personnes originaires d'Asie centrale et d'autres personnes d'apparence non slave, les Roms et les noirs sont fréquemment victimes de cette violence<sup>60</sup>. Un étudiant tchadien a été sauvagement assassiné à Kazan en février 2017 par un groupe néonazi qui s'en était pris auparavant à un travailleur originaire du Kirghizistan et à un étudiant indien. En août 2017, trois étudiants irakiens ont été roués de coups à Oriol. Des enquêtes pénales sont en cours pour voies de fait et hooliganisme dans cette affaire. Certaines de ces agressions, notamment celles visant des adolescents et des femmes, se caractérisaient par une extrême brutalité<sup>61</sup>.
57. En ce qui concerne la violence motivée par la haine religieuse, l'antisémitisme s'est manifesté en 2017 par près de sept incidents de profanation de synagogues et de cimetières juifs (notamment à Kaliningrad et à Petrozavodsk) et de destruction de plaques commémoratives apposées dans des lieux où des juifs avaient été assassinés lors de la Deuxième Guerre mondiale (dans les oblast de Pskov et de Tver ainsi qu'à Volgograd<sup>62</sup>). En septembre 2017, les bureaux moscovites de la Fédération des communautés juives de Russie ont été visés par une attaque à la bombe incendiaire qui n'a pas fait de victime et qui n'a causé que des dégâts minimes<sup>63</sup>. Aucun acte de violence antisémite contre des personnes n'a été enregistré en 2017. Deux et 18 attaques contre des Témoins de Jéhovah ont été enregistrées en 2017 et 2016 respectivement, dont les auteurs pourraient y avoir été encouragés par la répression générale exercée par les autorités contre cette communauté religieuse. En revanche, les musulmans sont rarement agressés en raison de leur foi, mais plutôt parce qu'ils sont perçus comme étant des migrants<sup>64</sup>.
58. Malgré le discours anti-ukrainien qui sévit ces dernières années, il est rare que des Ukrainiens se fassent agresser, peut-être parce qu'il est difficile de les identifier comme tels. Toutefois, en juillet 2017, un ressortissant ukrainien âgé de 18 ans a été attaqué à Tcheliabinsk par cinq skinheads qui l'ont roué de coups en lui criant des insultes xénophobes anti-ukrainiennes<sup>65</sup>.
59. Le nombre d'attaques contre des personnes LGBT a augmenté en 2017 par rapport à l'année précédente : en 2017, 11 personnes ont été blessées, tandis qu'une personne avait été tuée et quatre autres blessées en 2016<sup>66</sup>. La plupart d'entre elles ont été agressées alors qu'elles participaient à un événement LGBT, tel que la LGBT Pride de Saint-Pétersbourg. Selon les informations recueillies par le Russian LGBT Network, 139 crimes motivés par la haine ont été commis contre des personnes LGBT entre 2012 et 2015<sup>67</sup>. Il ressort d'une autre étude – fondée sur l'analyse de près de 5 000 articles de la presse fédérale et régionale, de sites d'informations en ligne et de magazines – que les médias russes ont rendu compte d'au moins 363 agressions contre des personnes LGBT entre 2011 et 2016, notamment des attaques visant des clubs gays, des violences domestiques, des extorsions et des violences commises dans le cadre de manifestations politiques et des vols<sup>68</sup>. L'ECRI note que le nombre réel de ces

---

<sup>60</sup> ONU CERD 2017.

<sup>61</sup> SOVA et al. 2017.

<sup>62</sup> SOVA et al. 2017.

<sup>63</sup> Arutz Sheva Israel National News 2017.

<sup>64</sup> SOVA 2018.

<sup>65</sup> SOVA 2018.

<sup>66</sup> SOVA 2018.

<sup>67</sup> Moscow LGBT-Initiative group « Stimul » et al. 2017.

<sup>68</sup> Open Democracy 2017.

agressions pourrait être encore plus élevé, les victimes LGBT n'étant guère enclines à se faire connaître et étant réticentes à faire appel aux forces de l'ordre. Elles craignent d'être contraintes de révéler leur orientation sexuelle ou leur identité de genre et de subir des humiliations de la part de la police<sup>69</sup>.

60. Le 1<sup>er</sup> avril 2017, le quotidien Novaya Gazeta a rapporté que plus d'une centaine d'hommes soupçonnés d'homosexualité avaient été arrêtés et placés en détention en République autonome de Tchétchénie. Les intéressés auraient subi des mauvais traitements et des tortures, et auraient été contraints de révéler l'identité d'autres personnes LGBT. Au moins trois d'entre eux auraient été tués<sup>70</sup>. Par la suite, il a été rapporté que ces hommes avaient subi des sévices dans des camps – on en compterait jusqu'à six – établis par les forces tchétones. Après avoir été remis en liberté, l'un de ces prisonniers a indiqué avoir été soumis à des interrogatoires violents par des agents des services tchétones qui voulaient lui faire avouer le nom et l'adresse d'autres homosexuels. Un autre rescapé a déclaré que les autorités régionales avaient enjoint aux parents de tuer leur fils homosexuel pour sauver leur honneur<sup>71</sup>.

- **Réponse des autorités**

61. Il ressort des statistiques obtenues par le Centre SOVA que 59 contrevenants ont été condamnés pour activités extrémistes accompagnées de violences en 2015, contre 44 en 2016. En 2017, le nombre de personnes condamnées de ce chef a considérablement baissé, s'établissant à 24. L'ECRI note qu'en avril 2018, un tribunal de Saint-Pétersbourg a reconnu 18 citoyens russes coupables de 36 crimes motivés par la haine, dont le meurtre d'un citoyen ouzbek. Les victimes de ce groupe de criminels étaient toutes étrangères, originaires pour la plupart du Caucase ou d'Asie centrale. L'ECRI est particulièrement préoccupée de constater que 14 des auteurs de ces crimes étaient âgés de moins de 18 ans à l'époque des faits<sup>72</sup>. Selon un article universitaire publié en 2016, l'extrémisme des jeunes est la forme d'extrémisme qui se développe le plus activement<sup>73</sup>.

62. L'ECRI recommande aux autorités de se pencher sur le phénomène de l'engagement des jeunes dans des formes graves de violence motivée par la haine et de prendre des mesures pour le prévenir, par exemple en développant du matériel pédagogique pour combattre l'extrémisme des jeunes.

63. Les autorités ont informé l'ECRI que le ministère de l'Intérieur propose périodiquement des formations et un soutien procédural dans le cadre de la lutte contre l'extrémisme, et qu'il a mis sur pied une unité de formation et de recherche composée de représentants de divers organes (divisions territoriales de lutte contre l'extrémisme, Service fédéral de sécurité et parquet général, entre autres) et d'éminents chercheurs. Les forces de police reçoivent par ailleurs une formation qui leur apprend à identifier les crimes motivés par la haine et leur enseigne certains aspects de la tolérance religieuse et culturelle. Les procureurs spécialisés dans le traitement des infractions extrémistes doivent suivre une formation tous les trois ans. L'ECRI encourage les autorités à intensifier encore les efforts qu'elles déploient dans le domaine de la formation des forces de l'ordre, et en particulier à répondre aux réalités actuelles en intégrant une approche LGBT dans tous leurs programmes de formation. Comme indiqué ci-dessus, les personnes LGBT éprouvent des difficultés particulières à signaler des crimes motivés par la haine.

---

<sup>69</sup> Pink News 2017c.

<sup>70</sup> The Economist 2017.

<sup>71</sup> Pink News 2017d et 2017e.

<sup>72</sup> Radio Free Europe, Radio Liberty 2018.

<sup>73</sup> Zinchenkoa et al. 2016.

64. L'ECRI recommande aux autorités de faciliter la coopération entre les communautés LGBT et la police, et d'instaurer un dialogue régulier en vue d'améliorer le signalement de la violence homo/transphobe, de la prévenir et de la combattre.
65. À la suite de graves allégations dénonçant l'élimination d'homosexuels en Tchétchénie, des voix se sont élevées à travers le monde pour réclamer une enquête<sup>74</sup>. Après avoir essuyé plusieurs refus de la part des autorités régionales et nationales, la Commission d'enquête a finalement pu visiter les lieux en mai 2017, mais elle les a trouvés en état d'abandon<sup>75</sup>. L'ECRI a été informée que la Haut-Commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie s'était rendue en Tchétchénie pour y mener une enquête, mais qu'elle n'y avait pas trouvé de preuves suffisantes pour corroborer les allégations en question. Selon ILGA Europe, cette opération d'élimination a touché près de 300 hommes. Depuis lors, une centaine d'entre eux auraient quitté la Fédération de Russie, 80 auraient déménagé dans d'autres régions du pays et 15 seraient morts (de torture, de meurtre d'honneur ou de suicide<sup>76</sup>). L'ECRI estime que les autorités devraient rester vigilantes et qu'elles devraient rendre publics les résultats de toutes les enquêtes.
66. L'ECRI note que les premières victimes des politiques de la Russie relatives aux « valeurs traditionnelles » sont les personnes LGBT, mais que les femmes commencent également à en subir le poids. L'ECRI est particulièrement préoccupée par la dépénalisation de certaines formes de violence domestique en 2017. Cette décision est intervenue en réponse au mouvement d'opposition qu'avait suscité, principalement au sein de l'Église orthodoxe russe, la pénalisation, en juillet 2016, de la violence à l'égard d'un parent. L'ECRI regrette que cette mesure envoie au public un signal fort légitimant la violence faite aux femmes et ouvrant la voie à une représentation stéréotypée de ces dernières et à une discrimination à leur égard en raison de leur sexe. Elle exhorte les autorités à réviser la nouvelle loi<sup>77</sup>.

#### 4. Politiques d'intégration

67. La Russie est depuis longtemps un pays multi-ethnique. Le recensement de 2010 a dénombré plus de 190 groupes nationaux/ethniques différents en Fédération de Russie<sup>78</sup>. L'ECRI renvoie aux travaux du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe<sup>79</sup> pour plus de précisions sur les droits des minorités, notamment en ce qui concerne l'expression d'une identité distincte par les minorités nationales. Dans cette partie, l'ECRI s'intéressera à trois groupes spécifiques et à leur intégration dans la société russe : les Roms, les réfugiés/bénéficiaires de l'asile temporaire et les travailleurs migrants d'autres régions de l'ex-URSS. Pour évaluer leur situation, elle analysera les politiques existantes et les mesures prises par les autorités pour améliorer leur intégration, ainsi que les obstacles et problèmes qui restent à surmonter.

---

<sup>74</sup> Actualité Parlement européen 2017; Conseil de l'Europe, Le Secrétaire Général 2017.

<sup>75</sup> Pink News 2017f.

<sup>76</sup> Conseil de l'Europe, Conférence (LGBTI en Europe, Réfléchissons ensemble) *Think Together* 2018.

<sup>77</sup> Voir ONU, Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, 7-18 mai 2018, et ONU, CEDAW, Recommandation générale n° 35 sur la violence sexiste à l'égard des femmes, portant actualisation de la recommandation générale n° 19.

<sup>78</sup> Lors du recensement de 2010, 80,9 % de la population se déclarait d'origine ethnique Russe, les Tatars – 3, 87 % de la population – constituant le deuxième groupe ethnique en importance. Voir Minority Rights Group Europe 2014 : 5.

<sup>79</sup> La Fédération de Russie a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en 1988. La dernière visite en date du Comité consultatif de la CCPMN en Fédération de Russie remonte à octobre 2017.

