

CRI (99) 3

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

Premier rapport sur la Fédération de Russie

Adopté le 26 janvier 1999

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

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

Visitez notre site web : www.coe.int/ecri

Introduction

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a été mise en place en 1994, à l'initiative du premier Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, en vue de combattre les problèmes croissants du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme et de l'intolérance, qui représentent une menace pour les droits de l'homme et les valeurs démocratiques en Europe. Les membres de l'ECRI ont été choisis pour leur compétence reconnue en ce qui concerne le traitement de questions liées au racisme et à l'intolérance.

L'ECRI a été chargée: d'examiner et évaluer l'efficacité des mesures juridiques, politiques et autres en vue de combattre le racisme et l'intolérance existant dans les Etats membres; de stimuler l'action en la matière aux niveaux local, national et européen; d'élaborer des recommandations de politique générale à l'intention des Etats membres; et d'étudier les instruments juridiques internationaux applicables en la matière en vue de leur renforcement si nécessaire.

Une partie des activités développées par l'ECRI dans le cadre de la mise en oeuvre de son mandat consiste en une approche pays par pays, par laquelle l'ECRI analyse la situation dans chacun des Etats membres en vue de fournir aux gouvernements des propositions utiles et concrètes.

La procédure adoptée pour la préparation des rapports spécifiques par pays peut être résumée ainsi:

- a. Le rassemblement préliminaire des informations ainsi que la préparation des textes de projets de rapports préliminaires sont effectués dans de petits groupes de travail de l'ECRI. Les sources d'information utilisées sont diversifiées et comprennent, entre autres, les réponses des gouvernements à un questionnaire envoyé par l'ECRI, les apports des différents membres nationaux de l'ECRI, des informations sur les législations nationales rassemblées pour l'ECRI par l'Institut suisse de droit comparé¹, des informations provenant de différentes organisations non gouvernementales internationales et nationales, de publications diverses ainsi que des médias.
- b. L'ECRI examine et discute en session plénière le projet de rapport préliminaire sur chaque pays et adopte un projet de rapport.
- c. Le projet de rapport est transmis au gouvernement concerné, en vue d'un processus de dialogue confidentiel conduit par l'intermédiaire d'un agent de liaison national désigné par le gouvernement. Le projet de rapport est à nouveau examiné et éventuellement révisé à la lumière des commentaires fournis par ce dernier.
- d. Le rapport est ensuite adopté dans sa forme définitive par l'ECRI en session plénière et transmis, par l'intermédiaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, au gouvernement du pays en question. Deux mois après cette transmission, le rapport est rendu public, à moins que le gouvernement du pays concerné ne s'y oppose expressément.

¹ Le rapport préparé par l'Institut suisse (réf.: CRI (98) 80), couvrant les législations pertinentes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe est disponible sur le site web www.ecri.coe.int et, en version papier, auprès du Secrétariat de l'ECRI.

A l'heure actuelle, trois séries de rapports spécifiques pays par pays de l'ECRI ont été rendues publiques respectivement en septembre 1997, mars 1998 et juin 1998². Une quatrième série de rapports a été transmise aux gouvernements des pays concernés en novembre 1998 et ces rapports sont en conséquence maintenant rendus publics³.

Le rapport qui suit contient les analyses et propositions de l'ECRI concernant la Fédération de Russie.

Il convient de noter que l'ECRI mène ses travaux pays par pays en préparant des rapports pour l'ensemble des quarante Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette quatrième série de rapports pour lesquels la procédure a été terminée en novembre 1998, sera suivie progressivement par d'autres séries de rapports concernant les autres Etats membres du Conseil de l'Europe. L'ordre dans lequel les rapports sont produits n'a pas de signification: il s'agit simplement des premiers à être terminés.

La publication de ce rapport représente un point de départ pour un dialogue continu et actif entre l'ECRI et les autorités de chacun des Etats membres, en vue d'identifier des solutions pour résoudre les problèmes de racisme et d'intolérance auxquels l'Europe doit faire face. Les apports des organisations non-gouvernementales et d'autres instances actives dans ce domaine seront également les bienvenues pour assurer que les travaux de l'ECRI soient aussi constructifs et utiles que possible.