68. En décembre 2012, les autorités ont adopté la Stratégie relative à la politique de l'État russe en matière de nationalités pour la période allant jusqu'en 2025, dont les principaux objectifs sont « la consolidation, à l'échelle de la Russie, de la conscience civile et de l'union spirituelle du peuple multinational de la Fédération de Russie (nation russe) », « la préservation et le développement de la diversité ethnoculturelle » et « l'harmonisation » des relations interethniques. Elle vise en outre à garantir l'égalité des droits et des libertés indépendamment de l'appartenance ethnique, de la langue et de la religion et à assurer « l'adaptation et l'intégration » des migrants. Cette stratégie est à mettre en œuvre dans le cadre du programme fédéral de « renforcement de l'unité nationale russe et de développement ethnoculturel des peuples de Russie (2014–2020) » dont l'objectif affiché est de faciliter le passage d'une identité ethnique russe à une auto-identification plus large à la citoyenneté russe, comme base d'une « nation civique » dans laquelle tous les groupes ethniques du pays pourront se reconnaître<sup>80</sup>. L'ECRI est favorable en principe à cette approche, car elle permet de refléter de manière adéquate la diversité du pays et de bâtir une société ouverte et inclusive sans dénier pour autant toute valeur à l'origine ethnique. Cela dit, elle note également que plusieurs observateurs ont fait état d'une tendance à privilégier de plus en plus le volet « unité » de ce concept « d'unité dans la diversité » (ne serait-ce que du point de vue de l'allocation des ressources financières) au détriment de la composante « diversité ». L'ONG ADC Memorial, par exemple, estime qu'il y a des raisons de craindre que les efforts du gouvernement visant à créer une « nation unie » ne finissent par porter atteinte aux droits des minorités ethniques<sup>81</sup>. Par conséquent, l'ECRI encourage vivement les autorités à veiller à ce que la construction d'une identité civique russe respecte pleinement la diversité ethnique et que cette notion ne soit pas détournée pour imposer d'en haut une vision nationaliste (voir également paragraphe 91).
69. Comme noté au paragraphe 11 ci-dessus, l'Agence fédérale pour les affaires de nationalité (FANA) a été créée en 2015. Elle est notamment chargée de la « mise en œuvre de mesures visant à renforcer l'unité des peuples multinationaux de la Fédération de Russie (nation russe) », d'assurer « l'harmonie interethnique », de « contrôler l'exécution de la politique nationale » et de « prévenir toute forme de discrimination fondée sur des motifs raciaux, ethniques, religieux ou linguistiques ». Son mandat prévoit qu'elle travaille en étroite coopération avec les « autonomies nationales et culturelles » (représentants officiellement reconnus des groupes ethniques/nationaux)<sup>82</sup>.

- **Roms**

70. On estime à environ 825 000 le nombre de Roms en Fédération de Russie<sup>83</sup>, même si seulement un quart d'entre eux environ ont déclaré appartenir à ce groupe lors du recensement de 2010. Diversifiée, la population rom est composée de nombreuses communautés parlant différentes langues, pratiquant différentes religions et ayant diverses origines géographiques<sup>84</sup>. Dans les conclusions qu'il a adoptées en 2017, le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) s'est inquiété de ce que les données fournies par la Fédération de Russie ne permettaient pas une

---

<sup>80</sup> Fourth Report submitted by the Russian Federation pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities 2016 : 59, et Anti-Discrimination Centre Memorial 2016 : 3.

<sup>81</sup> ADC Memorial 2016 : 3.

<sup>82</sup> Fourth (FCNM) Report submitted by the Russian Federation 2016 : 7.

<sup>83</sup> Conseil de l'Europe, équipe Roms et Gens du voyage. Les données communiquées par les autorités russes au CAHROM du Conseil de l'Europe mentionnent des estimations évaluant à environ 500 000 le nombre de Roms vivant en Fédération de Russie ; voir CAHROM 2017 : 20.

<sup>84</sup> ECRI 2013 : §120.

évaluation complète, ventilée par groupes ethniques, dont les Roms, de l'exercice des droits économiques et sociaux tels que le logement, l'éducation, l'emploi et la santé<sup>85</sup>.

71. Dans son quatrième rapport, l'ECRI encourageait les autorités russes à finaliser et à mettre en œuvre le plan pour les Roms, et à travailler en étroite coopération avec les représentants des communautés roms à tous les stades de la planification, de la mise en œuvre et de l'évaluation de ce plan en s'inspirant de sa Recommandation de politique générale n° 13 sur la lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms<sup>86</sup>. À cet égard, l'ECRI se félicite de l'adoption, par les autorités, d'un plan d'action national pour les Roms pour la période 2013-2014<sup>87</sup>. Selon les informations obtenues par l'ECRI, l'élaboration de ce plan a été précédée d'une consultation avec l'autonomie nationale et culturelle des Roms de la Fédération de Russie, dont le président est depuis lors devenu membre du comité consultatif de la FANA. L'ECRI ne peut déterminer avec certitude si ce processus de consultation a été suffisamment inclusif et large pour refléter la diversité de la communauté rom de Russie.
72. Il ressort des informations communiquées par la Fédération de Russie au Comité *ad hoc* d'experts du Conseil de l'Europe sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage (CAHROM) que le plan d'action pour les Roms a établi un dispositif de surveillance régionale et locale pour collecter des informations pertinentes telles que la démographie des Roms, leur niveau de développement économique et social, le nombre d'élèves et d'étudiants roms, l'accès à la nationalité et aux documents d'identité, la connaissance de la langue russe, de la langue romani et des langues régionales et l'accès aux services sociaux, d'hébergement et de transport<sup>88</sup>. Toutefois, les autorités n'ont pas donné d'autres précisions à l'ECRI en ce qui concerne le fonctionnement et l'efficacité de ce dispositif. Dès lors qu'il est manifestement nécessaire de disposer de données fiables pour apporter des réponses solides et probantes aux besoins non satisfaits des membres de la communauté rom, l'ECRI encourage vivement les autorités à évaluer – et le cas échéant à renforcer et à revoir – ce dispositif de surveillance.
73. Les autorités russes ont mis en avant un projet pilote mené dans deux écoles des régions de Moscou et de Smolensk comme étant la principale réalisation du plan d'action pour les Roms. Ce projet a donné à 71 enfants roms d'âge préscolaire les compétences nécessaires à leur entrée dans le système scolaire, a permis à 50 enfants de langue romani de suivre des cours de langue russe supplémentaires et a sensibilisé quelque 230 parents et un certain nombre d'enseignants aux meilleures méthodes de soutien scolaire à apporter aux enfants roms. Un manuel scolaire bilingue destiné aux élèves roms étudiant le russe en tant que langue étrangère et un cours de méthodologie de l'apprentissage de la langue russe ont également été élaborés<sup>89</sup>. Bien que ces activités puissent avoir un effet positif sur les enfants qui en bénéficient, l'ECRI s'inquiète de la portée très limitée de ce projet. Compte tenu de l'effectif total de la population rom en Fédération de Russie, l'ECRI doute sérieusement de l'efficacité et de la pertinence du plan d'action national pour les Roms ainsi que des modalités de sa mise en œuvre.

---

<sup>85</sup> ONU CERD 2017 : §7.

<sup>86</sup> ECRI 2013 : §127.

<sup>87</sup> Le « Plan d'action global pour le développement social, économique, ethnique et culturel des Roms sur la période 2013-2014 ».

<sup>88</sup> CAHROM 2017 : 21.

<sup>89</sup> Parmi les autres réalisations de ce plan, on peut encore citer une étude menée par la FANA sur « les difficultés socio-économiques, ethnoculturelles et juridiques des Roms en Russie ».

74. Les autorités ont également informé l'ECRI qu'un nouveau plan d'action national pour les Roms pour la période 2018-2020 avait été adopté en janvier 2018. Ce plan continue à mettre l'accent sur l'éducation, l'amélioration de l'accès aux documents d'identité et le soutien aux activités menées par les organisations roms dans le domaine de la culture et de l'information. Si un processus de consultation analogue à celui qui avait accompagné le précédent plan d'action semble avoir été mené à bien avec l'Autonomie culturelle rom, le plan d'action pour les Roms pour la période 2013-2014 et sa mise en œuvre n'ont pas fait l'objet d'une évaluation approfondie, ce qui est regrettable compte tenu des graves lacunes de son bilan global mentionnées ci-dessus.
75. L'ECRI recommande aux autorités de procéder à une évaluation de l'impact de leurs activités relatives aux Roms et en particulier des plans d'action nationaux pour les Roms, pour s'assurer que l'ampleur des réalisations concrètes et des progrès accomplis reflète l'importance et la diversité de la communauté rom dans le pays et soit à la mesure des problèmes rencontrés par ses membres.
76. En ce qui concerne la situation des élèves roms, l'ECRI note que la Fédération de Russie a informé le CAHROM de la création de classes séparées « pour les Roms » dans certaines écoles<sup>90</sup>. L'ECRI est préoccupée par le fait que cette mesure soit présentée comme un moyen de répondre avec souplesse à la situation et aux besoins des enfants roms<sup>91</sup>. Elle rappelle aux autorités russes que toute forme de ségrégation ethnique – y compris une ségrégation prenant la forme de « classes pour Roms » – doit être rigoureusement évitée<sup>92</sup> et attire leur attention sur la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière<sup>93</sup>. L'ECRI est également préoccupée par les informations communiquées par des organisations de la société civile faisant état d'autres situations de ségrégation raciale dans certaines écoles, notamment dans la région de Volgograd, qui se manifestent par la séparation des enfants roms des autres enfants à la cantine scolaire, à la bibliothèque et pendant les activités sportives. En outre, l'ECRI a entendu des ONG qu'il arrivait à l'administration scolaire de demander aux élèves roms de s'abstenir de participer aux célébrations marquant l'ouverture de l'année scolaire. Si l'ECRI souligne que les informations qu'elle a reçues peuvent se rapporter à des cas isolés et que rien ne donne à penser que les comportements dénoncés découlaient d'instructions données par les autorités ou qu'ils aient été cautionnés par elles, elle ignore si des enquêtes ont été ouvertes dans le cadre de ces allégations spécifiques, bien que des ONG aient indiqué avoir signalé ces incidents aux autorités<sup>94</sup>.
77. L'ECRI recommande aux autorités russes de veiller à ce que les enfants roms soient pleinement intégrés dans des établissements scolaires ordinaires et de ne pas créer de « classes pour Roms » séparées. En outre, les autorités devraient mener des enquêtes approfondies sur les allégations de ségrégation scolaire d'élèves roms, prendre des mesures énergiques en cas de ségrégation avérée et rappeler à tous les directeurs d'établissements scolaires que le droit russe interdit la ségrégation raciale.

---

<sup>90</sup> CAHROM 2017 : 22.

<sup>91</sup> CAHROM 2017 : 22.

<sup>92</sup> Voir aussi la Recommandation de politique générale n° 13 de l'ECRI, §4 d.

<sup>93</sup> Voir, par exemple, Sampanis et autres c. Grèce (requête n° 32526/05) ; Sampani et autres c. Grèce (requête n° 59608/09) ; et Lavidia et autres c. Grèce (requête n° 7973/10).

<sup>94</sup> Les autorités ont informé l'ECRI qu'aucun cas de ségrégation d'enfants roms dans les écoles n'avait été officiellement recensé et que la Commission pour l'Éducation, la Science et la Jeunesse de l'oblast de Volgograd n'avait reçu aucune plainte pour de tels faits de la part de parents ou de tuteurs légaux entre 2017 et 2018.

78. Par le passé, des expulsions et des destructions de campements illégaux de Roms non accompagnées des garanties requises (telles que l'examen préalable de la proportionnalité de pareilles mesures ou l'étude de possibles solutions de relogement) ont suscité de graves inquiétudes<sup>95</sup>. Aucune solution n'a été apportée à la situation de nombreux campements roms et l'ECRI n'a reçu aucune information indiquant que des mesures effectives avaient été mises en place par les autorités pour empêcher de manière certaine que de telles expulsions menées sans garanties suffisantes ne se renouvellent à l'avenir<sup>96</sup>. En conséquence, l'ECRI encourage vivement les autorités russes à prendre sans tarder des mesures allant dans ce sens.

- **Réfugiés et bénéficiaires de l'asile temporaire**

79. En octobre 2017, 593 personnes étaient enregistrées comme réfugiés en Fédération de Russie. Près de la moitié d'entre elles (294) venaient d'Afghanistan, tandis que les Ukrainiens (178) représentaient le deuxième plus grand groupe. Seuls deux Syriens figuraient dans cette catégorie. Par ailleurs, 167 762 personnes, en grande majorité des Ukrainiens (165 485), bénéficiaient de l'asile temporaire (forme de protection subsidiaire). 1 292 Syriens et 417 Afghans avaient également ce statut. Les autorités ont informé l'ECRI que le nombre total de bénéficiaires de cette forme de protection connaissait un recul rapide car une procédure accélérée d'obtention de la nationalité russe avait été mise en place pour les personnes, souvent d'origine ethnique russe et/ou russophones, qui fuyaient le conflit armé dans l'est de l'Ukraine.

80. La politique migratoire de l'État pour la période 2012-2025 évoque l'intégration des réfugiés reconnus et bénéficiaires de l'asile temporaire. Ils ont accès aux soins de santé, à l'éducation et à l'emploi sur la même base que les citoyens russes. Ceux qui sont au chômage n'ont cependant pas le droit aux prestations sociales. Les autorités indiquent que les personnes qui se trouvent dans cette situation restent dans les centres d'accueil initiaux, qui sont au nombre de 10 dans le pays. Ces centres hébergent également les personnes déplacées de la région du Caucase et ne disposent que de 400 places pour les ressortissants étrangers ; il n'est donc pas certain que cette capacité soit suffisante. La situation des personnes qui ne parlent pas le russe est particulièrement difficile car les autorités ne prévoient pas de cours de russe parmi les mesures d'intégration ordinaires<sup>97</sup>. L'apprentissage de la langue nationale étant essentiel pour l'intégration de manière générale et la recherche d'emploi en particulier, cette absence d'accès généralisé à des cours de russe gratuits est préoccupante.

81. L'ECRI juge positif que les autorités russes aient apporté un soutien immédiat et à grande échelle aux très nombreuses personnes ayant fui le conflit armé dans l'est de l'Ukraine depuis 2014. Une aide à l'intégration a notamment été apportée dans les domaines du logement et de la formation professionnelle. Ces mesures ont été saluées dans l'ensemble par les diverses organisations de la société civile rencontrées par l'ECRI, mais elles n'ont pas été étendues aux réfugiés et aux bénéficiaires de l'asile temporaire venant d'autres pays.

82. L'ECRI recommande aux autorités de renforcer l'intégration des réfugiés et des bénéficiaires de l'asile temporaire (i) en étendant aux personnes venant d'autres pays les bonnes pratiques et mesures d'intégration réussie qui ont été appliquées à ceux qui ont fui le conflit armé dans l'est de l'Ukraine ces dernières années ; (ii) en leur donnant gratuitement accès à des cours de russe ; et (iii) en

---

<sup>95</sup> Voir, par exemple, *Bagdonavicius et autres c. Russie* (requête n°19841/06). Voir aussi Fédération internationale de ligues des droits de l'homme (FIDH) / ADC Memorial 2008, en particulier 36-43.

<sup>96</sup> Voir également les préoccupations exprimées à ce sujet par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies 2017 : §§46-47.

<sup>97</sup> Certaines initiatives privées et organisations caritatives proposent des cours de langue russe, mais à une échelle réduite.

ouvrant le droit aux prestations sociales à ceux qui sont au chômage et sans ressources financières suffisantes.

- **Travailleurs migrants originaires d'autres régions de l'ex-URSS**

83. De nombreux travailleurs migrants d'autres régions de l'ex-URSS résident en Fédération de Russie. Selon les chiffres annuels estimés, ils seraient de deux à cinq millions. Durant la période 2011-2015, les citoyens des anciennes républiques soviétiques représentaient près de 90 % des migrants légaux, la plupart des permis de travail étant octroyés aux ressortissants de l'Ouzbékistan (45 %), du Tadjikistan (près de 20 %) et de l'Ukraine (9 %) <sup>98</sup>. Dans son quatrième rapport, l'ECRI mettait l'accent sur les problèmes qui se posaient fréquemment aux travailleurs migrants en raison de l'exploitation dont ils étaient victimes au travail et de leurs difficultés à obtenir la régularisation de leur situation. Elle évoquait également la corruption et l'inefficacité des systèmes censés protéger les travailleurs migrants contre les abus. L'ECRI a obtenu des informations selon lesquelles nombre de ces problèmes persistent, notamment (mais pas seulement) pour les personnes qui ne peuvent prétendre au régime sans visa qui sera présenté ci-après <sup>99</sup>.
84. En 2018, la délégation de l'ECRI a visité le centre des migrations Sakharovo <sup>100</sup> dans la banlieue de Moscou. Récemment construit, il sert de « guichet unique », principalement pour permettre aux migrants qui bénéficient du régime d'exemption de visa (ouvert aux ressortissants d'Azerbaïdjan, de Moldova, du Tadjikistan, de l'Ukraine et de l'Ouzbékistan) d'obtenir un « brevet » les autorisant à chercher un emploi <sup>101</sup>. Toutes les formalités administratives – présentation des documents nécessaires, examens médicaux, test de russe et d'éducation civique (droit et histoire) et prise d'empreintes – sont effectuées au même moment, et le brevet est délivré 10 jours plus tard. La visite a laissé une impression positive à l'ECRI. Elle a été informée que le centre avait contribué à réduire l'immigration irrégulière et le travail illégal et que le système de brevet accordait une meilleure protection aux travailleurs migrants. Les autorités considèrent que le système de brevet a contribué à limiter les pratiques d'exploitation des agences intermédiaires du fait de l'accès simplifié à la procédure. Ces agences profitaient de la situation en proposant aux travailleurs migrants de s'occuper de leurs papiers et contrats de travail, généralement à un coût très élevé, mais leur fournissaient souvent des documents incomplets ou invalides qui les plaçaient dans une situation de grande vulnérabilité. L'ECRI ne dispose pas d'informations sur les conditions de vie dans les centres similaires du pays mais encourage les autorités à appliquer les bonnes pratiques de celui de Sakharovo dans les autres établissements de ce type.
85. Bien que rien ne permette d'affirmer pour l'heure que l'exploitation des travailleurs migrants par les employeurs a baissé grâce au système de brevet, la capacité des victimes à dénoncer de telles pratiques est aujourd'hui renforcée. Cette situation tient également au fait que les brevets ne sont pas rattachés à un employeur en particulier. Dans ce contexte, l'ECRI rappelle aux autorités la recommandation faite dans son quatrième rapport concernant la mise en place d'une structure du médiateur spécifiquement dédiée aux travailleurs migrants.

---

<sup>98</sup> Migration Policy Institute 2017.

<sup>99</sup> Voir aussi Minority Rights Group Europe 2014 : 11.

<sup>100</sup> A ne pas confondre avec le centre de détention pour immigrants, qui se trouve à proximité immédiate.

<sup>101</sup> Les ressortissants du Bélarus et du Kazakhstan ont le droit de travailler en Fédération de Russie sans avoir besoin d'une autorisation de travail ou d'un autre type de permis.



86. L'ECRI recommande aux autorités d'inclure dans le mandat de l'Agence fédérale pour les affaires de nationalité la fonction de mécanisme de recours pour les travailleurs migrants, en s'inspirant de sa Recommandation de politique générale révisée n° 2.
87. L'ECRI a également obtenu des informations positives concernant les activités d'aide organisées par l'administration municipale de Saint-Petersbourg ces dernières années pour promouvoir l'intégration des travailleurs migrants, notamment par le biais de festivités et d'échanges interculturels. Cela étant, elle a également entendu des allégations selon lesquelles les travailleurs migrants originaires d'Asie centrale seraient souvent victimes de harcèlement et de profilage racial de la part de la police (voir également paragraphes 92-97). Les pratiques de profilage racial seraient en hausse, surtout depuis l'attentat à la bombe dans le métro de Saint-Petersbourg en 2017. Il est évident que le profilage racial et le harcèlement policier sont également des obstacles à l'intégration des travailleurs migrants, car ils marginalisent les individus concernés et par extension les groupes auxquels ils appartiennent, tout en réduisant leur confiance dans les autorités de l'État. D'après les informations fournies à l'ECRI par des ONG, les travailleurs migrants portent rarement plainte pour mauvais traitement par la police car ils ont le sentiment d'être plus vulnérables en raison de leur statut juridique. L'ECRI renvoie à ce propos à ses conclusions sur le discours de haine et la violence, ainsi qu'à sa recommandation prioritaire figurant au paragraphe 97.

## **II. Thèmes spécifiques à la Fédération de Russie**

### **1. Recommandations de suivi intermédiaire du quatrième cycle**

88. Dans son quatrième rapport, l'ECRI exhortait les autorités de la Fédération de Russie à trouver des moyens d'identifier les ressortissants russes, les non-ressortissants et les apatrides qui rencontrent des difficultés dans la procédure d'enregistrement de leur lieu de résidence, et de leur faciliter la tâche afin de ne pas les priver de l'exercice de leurs droits. Dans ses conclusions adoptées le 17 mars 2016, l'ECRI considérait, faute d'informations des autorités sur les mesures prises, que sa recommandation n'avait pas été appliquée.
89. Depuis, les autorités ont informé l'ECRI que des amendements ont été apportés à la législation applicable, et notamment : l'introduction du droit des « citoyens » de présenter des documents sous forme électronique pour l'enregistrement de leur lieu de résidence, la réduction du nombre de documents demandés, la dispense d'enregistrement temporaire si la durée de séjour est inférieure à 90 jours ou si le lieu de résidence permanente est déjà enregistré dans la même entité constituante du pays, et l'exonération de responsabilité administrative lorsque les personnes résidant dans un logement sans enregistrement temporaire appartiennent à la famille proche du locataire ou du propriétaire enregistrés comme résidents permanents de ce logement. Bien que ces évolutions semblent positives pour les ressortissants russes, l'ECRI réaffirme que l'enregistrement du lieu de résidence devrait également être facilité pour les non-ressortissants et les apatrides.
90. La recommandation de l'ECRI concernant la loi fédérale de lutte contre l'activité extrémiste a été traitée dans la partie ci-dessus consacrée au discours de haine (voir en particulier sa nouvelle recommandation au paragraphe 52).
91. Dans son quatrième rapport, l'ECRI recommandait vivement aux autorités de rétablir le programme sur la tolérance dans la société russe à l'échelon national. Dans ses conclusions du 17 mars 2016, l'ECRI a considéré que sa recommandation n'avait pas été suivie car, bien que l'État subventionne une multitude de projets axés sur les questions interethniques, bon nombre d'entre eux semblaient mettre davantage l'accent sur le patriotisme que sur la promotion de la tolérance. Depuis, les autorités ont informé l'ECRI que le programme sur la

tolérance restait en vigueur à Saint-Pétersbourg ; il semblerait toutefois qu'il n'y ait pas de programme similaire à l'échelon national.

## 2. Profilage racial et autres abus policiers

92. Dans son quatrième rapport, l'ECRI faisait un certain nombre de recommandations concernant la police, parmi lesquelles les suivantes : définir et interdire clairement le profilage racial dans la loi ; faire en sorte qu'un organe compétent soit chargé d'enquêter sur toutes les plaintes contre la police faisant état d'actes de discrimination raciale et poursuivre les efforts visant à réformer la police et à mettre un terme à la corruption et aux infractions commises par cette dernière, en particulier contre les groupes vulnérables.
93. L'ECRI regrette que le profilage racial<sup>102</sup> n'ait pas été défini et interdit par la loi comme recommandé dans sa RPG n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police. De nombreuses informations montrent que cette pratique reste répandue au sein de la police ; le profilage racial se manifeste sous la forme de contrôles d'identité arbitraires et d'arrestations injustifiées, visant en particulier les migrants d'Asie centrale et du Caucase, ainsi que les Roms<sup>103</sup>. L'ECRI considère que le profilage racial est préjudiciable car il institutionnalise les préjugés et légitimise les comportements discriminatoires du public à l'égard des membres de certains groupes.<sup>104</sup>
94. De nombreuses ONG ont informé l'ECRI qu'il était courant que ces personnes se fassent interpellier au motif que leurs papiers pouvaient présenter des irrégularités. Bien souvent, elles seraient ensuite contraintes de verser des pots-de-vin à la police pour que celle-ci abandonne toute poursuite. Il ressort d'une enquête d'opinion menée en 2014 que la police est l'institution que le public considère comme étant la plus corrompue<sup>105</sup>.
95. L'ECRI est également préoccupée par les allégations selon lesquelles il existerait au sein de la police des pratiques systématiques d'extorsion et de violences physiques à l'égard des personnes dont elle présume qu'elles sont Roms, originaires d'Asie centrale, ou Africains<sup>106</sup>. Par ailleurs, en 2015, le réseau LGBT russe a recensé 21 cas d'abus policiers à l'encontre de personnes LGBT, incluant le refus d'enregistrer les plaintes, ainsi que le harcèlement, l'humiliation et la détention illégale des victimes<sup>107</sup>. Les Témoins de Jéhovah ont également signalé des cas dans lesquels la police aurait forgé de toutes pièces des preuves contre leur organisation. Ces agissements entament sérieusement la confiance de certains secteurs de la société envers la police et la sécurité globale s'en trouve réduite. Sur ce point, l'ECRI note que la police continue à jouir d'une faible cote de confiance, mais que la situation s'améliore : d'après un sondage publié en 2017 par le Centre russe de recherche sur l'opinion publique (VCIOM), 67 % de Russes faisaient confiance à la police (contre 47 % en 2016) tandis que 46 % jugeaient positif le travail effectué par la police dans leur région (en hausse de 24 % en 2016)<sup>108</sup>.