A partir de 1999, l'ECRI va débiter une procédure de suivi de ses rapports pays-par-pays, en examinant quelles actions ont pu être entreprises par les gouvernements pour ce qui est des propositions qui y étaient émises, en mettant à jour leur contenu général, et en examinant plus en détails des questions d'intérêt particulier. Seront ainsi couverts chaque année une dizaine de pays sur une période s'étendant de 1999 à 2002.

² Les trois premières séries comprennent les rapports sur la Belgique, la Bulgarie, la République Tchèque, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Liechtenstein, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, le Portugal, Saint-Marin, la Slovaquie, la Slovénie, et la Suisse.

³ Il s'agit des rapports sur le Danemark, l'Estonie, la Fédération de Russie, l'Espagne et le Royaume-Uni.

RAPPORT SUR LA FEDERATION DE RUSSIE⁴

Introduction

Peu de pays ont été confrontés à des problèmes d'une complexité et d'une ampleur comparables à ceux auxquels la Fédération de Russie a dû faire face ces dernières années. En un rien de temps, le pays a connu dans son régime politique et dans le cadre de vie sociale et économique de ses citoyens des mutations radicales ayant amorcé une transformation de la société russe. Elles cherchent à concrétiser les principes démocratiques, la primauté du droit, l'économie de marché et les institutions de la société civile. Le contexte, toutefois, était celui du legs durable et tenace de l'ancien régime associé à l'inertie, souvent aussi à l'hostilité, des personnes et des institutions opposées au changement. Il faut ajouter à cela l'incertitude persistante quant à l'équilibre du pouvoir politique entre le centre et les sujets de la Fédération, le débat en cours au sujet des compétences respectives de la Présidence et du législatif, et les graves problèmes qui se posent dans les domaines économique et militaire et de l'exécution des lois.

La superficie de la Fédération de Russie est supérieure à 17 millions de km². Sa population se compose de 176 nationalités au moins, mais elle est à 82 % d'origine russo-slave. Il y a 89 unités administratives régionales (appelées "sujets" - subyekty) comprenant 21 républiques qui portent le nom de leur ethnie principale et ont chacune le droit d'adopter ses constitution et législation propres, et 6 krai (provinces), 49 oblast (régions), ainsi que les villes de Moscou et de Saint-Petersbourg. A cela s'ajoute une oblast autonome et 10 okrug (districts) autonomes qui, à une exception près, font partie d'une krai ou d'une oblast, et qui s'emploient à sauvegarder et à affermir l'originalité des groupes nationaux vivant sur leur territoire. L'ethnicité est un principe essentiel se situant au coeur de l'ordre administratif russo-soviétique pendant la période soviétique, bien que la structure fédérale ait été plus imaginaire que réelle, les intérêts des régions et des minorités ayant été subordonnés aux préoccupations sécuritaires, économiques et diplomatiques du gouvernement soviétique. L'importance de l'ethnicité (la "nationalité" dans la terminologie russe) est également démontrée par le fait qu'elle figure de longue date sur les passeports russes – jusqu'à un récent changement de politique - et quelques autres documents personnels. Il convient cependant de relever que le groupe ethnique principal est le plus souvent surpassé en nombre, même dans les républiques et dans l'"oblast" et les "okrug" autonomes, par les habitants d'origine russe.

La Constitution de 1993 reconnaît le principe de l'égalité entre les sujets. Toutefois, les relations entre les différents sujets et le centre en matière de pouvoirs et de responsabilités ne sont pas uniformes. Les négociations entre certains sujets et les autorités fédérales ont abouti dans de nombreux cas à des accords bilatéraux qui tiennent compte des particularités de ces relations dans un cas donné et qui ne facilitent pas toujours la mise en oeuvre de la législation et des politiques fédérales.