---

<sup>102</sup> La RPG n° 11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police définit le profilage racial comme étant l'utilisation par la police, sans justification objective et raisonnable, de motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique dans des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation.

<sup>103</sup> ONU CERD 2017.

<sup>104</sup> Voir la RPG n° 11, Exposé des motifs, paragraphe 34 (iii).

<sup>105</sup> Levada 2014.

<sup>106</sup> US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor 2016.

<sup>107</sup> LGBT Network 2015.

<sup>108</sup> <https://wciom.com/index.php?id=61&uid=1481>.

96. L'ECRI regrette qu'il n'existe toujours pas d'organe indépendant de la police et du parquet chargé d'enquêter sur toutes les plaintes contre la police. Elle considère que les mécanismes de recours internes à la police (tels que ceux mis en place au sein de la Commission d'enquête)<sup>109</sup> sont insuffisants car ils manquent d'impartialité et ne bénéficient pas de la confiance des victimes d'abus policiers<sup>110</sup>.

97. L'ECRI recommande à nouveau vivement aux autorités de créer un organe indépendant de la police et du parquet chargé d'enquêter sur toutes les plaintes contre la police, comme recommandé au paragraphe 10 de sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police.

### 3. Loi sur les « agents étrangers »

98. Dans son quatrième rapport, l'ECRI indiquait qu'elle suivrait de près l'application et les effets dans la pratique de la loi fédérale sur les organisations non commerciales de janvier 1996, telle que modifiée notamment en juillet 2012, en ce qui concerne en particulier les organisations de la société civile engagées dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Cette loi demande aux ONG qui reçoivent un financement étranger et se livrent à des « activités politiques »<sup>111</sup> – ce terme étant défini en des termes très généraux – de s'enregistrer en tant qu'« agents étrangers ». Des amendements introduits en 2014 autorisent le ministère de la Justice à enregistrer des organisations comme « agents étrangers » sans leur consentement. Les ONG enregistrées doivent se soumettre à des audits supplémentaires onéreux et sont tenues d'indiquer dans toutes leurs publications et déclarations officielles qu'elles ont été produites par un « agent étranger ». En russe, ce terme fait référence aux « espions » ou aux « traîtres », ce qui jette l'opprobre sur les ONG et ternit leur réputation. La liste des « agents étrangers » actifs inclut maintenant 158 ONG, dont quelques-unes seulement se sont enregistrées de leur plein gré<sup>112</sup>.

99. La loi et son application autoritaire ont été critiquées tant au niveau national qu'international, notamment par le Secrétaire Général et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe ainsi que par l'Union européenne et l'OSCE<sup>113</sup>. De nombreuses ONG ont reçu de lourdes amendes pour non-respect de la loi et près de 30 groupes ont préféré cesser leurs activités plutôt que de porter l'étiquette d'« agent étranger ». Parmi les organisations concernées figurent des organisations de défense des droits de l'homme, des organisations de protection de l'environnement, des organisations qui s'occupent des questions LGBT et des questions de santé, ainsi que des collectifs de femmes. L'ECRI est également préoccupée par le fait que certaines ONG ont dit avoir été victimes de harcèlement, d'envahissements de leurs locaux et de pressions pour qu'elles cessent leurs activités. Beaucoup ont expliqué qu'elles considéraient que l'action de la société civile était réduite à néant en Russie. Cette situation est préoccupante car l'existence d'une société civile dynamique est indispensable à une démocratie saine et à une protection effective des groupes vulnérables.

100. L'ECRI recommande vivement aux autorités de modifier la loi sur les organisations non commerciales et en particulier d'abandonner le terme d'« agent étranger », de définir clairement les « activités politiques », de

<sup>109</sup> Voir note de bas de page n° 13.

<sup>110</sup> Voir § 58 de l'exposé des motifs de la RPG n° 11 de l'ECRI.

<sup>111</sup> Les modifications adoptées le 20 mai 2016 visaient à préciser la notion d'« activité politique », mais la définition du terme a en fait été élargie puisqu'elle inclut expressément nombre d'activités habituelles et légitimes menées par des groupes de la société civile. Voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe 2017.

<sup>112</sup> Human Rights Watch 2018.

<sup>113</sup> Voir, en particulier, Conseil de l'Europe, Commission de Venise 2014.

supprimer la possibilité d'enregistrer les organisations sans leur consentement, de revoir les obligations des organisations non commerciales et de n'appliquer les sanctions prévues qu'en cas de manquement grave.

#### 4. Interdiction des Témoins de Jéhovah

101. L'ECRI, dans son quatrième rapport, déplorait que la législation anti-extrémisme soit utilisée contre certaines minorités religieuses, dont les Témoins de Jéhovah. Il s'avère, malheureusement, que la situation s'est beaucoup détériorée depuis. Le 20 avril 2017, la Cour suprême a qualifié le Centre administratif des Témoins de Jéhovah en Fédération de Russie d'organisation extrémiste et a ordonné sa liquidation, en même temps que celle de 395 organisations locales relevant de cette congrégation, ainsi que la confiscation de leurs biens. Le 17 juillet 2017, la Chambre d'appel de la Cour suprême a rejeté le pourvoi formé contre cet arrêt. Le ministère de la Justice a ajouté le Centre administratif des Témoins de Jéhovah à sa liste des organisations interdites pour extrémisme. Cette décision a pour effet concret d'empêcher les Témoins de Jéhovah de pratiquer leur foi dans tout le pays<sup>114</sup>. En outre, ceux qui continuent à pratiquer leur culte sont passibles, en vertu de l'article 282.2 du Code pénal, de sanctions au titre de participation aux activités d'une organisation interdite.
102. Un certain nombre de Témoins de Jéhovah reconnus coupables et condamnés à des peines d'emprisonnement et des amendes ont introduit des requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme<sup>115</sup>. La prétendue « activité criminelle » dont ils ont été accusés et condamnés résulterait des comportements suivants : inciter à la discorde religieuse et prôner l'exclusivité et la supériorité d'une religion en dénigrant les autres ; organiser le recrutement de nouveaux membres ; briser le mariage et les liens familiaux ; opter pour un travail à temps partiel de manière à pouvoir consacrer plus de temps à la prédication ; diffuser de la littérature extrémiste ; inciter les citoyens à ne pas remplir leur devoir civique en les poussant à refuser de servir sous les drapeaux ; inciter les membres à refuser un traitement médical – notamment les transfusions de sang – en invoquant des raisons religieuses ; et faire participer des mineurs aux activités de la congrégation<sup>116</sup>. L'ECRI rappelle que le droit pénal présente un aspect symbolique permettant une prise de conscience par la société de la gravité de l'acte, et qu'il peut produire un effet dissuasif important. Il ne voit pas comment l'un des actes susmentionnés pourrait justifier des poursuites pénales (se reporter également à la recommandation formulée par l'ECRI au paragraphe 52).
103. En outre, l'arrêt du 20 avril 2017 a conduit à d'autres mesures qui pourraient avoir d'amples répercussions sur les Témoins de Jéhovah. En vertu d'une résolution du plénum de la Cour suprême du 14 novembre 2017, les parents peuvent être privés de droits parentaux pour avoir fait participer leurs enfants aux activités d'une association publique ou religieuse interdite. Le ministère de l'Éducation a également publié une recommandation sur « la resocialisation des adolescents ayant subi une influence psychologique destructrice », laquelle désigne spécifiquement les enfants membres du prétendu État islamique et ceux appartenant à des familles de Témoins de Jéhovah. L'ECRI s'inquiète de l'assimilation des Témoins de Jéhovah à une organisation terroriste, dans la mesure où une telle association est trompeuse et déraisonnable et pourrait provoquer d'autres actes de violence contre cette communauté (voir, plus haut, le paragraphe 57).

---

<sup>114</sup> La Fédération de Russie compte quelque 172 000 Témoins de Jéhovah (voir [www.jw.org/fr/actualites/juridique/par-region/russie/](http://www.jw.org/fr/actualites/juridique/par-region/russie/)).

<sup>115</sup> Voir Samara LRO and others against Russia and six other applications (application no. 15962/15) ; et Dennis Ole CHRISTENSEN against Russia (application no. 39417/17).

<sup>116</sup> Voir Samara LRO and others against Russia and six other applications (application no. 15962/15).

104. L'ECRI, préoccupée par cette évolution, relève que les Témoins de Jéhovah constituent un autre groupe persécuté et réprimé en raison de son éloignement des « valeurs traditionnelles ». Elle rappelle que, en vertu de l'article 9 de la CEDH, la liberté de religion – y compris celle de manifester sa foi seul ou en communauté – constitue l'un des fondements de toute société démocratique pluraliste. L'ECRI note que le Centre administratif des Témoins de Jéhovah a introduit devant la Cour européenne des droits de l'homme une requête dans laquelle il dénonce entre autres une ingérence illégale, injustifiée et discriminatoire dans son droit à la liberté de religion<sup>117</sup>.

105. L'ECRI recommande vivement aux autorités russes de revoir leur position en ce qui concerne les Témoins de Jéhovah et de prendre des mesures pour abroger l'interdiction de la pratique de cette foi, ainsi que pour abandonner toutes les sanctions connexes applicables aux enfants de cette communauté.

## **5. Politiques de lutte contre la discrimination et l'intolérance à l'égard des personnes LGBT<sup>118</sup>**

106. Avant la visite de l'ECRI en Fédération de Russie en février 2018, les autorités de ce pays ont informé le Secrétariat de la commission qu'elles ne reconnaissent pas la compétence de celle-ci en matière de protection et de promotion des droits des personnes LGBT. L'ECRI a pris note de cette position, mais tient néanmoins à traiter de la discrimination à l'égard des personnes LGBT dans le présent rapport, comme elle l'a fait pour tous les autres États membres dans le cadre de son cinquième cycle d'évaluation (voir également la note de bas de page n° 3). Les conclusions qui suivent, ainsi que celles figurant dans les sections consacrées au discours de haine et à la violence, soulignent une situation extrêmement difficile pour les personnes LGBT et l'ECRI exhorte les autorités à travailler avec elle pour lutter contre la discrimination et l'intolérance existantes dans ce domaine.

### **- Données**

107. Il n'existe pas de données officielles relatives à la taille de la population LGBT en Russie. En vertu de l'article 10 de la loi sur la protection des données personnelles, les données relatives entre autres à la santé ou la vie sexuelle d'un individu sont considérées comme relevant « de catégories spéciales de données à caractère personnel » faisant l'objet d'une interdiction de collecte, de stockage, d'utilisation ou de diffusion sans l'autorisation écrite de l'intéressé<sup>119</sup>. Dans ce contexte, l'ECRI rappelle que selon la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, il est possible de collecter des données à caractère personnel sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne dès lors que cet exercice apparaît nécessaire à des fins spécifiques, légales et légitimes. À l'évidence, il serait impossible sans ce type d'informations de disposer d'une base solide en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques visant à lutter contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des personnes LGBT.

108. Les autorités russes n'ont pas répondu au questionnaire du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres<sup>120</sup>. Sur la base des informations dont dispose l'ECRI, le gouvernement

---

<sup>117</sup> Administrative Centre of Jehovah's Witnesses in Russia and Kalin against Russia (application no. 10188/17).

<sup>118</sup> En ce qui concerne la terminologie, voir les définitions figurant dans « Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe 2011/ CoE Commissioner for Human Rights 2011 ».

<sup>119</sup> Loi sur la protection des données personnelles 2006 (modifiée en 2009).

<sup>120</sup> En ce qui concerne le point de vue de la Fédération de Russie sur cette question, voir Conseil de l'Europe, CDDH(2013)R77, annexe IV, et CDDH(2012)R76, annexe VI.

n'a débloqué aucun crédit ni lancé la moindre recherche en faveur de l'identification et du suivi de la discrimination à l'égard des personnes LGBT en Russie. D'après la carte 2016 des droits des personnes LGBT en Europe (*Rainbow Europe Map*), diffusée par l'ILGA (*International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association*), la Fédération de Russie se classe 48<sup>e</sup> sur 49 pays notés<sup>121</sup>.

#### - Aspects législatifs

109. L'orientation sexuelle et l'identité de genre ne sont pas explicitement énumérées comme des motifs interdits dans les dispositions pertinentes du Code pénal comme les articles 282, 136 et 63 (voir plus haut la section consacrée à la législation). Lesdits articles mentionnent « tout groupe social » dans leur liste des motifs et la Cour constitutionnelle russe a estimé, en 2014, que ce terme peut s'appliquer à un groupe d'individus ayant une orientation sexuelle spécifique<sup>122</sup>. Cette interprétation ne semble toutefois pas se refléter dans la pratique ordinaire des tribunaux et l'ECRI n'a connaissance d'aucune autre jurisprudence sur ce point. Les Nations Unies ont fait part de leurs préoccupations sur le fait que l'article 63 relatif aux circonstances aggravantes ne semble jamais avoir été appliqué aux affaires impliquant des violences à l'égard de personnes LGBT<sup>123</sup>, alors que ce type d'incidents est très fréquent (voir, plus haut, la section consacrée à la violence). Si les autorités ont informé l'ECRI qu'elles n'estimaient pas utile de mentionner expressément l'orientation sexuelle et l'identité de genre parmi les motifs énumérés dans les articles susmentionnés, l'ECRI recommande néanmoins toujours de le faire pour éviter toute incertitude juridique et transmettre au grand public le message clair que les groupes en question sont protégés en vertu des articles précités.
110. En l'absence d'une législation complète contre la discrimination (voir les paragraphes 9 et 10), les textes de loi sectoriels visant par exemple la santé ou l'emploi devraient jouer un rôle déterminant dans la protection des personnes LGBT. Les lois pertinentes, cependant, n'énumèrent pas expressément les motifs tenant à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre. Les listes de motifs interdits énoncées à l'article 3 du Code du travail et à l'article 5 de la loi sur les principes fondamentaux du système de santé en Fédération de Russie sont ouvertes puisqu'elles utilisent respectivement la formule « tout groupe social » ou « toutes circonstances »<sup>124</sup> (voir le paragraphe précédent sur l'importance que revêt pour l'ECRI le fait de mentionner expressément ces motifs). En 2016, l'ONG Equal Rights Trust a critiqué le manque de jurisprudence pertinente qui indiquerait l'inclusion des motifs tenant à cette orientation ou cette identité dans l'application concrète de ces lois<sup>125</sup>. Depuis, l'ECRI a identifié des informations sur un cas de discrimination dans lequel le motif d'identité de genre a été pris en compte par un tribunal russe<sup>126</sup>. Néanmoins, il n'y a aucune indication que ceci a conduit à l'inclusion systématique nécessaire de ces motifs.
111. L'ECRI recommande aux autorités de modifier l'ensemble de la législation existante de manière à inclure expressément les considérations tenant à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre dans la liste des motifs interdits, s'agissant en particulier des articles 282, 136 et 63 du Code pénal, ainsi que de l'article 3 du Code du travail et de l'article 5 de la loi sur les principes fondamentaux du système de santé en Fédération de Russie.

---

<sup>121</sup> ILGA-Europe 2016.

<sup>122</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie n° 24-P (23 septembre 2014).

<sup>123</sup> ONU Comité des droits de l'homme 2015.

<sup>124</sup> Equal Rights Trust 2016 : 35 et 37.

<sup>125</sup> Equal Rights Trust 2016 : 37.

<sup>126</sup> Meduza.io 2018.

112. En 2013, une législation a été adoptée contre la communication de certaines informations sur les relations homosexuelles aux mineurs. La Loi fédérale n° 135-FZ du 29 juin 2013<sup>127</sup> a modifié la loi fédérale n° 124-FZ du 24 juillet 1998 relative aux principales garanties du respect des droits de l'enfant en Fédération de Russie. Une disposition a été introduite dans l'article 14 (protection de l'enfant contre l'information, la propagande et l'activisme nocifs pour sa santé, sa moralité et son développement spirituel); elle précise que les autorités sont tenues de prendre des mesures pour protéger les enfants contre les informations encourageant les relations sexuelles dites non traditionnelles. De plus, l'article 5 de la loi fédérale n° 436-FZ du 29 décembre 2010 sur la protection des enfants contre les informations nocives pour leur santé et leur développement a également été modifié afin d'ajouter les informations encourageant les relations sexuelles non traditionnelles à la liste des informations faisant l'objet d'une interdiction de diffusion auprès des enfants<sup>128</sup>. De même, le Code des infractions administratives a été modifié en insérant dans son article 6.21 la responsabilité au titre de la promotion de relations sexuelles non traditionnelles entre mineurs sous la forme de la diffusion d'informations encourageant la naissance d'une orientation sexuelle non traditionnelle chez les mineurs, de la promotion de l'attrait des relations sexuelles non traditionnelles, de la création d'une image déformée de l'équivalence sociale des relations sexuelles traditionnelles et non traditionnelles ou de la communication d'informations sur les relations sexuelles non traditionnelles pouvant susciter l'intérêt à l'égard de ces pratiques. Lorsque ces activités ne comportent pas d'actes punissables en droit pénal, elles sont passibles d'amendes administratives<sup>129</sup>.
113. Les autorités russes font valoir que cette législation ne vise pas à interdire l'homosexualité et que la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a conclu à la constitutionnalité des modifications apportées au Code des infractions administratives, mentionnées au paragraphe précédent<sup>130</sup>. À cet égard, cependant, l'ECRI renvoie à l'arrêt *Bayev et autres c. Russie* dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que les différentes mesures générales en question et leur application constituent une violation de l'article 10 (liberté d'expression) de la CEDH lu conjointement avec l'article 14 (interdiction de la discrimination) de cet instrument<sup>131</sup>. De plus, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'en adoptant de telles lois, les autorités ont renforcé la stigmatisation et les préjugés et ont encouragé l'homophobie, ce qui est incompatible avec les valeurs d'égalité, de pluralisme et de tolérance indissociables d'une société démocratique<sup>132</sup>.
114. L'ECRI a été informée par des organisations de la société civile que ces dispositions législatives ont eu de graves répercussions sur la vie des personnes LGBT en Russie (voir également les paragraphes 119 et 122 à 123 ci-après). Bien qu'elles n'aient pas été très fréquemment appliquées jusqu'à présent, leur ambiguïté<sup>133</sup> et leur portée virtuelle ont eu un effet paralysant sur les groupes

---

<sup>127</sup> Loi portant modification (...) visant à protéger les enfants contre les informations promouvant le rejet des valeurs familiales traditionnelles.

<sup>128</sup> Voir *Bayev et autres c. Russie* (requêtes nos 67667/09, 44 092/12 et 56 717/12) : §§32 et 33.

<sup>129</sup> *Bayev et autres c. Russie* : §34. Le montant de ces amendes s'échelonne entre 4 000 et 5 000 RUB (soit environ 75 EUR) pour les citoyens ordinaires et entre 40 000 et 50 000 RUB (soit environ 750 EUR) pour les agents publics. Les personnes morales sont passibles d'une amende comprise entre 800 000 et 1 000 000 RUB (soit environ 15 000 EUR) ou d'une suspension administrative de leurs activités pouvant durer jusqu'à 90 jours.

<sup>130</sup> Les autorités renvoient à l'arrêt de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie du 23 septembre 2014 (n° 24 P).

<sup>131</sup> *Bayev et autres c. Russie* : §§84 et 92.

<sup>132</sup> *Bayev et autres c. Russie* : §83.

<sup>133</sup> Voir, par exemple, Commission de Venise 2013, en particulier §§28 et 31.

travaillant avec et pour les personnes LGBT, y compris celles œuvrant dans le domaine du soutien psychosocial, de la sensibilisation et de la communication d'informations médicales. Il est souvent très difficile pour ces organisations d'exclure les mineurs de 18 ans de leurs activités de sensibilisation du public, comme la loi semble l'exiger. C'est pourquoi des activités sont fréquemment annulées, privant également les adultes de la possibilité d'obtenir des informations et une aide cruciales. Dans ce contexte, l'ECRI relève également que le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA), à l'instar de prestataires de services et d'ONG, a fréquemment souligné que de telles dispositions législatives nuisent à l'efficacité du travail de prévention dans la mesure où elles entravent la communication d'informations ciblées aux adolescents et aux adultes homosexuels et bisexuels de sexe masculin<sup>134</sup>. En outre, l'ECRI considère que ces dispositions législatives renforcent l'opinion dans le public que les personnes LGBT sont indésirables et pourraient ouvrir la voie à de nouvelles formes d'intolérance et de violence à l'égard des intéressés (voir, plus haut, la section I.3).

115. L'ECRI recommande en priorité aux autorités russes d'abolir l'interdiction de communiquer des informations sur l'homosexualité aux mineurs (la législation sur la soi-disant « promotion des relations sexuelles non traditionnelles entre mineurs »), conformément à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Bayev et autres c. Russie.

116. En ce qui concerne le droit de la famille, la législation en vigueur en Fédération de Russie ne reconnaît aucune forme de partenariat homosexuel<sup>135</sup>. L'ECRI considère que cette absence de reconnaissance pourrait conduire à diverses formes de discrimination dans le domaine des droits sociaux. À cet égard, elle attire l'attention des autorités sur la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre<sup>136</sup>.

117. L'ECRI recommande aux autorités d'adopter un cadre législatif qui permettrait aux couples homosexuels, sans discrimination aucune, de voir leur relation reconnue et protégée afin de remédier aux problèmes concrets qu'ils rencontrent au quotidien.

#### - **Conversion sexuelle**

118. D'après la législation russe, les personnes transgenres ont la possibilité de changer légalement de marqueur de genre et de faire modifier leur nom. L'article 70 de la loi fédérale de 1997 relative aux actes d'état civil dispose que, pour ce faire, les personnes transgenres doivent présenter un certificat médical confirmant le changement de sexe. En 1998, il avait déjà été demandé au ministère de la Santé d'approuver un formulaire pour l'établissement du certificat médical en question<sup>137</sup>. Or, le nouveau règlement du ministère de la Santé pour la délivrance de certificats de conversion sexuelle n'est finalement entré en vigueur que le 2 février 2018. Alors que, dans l'intervalle, l'absence d'une telle disposition réglementaire était source de problèmes pour les personnes transgenres (voir le paragraphe 122 ci-après), l'ECRI note avec satisfaction que les groupes LGBT considèrent la nouvelle procédure de changement de marqueur de genre comme étant claire et accessible, d'autant qu'elle ne nécessite plus le recours aux tribunaux. Au lieu de cela, les personnes concernées peuvent demander une

<sup>134</sup> ONUSIDA 2014 : 21 à 22 et 114 à 115. Voir aussi : AIDS Action Europe 2017 ; Nora FitzGerald / Pulitzer Center 2014 ; et ONUSIDA 2012.

<sup>135</sup> Equal Rights Trust 2016: 109.

<sup>136</sup> Voir Conseil de l'Europe Comité des Ministres 2010, en particulier §25.

<sup>137</sup> Moscow LGBT-Initiative group « Stimul » et al. 2017, 11.



attestation de « réorientation sexuelle » auprès de la commission médicale compétente, à la suite d'un diagnostic de transsexualisme. Il semble que les nouvelles directives n'exigent pas d'hormonothérapie ni de chirurgie (et donc, implicitement, pas de stérilisation). Par ailleurs, les restrictions applicables jusque-là pour les personnes mariées ou qui ont des enfants mineurs ont été supprimées. L'ECRI félicite les autorités pour ces mesures et les encourage également à veiller à ce que les nouvelles directives soient mises en œuvre de manière à répondre aux besoins des personnes concernées. Des problèmes pourraient se poser, par exemple, en l'absence d'une définition claire du terme « réorientation sexuelle » ou en l'absence d'obligation pour les autorités régionales de constituer des commissions médicales compétentes. Dans ce contexte, l'ECRI encourage les autorités à s'appuyer sur les orientations données par divers organes du Conseil de l'Europe en vue de réglementer la procédure de conversion sexuelle et la reconnaissance juridique du genre<sup>138</sup>.

#### - **Liberté de réunion**

119. Malgré l'arrêt rendu en 2010 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Alekseïev c. Russie*, dans lequel la Cour a jugé que les restrictions imposées aux manifestations publiques pacifiques destinées à promouvoir les droits des personnes LGBT constituaient une violation, entre autres, de l'article 11 (liberté de réunion) et de l'article 14 (interdiction de la discrimination) de la CEDH<sup>139</sup>, la situation n'a cessé de se dégrader. En 2012, par exemple, le Conseil municipal de Moscou a refusé une demande d'organiser une marche de la fierté LGBT. En outre, en 2016 une série d'activités de sensibilisation prévues par des groupes LGBT pour célébrer des événements tels que la Journée internationale contre l'homophobie et la transphobie (IDAHOT) a été interdite par les autorités dans différentes villes de la Fédération de Russie, notamment en référence à la législation en vigueur interdisant la promotion des relations sexuelles non traditionnelles auprès des mineurs<sup>140</sup>. Les autorités russes ont informé l'ECRI de leur adoption, en avril 2015, d'un plan d'action pour faire appliquer l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Alekseïev c. Russie*<sup>141</sup>. Cela étant, d'après les informations communiquées par les autorités au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, au cours de la période du 1<sup>er</sup> octobre 2015 au 30 juin 2016, seule une demande a été acceptée sur les 51 demandes émises en Fédération de Russie pour l'organisation de rassemblements publics LGBT<sup>142</sup>. Par la suite, le Comité des Ministres, dans son examen de l'état d'exécution de l'arrêt *Alekseïev* (procédure soutenue) de décembre 2016, s'est dit très préoccupé par l'absence d'amélioration dans le domaine<sup>143</sup>.

120. L'ECRI recommande aux autorités de la Fédération de Russie de procéder à l'exécution complète de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Alekseïev c. Russie* et de garantir le respect du droit des personnes LGBT à la liberté de réunion.

---

<sup>138</sup> Voir, en particulier, Conseil de l'Europe Comité des Ministres 2010 : §§20, 21 et 22 ; Conseil de l'Europe Unité orientation sexuelle et identité de genre 2015 ; et Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe 2009.

<sup>139</sup> *Alekseïev c. Russie* (requêtes n<sup>os</sup> 4916/07, 25924/08 et 14599/09).

<sup>140</sup> ILGA-Europe 2017 : 198-200.

<sup>141</sup> Le plan d'action peut être consulté à l'adresse suivante : [https://hudoc.exec.coe.int/eng#{"EXECIdentifiant":\["DH-DD\(2015\)405E"\]}](https://hudoc.exec.coe.int/eng#{).

<sup>142</sup> Conseil de l'Europe Comité des Ministres 2016a.

<sup>143</sup> Conseil de l'Europe Comité des Ministres 2016b : §4.

- **Discrimination à l'encontre des personnes LGBT dans d'autres domaines essentiels de la vie sociale**

121. D'après des sondages d'opinion, l'acceptation par le public des relations homosexuelles est très limitée en Russie. Une étude publiée par le Centre Levada en janvier 2018 montre, par exemple, que pour 83 % des Russes interrogés, les relations sexuelles entre deux adultes de même sexe sont « toujours condamnables » ou « presque toujours condamnables ». Il ressort de sondages antérieurs que le pourcentage de personnes opposées aux relations homosexuelles était déjà passé de 68 % en 1998 à 76 % en 2008<sup>144</sup>. Selon une étude réalisée en 2014 par le Centre de recherche sur l'opinion publique, 80 % des 1 600 personnes interrogées dans 42 régions du pays estiment que les relations homosexuelles sont inacceptables, tandis que seulement 3 % des personnes interrogées les considèrent comme normales<sup>145</sup>. L'étude du Pew Research Center menée à l'échelle mondiale en 2013 montre que seulement 16 % des Russes interrogés pour cette étude sont d'accord avec le fait que la société doit accepter l'homosexualité<sup>146</sup>.
122. L'ECRI est préoccupée par le fait que des groupes homophobes collectent des informations sur les réseaux sociaux et les forums internet concernant les enseignants LGBT (ou qui sont connus pour défendre les droits LGBT), y compris sur leur vie privée et leur engagement dans la société civile, dans le but de transmettre ces informations aux administrations scolaires et aux autorités éducatives et de demander que les enseignants qui « font l'apologie de la perversion » soient bannis des établissements scolaires. Les activités de ces groupes auraient entraîné le renvoi d'un certain nombre d'enseignants LGBT dans le pays. En 2014, Human Rights Watch a recensé sept cas dans lesquels des personnes ont été menacées de renvoi ou contraintes de quitter leurs postes d'enseignants dans des établissements de l'enseignement supérieur, secondaire ou primaire et dans des centres éducatifs. Dans presque tous les cas, les campagnes de dénigrement se fondent sur la législation interdisant « la propagande de relations sexuelles non traditionnelles auprès des mineurs » pour justifier la demande de renvoi d'enseignants<sup>147</sup>. Les personnes transgenres feraient également l'objet d'une discrimination fréquente en matière d'emploi, surtout avant l'obtention d'une reconnaissance juridique du genre, en raison du décalage entre le sexe indiqué sur leurs documents d'identité et leur apparence physique<sup>148</sup>. De l'avis des groupes LGBT, les cours et les tribunaux russes ne parviennent pas actuellement à apporter une réparation adéquate aux personnes LGBT victimes de discrimination dans le domaine de l'emploi<sup>149</sup>.
123. En raison de la législation interdisant « la propagande pour des relations sexuelles non traditionnelles auprès des mineurs », il n'est pas possible de mener des activités de sensibilisation des jeunes aux questions touchant les personnes LGBT, par exemple dans les établissements scolaires. L'ECRI n'a connaissance d'aucune activité de sensibilisation du grand public aux questions liées aux personnes LGBT organisée par les autorités. Les ONG qui tentent d'organiser ce type de manifestations se heurtent généralement à des obstacles considérables au moment de recueillir les autorisations nécessaires (voir les paragraphes 119 à 120 ci-avant).

---

<sup>144</sup> The Moscow Times online 2018.

<sup>145</sup> ILGA-Europe 2015 : 139.

<sup>146</sup> PEW Research Center 2013.

<sup>147</sup> Human Rights Watch 2014. Voir aussi Equal Rights Trust 2016: 129.

<sup>148</sup> Transgender Legal Defense Project 2016: 13-29.

<sup>149</sup> Equal Rights Trust 2016: 130, et ILGA-Europe 2017 : 197.

124. L'ECRI recommande aux autorités de mener à bien une étude approfondie sur les domaines et les niveaux de discrimination auxquels les personnes LGBT se heurtent dans la société russe. De plus, les autorités devraient promouvoir et faciliter l'organisation d'activités de sensibilisation du public aux questions touchant les personnes LGBT et de campagnes pour la tolérance, y compris dans les établissements scolaires.



## **RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE**

Les deux recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités de la Fédération de Russie une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI recommande à nouveau vivement aux autorités de créer un organe indépendant de la police et du parquet chargé d'enquêter sur toutes les plaintes contre la police, comme recommandé au paragraphe 10 de sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police.
- L'ECRI recommande en priorité aux autorités russes d'abolir l'interdiction de communiquer des informations sur l'homosexualité aux mineurs (la législation sur la soi-disant « promotion des relations sexuelles non traditionnelles entre mineurs »), conformément à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Bayev et autres c. Russie.

Au plus tard deux ans après la publication du présent rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces deux recommandations.



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (§ 2) L'ECRI réitère sa recommandation préconisant que la Fédération de Russie ratifie le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.
2. (§ 8) L'ECRI recommande d'ajouter au Code pénal les infractions d'incitation publique à la violence et à la discrimination, d'injure publique à caractère raciste, de minimisation grossière et de justification – dans un but raciste – de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre et de discrimination raciale dans l'exercice d'une profession (privée), ainsi que de prévoir des dispositions relatives à la responsabilité pénale des personnes morales. En outre, les autorités devraient veiller à introduire dans tous les articles pertinents du Code pénal les motifs fondés sur la couleur, la langue et la citoyenneté.
3. (§ 10) L'ECRI réitère vivement sa recommandation préconisant l'adoption d'une législation complète de lutte contre la discrimination prohibant clairement la discrimination directe et indirecte dans tous les domaines de la vie et pour tous motifs, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 7.
4. (§ 13) L'ECRI recommande à nouveau vivement la mise en place d'un organe de promotion de l'égalité indépendant et spécialisé dans la lutte contre le racisme et l'intolérance, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 2 (révisée).
5. (§ 18) L'ECRI recommande aux autorités de ventiler les statistiques relatives aux incidents relevant de l'article 282 entre les différents motifs de haine. Les autorités devraient également collecter et publier des statistiques relatives à l'application de l'article 63 du Code pénal.
6. (§ 37) L'ECRI recommande aux autorités russes de mettre en place un site internet consacré à l'Agence fédérale pour les affaires de nationalité de la Fédération de Russie, et de porter le mandat et les activités de cet organe à la connaissance du public. Ce site pourrait également proposer un outil qui permettrait de signaler les crimes haineux, notamment les discours de haine.
7. (§ 40) L'ECRI recommande que soient adoptés pour les deux chambres du Parlement russe un code de déontologie prohibant et punissant les discours de haine raciste et homo/transphobe.
8. (§ 42) L'ECRI recommande aux autorités d'encourager les personnalités de la vie publique, en particulier les politiciens et les chefs religieux, à réagir promptement aux discours de haine non seulement en les condamnant, mais aussi en s'attachant à renforcer les valeurs qu'ils menacent.
9. (§ 52) L'ECRI recommande vivement aux autorités de modifier la législation contre l'extrémisme et l'application qui en est faite compte tenu des préoccupations exprimées ci-dessus (aux paragraphes 44 à 51). Les autorités devraient également veiller à ce que les différentes réponses aux infractions extrémistes, notamment au discours de haine, ne soient pas utilisées pour réprimer les critiques légitimes envers les politiques officielles, l'opposition politique ou les convictions religieuses, conformément à la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine.
10. (§ 62) L'ECRI recommande aux autorités de se pencher sur le phénomène de l'engagement des jeunes dans des formes graves de violence motivée par la haine et de prendre des mesures pour le prévenir, par exemple en développant du matériel pédagogique pour combattre l'extrémisme des jeunes.

11. (§ 64) L'ECRI recommande aux autorités de faciliter la coopération entre les communautés LGBT et la police, et d'instaurer un dialogue régulier en vue d'améliorer le signalement de la violence homo/transphobe, de la prévenir et de la combattre.
12. (§ 75) L'ECRI recommande aux autorités de procéder à une évaluation de l'impact de leurs activités relatives aux Roms et en particulier des plans d'action nationaux pour les Roms, pour s'assurer que l'ampleur des réalisations concrètes et des progrès accomplis reflète l'importance et la diversité de la communauté rom dans le pays et soit à la mesure des problèmes rencontrés par ses membres.
13. (§ 77) L'ECRI recommande aux autorités russes de veiller à ce que les enfants roms soient pleinement intégrés dans des établissements scolaires ordinaires et de ne pas créer de « classes pour Roms » séparées. En outre, les autorités devraient mener des enquêtes approfondies sur les allégations de ségrégation scolaire d'élèves roms, prendre des mesures énergiques en cas de ségrégation avérée et rappeler à tous les directeurs d'établissements scolaires que le droit russe interdit la ségrégation raciale.
14. (§ 82) L'ECRI recommande aux autorités de renforcer l'intégration des réfugiés et des bénéficiaires de l'asile temporaire (i) en étendant aux personnes venant d'autres pays les bonnes pratiques et mesures d'intégration réussie qui ont été appliquées à ceux qui ont fui le conflit armé dans l'est de l'Ukraine ces dernières années ; (ii) en leur donnant gratuitement accès à des cours de russe ; et (iii) en ouvrant le droit aux prestations sociales à ceux qui sont au chômage et sans ressources financières suffisantes.
15. (§ 86) L'ECRI recommande aux autorités d'inclure dans le mandat de l'Agence fédérale pour les affaires de nationalité la fonction de mécanisme de recours pour les travailleurs migrants, en s'inspirant de sa Recommandation de politique générale révisée n° 2.
16. (§ 97) L'ECRI recommande à nouveau vivement aux autorités de créer un organe indépendant de la police et du parquet chargé d'enquêter sur toutes les plaintes contre la police, comme recommandé au paragraphe 10 de sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police.
17. (§ 100) L'ECRI recommande vivement aux autorités de modifier la loi sur les organisations non commerciales et en particulier d'abandonner le terme d'« agent étranger », de définir clairement les « activités politiques », de supprimer la possibilité d'enregistrer les organisations sans leur consentement, de revoir les obligations des organisations non commerciales et de n'appliquer les sanctions prévues qu'en cas de manquement grave.
18. (§ 105) L'ECRI recommande vivement aux autorités russes de revoir leur position en ce qui concerne les Témoins de Jéhovah et de prendre des mesures pour abroger l'interdiction de la pratique de cette foi, ainsi que pour abandonner toutes les sanctions connexes applicables aux enfants de cette communauté.
19. (§ 111) L'ECRI recommande aux autorités de modifier l'ensemble de la législation existante de manière à inclure expressément les considérations tenant à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre dans la liste des motifs interdits, s'agissant en particulier des articles 282, 136 et 63 du Code pénal, ainsi que de l'article 3 du Code du travail et de l'article 5 de la loi sur les principes fondamentaux du système de santé en Fédération de Russie.
20. (§ 115) L'ECRI recommande en priorité aux autorités russes d'abolir l'interdiction de communiquer des informations sur l'homosexualité aux mineurs (la législation sur la soi-disant « promotion des relations sexuelles non



traditionnelles entre mineurs »), conformément à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Bayev et autres c. Russie.

21. (§ 117) L'ECRI recommande aux autorités d'adopter un cadre législatif qui permettrait aux couples homosexuels, sans discrimination aucune, de voir leur relation reconnue et protégée afin de remédier aux problèmes concrets qu'ils rencontrent au quotidien.
22. (§ 120) L'ECRI recommande aux autorités de la Fédération de Russie de procéder à l'exécution complète de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Alekseïev c. Russie et de garantir le respect du droit des personnes LGBT à la liberté de réunion.
23. (§ 124) L'ECRI recommande aux autorités de mener à bien une étude approfondie sur les domaines et les niveaux de discrimination auxquels les personnes LGBT se heurtent dans la société russe. De plus, les autorités devraient promouvoir et faciliter l'organisation d'activités de sensibilisation du public aux questions touchant les personnes LGBT et de campagnes pour la tolérance, y compris dans les établissements scolaires.



## BIBLIOGRAPHIE

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

### Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. ECRI (2016), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Fédération de Russie, CRI(2016)26.
2. ECRI (2013), Quatrième rapport sur la Fédération de Russie, CRI(2013)40.
3. ECRI (2006), Troisième rapport sur la Fédération de Russie, CRI(2006)21.
4. ECRI (2001), Second rapport sur la Fédération de Russie, CRI(2001)41.
5. ECRI (1999), Rapport sur la Fédération de Russie, CRI(99)3.
6. ECRI (1996), Recommandation de politique générale n°1: La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
7. ECRI (1997), Recommandation de politique générale n°2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, CRI(97)36.
8. ECRI (1998), Recommandation de politique générale n°3: La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
9. ECRI (1998), Recommandation de politique générale n°4: Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
10. ECRI (2000), Recommandation de politique générale n°5: La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, CRI(2000)21.
11. ECRI (2001), Recommandation de politique générale n°6: La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet, CRI(2001)1.
12. ECRI (2003), Recommandation de politique générale n°7 révisée: Législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8.
13. ECRI (2004), Recommandation de politique générale n°8: Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
14. ECRI (2004), Recommandation de politique générale n°9: La lutte contre l'antisémitisme, CRI(2004)37.
15. ECRI (2007), Recommandation de politique générale n°10: Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
16. ECRI (2007), Recommandation de politique générale n°11: La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
17. ECRI (2009), Recommandation de politique générale n°12: La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
18. ECRI (2011), Recommandation de politique générale n°13: La lutte contre l'antisémitisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011)37.
19. ECRI (2012), Recommandation de politique générale n°14: La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.
20. ECRI (2016), Recommandation de politique générale n°15: La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
21. ECRI (2016), Recommandation de politique générale n°16: La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.
22. ECRI (2018), Recommandation de politique générale n°2 révisée: Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, CRI(2018)06.

### Autres sources

23. 2ip.io, Blocking by Roskomnadzor, <https://2ip.io/rkn-blacklist/>.

24. Actualités Parlement européen, (2017, mai 18), Persécution à l'encontre des homosexuels en Tchétchénie: les députés demandent l'ouverture d'une enquête urgente, <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20170511IPR74352/tchetchenie-pour-une-enquete-urgente-sur-la-persecution-contre-les-homosexuels>.
25. ADC Memorial (2017), List of issues for the review by UN CERD on the implementation by Russian Federation of the International Convention on Elimination of all forms of racial discrimination, for the 93rd Session of the CERD.
26. ADC Memorial (2016), Alternative Report on the Russian Federation's Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in Connection with the Consideration of the Sixth Periodic State Report by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights.
27. Al Monitor (2016, December 14), Why Syrian refugees don't go to Russia, <https://refugee.ru/en/materials/why-syrian-refugees-dont-go-to-russia/>.
28. AIDS Action Europe (2017, April 28), Russian HIV Service and LGBT Organisations fight jointly against HIV and AIDS, <http://www.aidsactioneurope.org/en/news/russian-hiv-service-and-lgbt-organisations-fight-jointly-against-hiv-and-aids>.
29. Arutz Sheva Israel National News, 13 September 2017, Firebomb hurled at Russian Jewish group's Moscow offices, [www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/235486](http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/235486).
30. BBC (2014, August 1), Russia enacts 'draconian' law for bloggers and online media.
31. BBC News Online (2012, August 17), Gay parades banned in Moscow for 100 years.
32. Bekkin, R. (2017), Islamophobia in Russia: National Report 2016, in Bayrakli, E. and Hafez, F., European Islamophobia Report 2016, Istanbul, SETA.
33. Bloomberg (2017, March 14), Russia Wants Immigrants the World Doesn't: <https://www.bloomberg.com/news/features/2017-03-14/russia-s-alternative-universe-immigrants-welcome>.
34. Civic Assistance Committee (2017, July 13), Integration for Adults: <http://refugee.ru/en/publications/integration-for-adults/>.
35. Civic Assistance Committee, (no date), 39 Recognized Refugees in 2016. Russia Abysmal Records and why Malta is Stronger than the Largest Country in the World, <http://refugee.ru/en/publications/39-recognized-refugees-in-2016-russia-abysmal-records-and-why-malta-is-stronger-than-the-largest-country-in-the-world/>.
36. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2010), Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.
37. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2016a), Notes sur l'ordre du jour -1273 réunion, décembre 2016 (CM/Notes/1273/H46-23).
38. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2016b), Décisions -1273 réunion, décembre 2016 (CM/Del/Dec(2016)1273/H46-23).
39. Conseil de l'Europe, Comité Directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH) (2012), Annexe VI au Rapport de la 76<sup>e</sup> réunion, CDDH(2012) R76.
40. Conseil de l'Europe, CDDH (2013), Annexe IV au Rapport de la 77<sup>e</sup> réunion, CDDH(2013)R77.
41. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2009), Droits de l'homme et identité de genre.
42. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2011), La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe, 2<sup>ème</sup> édition.
43. Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise) (2014), Avis n° 716-717/2014 sur la loi fédérale n°121-fz relative aux organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales n°18-fz et n° 147-fz et sur la loi fédérale n° 190-fz portant amendement au code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie, CDL-AD(2014)025.
44. Conseil de l'Europe, Commission de Venise (2013), Avis 707/2012 sur l'interdiction de la "propagande de l'homosexualité" à la lumière de la législation récente dans certains états membres du Conseil de l'Europe, CDL-AD(2013)022.

45. Conseil de l'Europe, Groupe d'États contre la corruption (GRECO) (2018), Quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Rapport d'évaluation, Fédération de Russie.
46. Conseil de l'Europe, Le Secrétaire Général (2017, 4 avril), Lettre au Haut Commissaire aux droits de l'Homme de la Fédération de Russie, Tatiana Moskalkova <https://rm.coe.int/1680706eb1>.
47. Conseil de l'Europe, Unité Orientation Sexuelle et Identité de Genre (2015), Protection des droits de l'homme des personnes transgenres : petit guide sur la reconnaissance juridique du genre (2015).
48. Council of Europe, Ad Hoc Committee of Experts on Roma and Traveller Issues (CAHROM), (2017), CAHROM Thematic Visit on the Situation of Eastern Roma Groups (Roma, Lom/Bosha, Dom/Garachi, Abdal) and Policy Responses to their Needs - Tbilisi, Georgia, 21-23 June 2017 - Thematic Report: 20.
49. Council of Europe, Advisory Committee to the Framework Convention on the Protection of National Minorities (2016), Fourth Report submitted by the Russian Federation pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/IV(2016)006: <https://rm.coe.int/16806fd935>.
50. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2016, February 2), As long as the judicial system of the Russian Federation does not become more independent, doubts about its effectiveness remain.
51. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2017), Third party intervention under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights, Application n° 9988/13 ECODEFENCE and others v. Russia and 48 other applications, CommDH(2017)22, <https://rm.coe.int/third-party-intervention-by-the-council-of-europe-commissioner-for-hum/1680731087>.
52. Cour européenne des droits de l'homme (2017), Bayev et autres c. Russie (Requêtes n°s 67667/09, 44092/12 et 56717/12), Arrêt, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-174422>.
53. Cour européenne des droits de l'homme (2016), Bagdonavicius et autres c. Russie, Requête n° 19841/06, Arrêt.
54. Cour européenne des droits de l'homme (2013), Lavidia et autres c. Grèce, Requête n° 7973 /10, Arrêt.
55. Cour européenne des droits de l'homme (2012), Sampani et autres c. Grèce, Requête n° 59608/09, Arrêt.
56. Cour européenne des droits de l'homme (2010), Alexeïev c. Russie, Requêtes n°s 4916/07, 25924/08 et 14599/09), Arrêt.
57. Cour européenne des droits de l'homme (2008), Sampanis et autres c. Grèce, Requête n° 32526/05.
58. Equal Rights Trust (2016), Justice or Complicity? – LGBT Rights and the Russian Courts.
59. EU v Disinfo (2017, March 13), Homophobic hate speech on Russian TV, (<https://euvdisinfo.eu/homophobic-hate-speech-on-russian-tv/>).
60. European Court of Human Rights (2017), Samara Lro and others against Russia and 6 other applications, Application no. 15962, Communicated Case, Statement of Facts, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-177370>.
61. European Court of Human Rights (2017), Dennis Ole Christensen against Russia, Application no. 39417/17, Communicated Case, Statement of Facts, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-177365>.
62. European Court of Human Rights (2017), Administrative Centre of Jehovah's Witnesses in Russia and Kalin against Russia, Application no. 10188/17, Communicated Case, Statement of Facts, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-179699>.
63. Freedom House (2017), Freedom of the press 2017, Russia profile, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/russia>.
64. Geopolitica (2016, May 24), The status of Ukrainian refugees in Russia: <http://www.geopolitica.info/the-status-of-ukrainian-refugees-russia/>.

65. High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation (2017), Annual 2016 Report on the activity of the High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation.
66. Human Rights Watch (2018, March 6), Russia: Government vs. Rights Groups, The Battle Chronicle, <https://www.hrw.org/russia-government-against-rights-groups-battle-chronicle>.
67. Human Rights Watch (2014), License to Harm – Violence and Harassment against LGBT People and Activists in Russia.
68. Hurriyet Daily News (2016, October 3), Migrant workers in Moscow face discrimination and dangers, <http://www.hurriyetdailynews.com/migrant-workers-in-moscow-face-discrimination-and-dangers-.aspx?pageID=238&nID=104233&NewsCatID=353>.
69. Independent (2018, March 14), It may seem like LGBT rights aren't important to Putin – but if you look closer, you'll see they're central to the Russian election, <https://www.independent.co.uk/voices/russia-election-putin-win-anti-lgbt-propaganda-chechnya-persecution-homophobia-a8255186.html>.
70. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA) – Europe (2015), Annual Review 2015.
71. ILGA-Europe (2016), Rainbow Europe – Country Ranking – 2016.
72. ILGA-Europe (2017), Annual Review 2017.
73. IPS News (2016, January 19), Can Russia handle the flood of Ukrainian immigrants?: <http://www.ipsnews.net/2016/01/can-russia-handle-the-flood-of-ukrainian-immigrants/>.
74. Levada.ru (2014, November 18), Corruption in the system of state power – poll (Коррупция в системе государственной власти), <http://www.levada.ru/2014/11/18/korrupsiya-v-sisteme-gosudarstvennoj-vlasti/>.
75. Meduza.io (2018, June 12) 'Slavs only' Discrimination exists in Russia, but it's nearly impossible to prove in court, <https://meduza.io/en/feature/2018/06/12/slavs-only>.
76. Migration Policy Institute (2017, May 18), Russia: A Migration System with Soviet Roots: <http://www.migrationpolicy.org/article/russia-migration-system-soviet-roots>.
77. Minority Rights Group Europe (2014), Protecting the Rights of Minorities and Indigenous Peoples in the Russian Federation: Challenges and Ways Forward, [http://minorityrights.org/wp-content/uploads/2014/11/mrg-protecting-rights-minorities-indigenous-peoples-russian-federation\\_English.pdf](http://minorityrights.org/wp-content/uploads/2014/11/mrg-protecting-rights-minorities-indigenous-peoples-russian-federation_English.pdf).
78. Moscow LGBT-Initiative group "Stimul", NGO "Phoenix PLUS", Russian LGBT Network, Transgender Legal Defence Project, "Coming Out" LGBT Group (2017), List of issues related to the situation of lesbian, gay, bisexual and transgender persons and men who have sex with men in Russia, submitted for the consideration of the 6th periodic report by Russian Federation for the 62d Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR).
79. Nations Unies (ONU), Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel (2018), Compilation concernant la Fédération de Russie, Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, A/HRC/WG.6/30/RUS/2.
80. Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) (2017), Observations finales concernant le sixième rapport périodique de la Fédération de Russie, E/C.12/RUS/CO/6.
81. Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) (2017), Recommandation générale no 35 sur la violence sexiste à l'égard des femmes, portant actualisation de la recommandation générale no 19, CEDAW/C/GC/35.
82. Nations Unies, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (2017), Observations finales concernant les vingt-troisième et vingt-quatrième rapports périodiques de la Fédération de Russie, CERD/C/RUS/CO23-24.
83. Nations Unies, CERD (2016), Examen des rapports soumis par les États parties en application de l'article 9 de la Convention, Vingt-troisième et vingt-quatrième rapports périodiques des États parties attendus en 2016 - Fédération de Russie, CERD/C/RUS/23-24.

84. Newsweek 2017 (Moscow's Chief Rabbi Saddened by "Total Silence" From MPs in Anti-Semitism Row, 8 February 2017).
85. Open Democracy (2017, May 17), Putting Russia's homophobic violence on the map, [www.opendemocracy.net/od-russia/alexander-kondakov/putting-russia-s-homophobic-violence-on-map](http://www.opendemocracy.net/od-russia/alexander-kondakov/putting-russia-s-homophobic-violence-on-map).
86. PEW Research Center (2013), The Global Divide on Homosexuality.
87. Pink News (2017a, June 14), Vladimir Putin claims it's his 'duty' to stop gay weddings so people have babies, [www.pinknews.co.uk/2017/06/14/vladimir-putin-claims-its-his-duty-to-stop-gay-weddings-so-people-have-babies/](http://www.pinknews.co.uk/2017/06/14/vladimir-putin-claims-its-his-duty-to-stop-gay-weddings-so-people-have-babies/).
88. Pink News (2017b, May 30), Head of Russian Orthodox Church compares same-sex marriage to Nazism, [www.pinknews.co.uk/2017/05/30/head-of-russian-orthodox-church-compares-same-sex-marriage-to-nazism/](http://www.pinknews.co.uk/2017/05/30/head-of-russian-orthodox-church-compares-same-sex-marriage-to-nazism/).
89. Pink News (2017c, November 14), Six injured as 'spy' attacks Russian LGBT activists, [www.pinknews.co.uk/2017/11/14/six-injured-as-spy-attacks-russian-lgbt-activists/](http://www.pinknews.co.uk/2017/11/14/six-injured-as-spy-attacks-russian-lgbt-activists/).
90. Pink News (2017d, April 10), Chechnya has opened concentration camps for gay men, [www.pinknews.co.uk/2017/04/10/chechnya-has-opened-concentration-camps-for-gay-men/](http://www.pinknews.co.uk/2017/04/10/chechnya-has-opened-concentration-camps-for-gay-men/).
91. Pink News (2017e, May, 5), Russian government to finally investigate persecution of gay men in Chechnya, [www.pinknews.co.uk/2017/05/05/russian-government-finally-investigate-persecution-gay-men-chechnya/](http://www.pinknews.co.uk/2017/05/05/russian-government-finally-investigate-persecution-gay-men-chechnya/).
92. Pink News (2017f, May 25), Chechnya's gay concentration camp has been destroyed and moved to new location, [www.pinknews.co.uk/2017/05/25/chechnyas-gay-concentration-camp-has-been-destroyed-and-moved-to-new-location/](http://www.pinknews.co.uk/2017/05/25/chechnyas-gay-concentration-camp-has-been-destroyed-and-moved-to-new-location/).
93. Pulitzer Center (2015, March 23), The Fear of Being Gay in Russia <https://pulitzercenter.org/reporting/fear-being-gay-russia>.
94. Pulitzer Center (2014, November 17), Russia: Anti-Gay Policies and a Surge in HIV, <https://pulitzercenter.org/project/eurasia-russia-LGBT-outreach-prevention-HIV/AIDS-epidemic>.
95. Radio Free Europe, Radio Liberty (2017, November 5), 'Dirty Perverts': Russian Activists See 'First Victory' Against Grocery Chain's Homophobic Signs, [www.rferl.org/a/russia-sterligov-homophobia-grocery-chain-lgbt-insulting-signs/28836053.html](http://www.rferl.org/a/russia-sterligov-homophobia-grocery-chain-lgbt-insulting-signs/28836053.html).
96. Radio Free Europe/Radio Liberty (2018, April 19), Group Of 18 Russians Found Guilty Of Hate Crimes, Including Murder.
97. Reuters (2014, March 13), Russia blocks internet sites of critics, <https://www.reuters.com/article/us-russia-internet-idUSBREA2C21L20140313>.
98. Roma Times (2016), In the documentary "Burden of Roma" on Russian exchanges Sobolev representing Roma, criminals and drug dealers, [www.romatimes.news/index.php/en-us/nevipena/121-nevipe/804-in-the-documentary-burden-of-roma-on-russian-exchanges-sobolev-representing-roma-criminals-and-drug-dealers](http://www.romatimes.news/index.php/en-us/nevipena/121-nevipe/804-in-the-documentary-burden-of-roma-on-russian-exchanges-sobolev-representing-roma-criminals-and-drug-dealers).
99. Roudik, P. (2014), Legal Provisions on Fighting Extremism: Russia, Law Library of Congress.
100. Rudusa, D., ILGA Europe (2018), Human Rights of LGBTI people under threat in Eastern Europe and Russian Federation, presented at the LGBTI in Europe, Think Together, Conference of INGOs and Gender Equality Expert, Council of Europe, 25 January 2018.
101. Russia News Today (2017, July 4), The government has extended the deadline for abolition of the Federal migration service and the Federal drug control service, <http://chelorg.com/2017/07/04/the-government-has-extended-the-deadline-for-abolition-of-the-federal-migration-service-and-the-federal-drug-control-service/>.
102. Russian LGBT Network (2016), Monitoring of Discrimination and Violence based on SOGI in Russia in 2015: General Information.
103. SOVA (2018, Xenophobia in Figures: Hate Crime in Russia and Efforts to Counteract It in 2017.

104. SOVA, Crimea SOS, fidh, ADC Memorial (2017), Racism, discrimination and fight against “extremism” in contemporary Russia, Alternative Report on the Implementation of the UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination by the Russian Federation.
105. The Economist (2017, April 6), Reports emerge of Chechnya rounding up and killing gay people, [www.economist.com/news/europe/21720298-ramzan-kadyrovs-security-forces-are-allegedly-torturing-suspected-homosexuals-secret](http://www.economist.com/news/europe/21720298-ramzan-kadyrovs-security-forces-are-allegedly-torturing-suspected-homosexuals-secret).
106. The Guardian (2018a, February 10), Homophobic video warns Russians of dangers of not voting, [www.theguardian.com/world/2018/feb/19/homophobic-video-warns-russians-of-dangers-of-not-voting](http://www.theguardian.com/world/2018/feb/19/homophobic-video-warns-russians-of-dangers-of-not-voting)
107. The Guardian (2018b, March 28), Fifa investigates alleged racist abuse of France players by Russia fans, [www.theguardian.com/football/2018/mar/28/fifa-investigates-alleged-racist-abuse-of-france-players-by-russia-fans](http://www.theguardian.com/football/2018/mar/28/fifa-investigates-alleged-racist-abuse-of-france-players-by-russia-fans).
108. The Moscow Times (2016, October 14), Russia's Refugees: They Picked the Wrong Country, <https://themoscowtimes.com/articles/they-picked-the-wrong-country-55702>.
109. The Moscow Times online (2018, January 11), Four out of Five Russians Find Gay Sex 'Reprehensible' - Poll.
110. The Russian Government, Federal Migration Service, <http://government.ru/en/department/247/events/>.
111. Thomson Reuters Foundation (2016), Media Regulation in Russia, A Landscape Analysis of Laws and Trends, [www.trust.org/contentAsset/raw-data/4798c68a-eed1-4660-b7c9-fc16a0032cc9/file](http://www.trust.org/contentAsset/raw-data/4798c68a-eed1-4660-b7c9-fc16a0032cc9/file).
112. Transgender Legal Defense Project (2016), Violation of transgender people’s rights in Russia - research results.
113. UNAIDS (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS) (2014), The Gap Report.
114. UNAIDS (2012, August 28), Homophobia and punitive laws continue to threaten HIV responses and human rights, <http://www.unaids.org/en/resources/presscentre/featurestories/2012/august/20120828punitivelaws>.
115. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2016), Russian Federation - 2016 end-year results: <http://reporting.unhcr.org/node/2551?y=2016#year>.
116. United Nations, Human Rights Committee (2015), Concluding observations on the seventh periodic report of the Russian Federation (CCPR/C/RUS/CO/7).
117. U.S. Department of State (2017), Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, Russia 2016 Human Rights Report.
118. U.S. Department of State (2016), Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, Russia 2015 Human Rights Report.
119. Zinchenko Y.P., Perelyguina E.B., Zotova O.Y. (2016), Perceptions of Extremism in the Youth Daily Consciousness, [https://ac.els-cdn.com/S1877042816313775/1-s2.0-S1877042816313775-main.pdf?\\_tid=40667d89-c492-4e1a-a5e6-0156db305e92&acdnat=1524216022\\_c1c24073b95b9fa8d5e6b692825ad3f0](https://ac.els-cdn.com/S1877042816313775/1-s2.0-S1877042816313775-main.pdf?_tid=40667d89-c492-4e1a-a5e6-0156db305e92&acdnat=1524216022_c1c24073b95b9fa8d5e6b692825ad3f0).