⁴ Note: Tout développement intervenu ultérieurement au 19 juin 1998 n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

La désintégration de l'ordre soviétique, ajoutée aux réformes politiques, économiques et sociales radicales engagées depuis la fin des années 80, a exacerbé les tensions interethniques et mis en exergue l'héritage ethnopolitique complexe du passé. Le legs principal de cette période ancienne consiste en un enchevêtrement d'unités ethnoterritoriales, l'existence d'importantes minorités en dehors de leur "patrie" ou qui en sont dépourvues, ainsi que de populations nombreuses hostiles à la domination de Moscou. Depuis l'accession de la Russie à l'indépendance, les communautés minoritaires ont dû à la fois redéfinir leurs rapports avec Moscou et commencer à s'accommoder du passé colonial impérial russe tout en cherchant souvent à jouir de plus d'autonomie ou même de l'indépendance. La négociation et l'élaboration d'un nouveau cadre pour une Russie multi-ethnique et multiculturelle a engendré toutes sortes de problèmes, y compris des mesures discriminatoires directes ou indirectes à l'égard de certains groupes ethniques et, parfois, des actes de violence.

L'actuel mélange d'attitudes et de conflits politiques a son pendant dans le modèle imparfait et incohérent de l'activité normative et de l'application des lois à tous les niveaux, dont le système actuel pâtit dans son aptitude à se mesurer à ces phénomènes.

La situation est encore aggravée par la conjoncture économique. Bien que celle-ci se soit améliorée, et stabilisée dans une certaine mesure, l'année dernière, de graves problèmes structurels n'en continuent pas moins de se poser, en particulier celui d'une crise financière persistante. Il s'en est suivi des coupes dans les dépenses publiques, qui se sont répercutées sur la qualité des infrastructures du pays et peuvent potentiellement entraîner de sérieuses conséquences sur le plan social.

Certains des domaines-clés identifiés par l'ECRI comme méritant une attention particulière sont:

- la nécessité d'élaborer un ensemble efficace de lois contre la discrimination et de créer des organes spécialisés efficaces;
- la nécessité de combattre les manifestations publiques de l'extrémisme ultranational et de la xénophobie, y compris les notions de supériorité raciale et la persistance de l'antisémitisme;
- les effets discriminatoires du système du genre propiska mis en place par des ordonnances des autorités locales;
- la discrimination dont sont victimes certains groupes ethniques tels que les populations du Caucase septentrional;
- l'absence manifeste de tout appareil judiciaire et répressif propre à garantir des poursuites objectives, rapides et efficaces contre les comportements racistes ou xénophobes, ainsi que les enquêtes sur les fautes professionnelles qui auraient été commises par les forces de l'ordre;
- l'inconduite alléguée des représentants de la loi dans certaines régions et la situation des Cosaques;
- la nécessité de développer encore plus et de renforcer les institutions d'une société civile effective;
- des mesures additionnelles pour promouvoir la tolérance et l'égalité en matière de religion.

I ASPECTS JURIDIQUES⁵

A. Conventions internationales

1. La Fédération de Russie a signé et ratifié la plupart des instruments juridiques internationaux revêtant un intérêt particulier pour l'ECRI. Aux termes de la Constitution, les conventions internationales auxquelles la Fédération de Russie est partie sont un élément constitutif de son ordre juridique. Si un accord international institue des règles autres que celles qui sont stipulées par une loi, ce sont celles du traité international qui s'appliqueront.
2. La Fédération de Russie n'a signé ni la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ni la Charte sociale européenne.
3. L'ECRI accueille avec satisfaction les faits et événements récents concernant la ratification de la Convention européenne des Droits de l'Homme et prie instamment les organes compétents de passer rapidement à l'application pratique de la Convention dans le droit interne. En outre, l'ECRI demande instamment que soient rapidement ratifiés et appliqués les autres instruments pertinents susmentionnés que la Fédération de Russie n'a pas encore signés.

B. Normes constitutionnelles

4. L'article 19 de la Constitution de 1993 met largement en exergue le principe d'égalité. Toute forme de restriction apportée aux droits des citoyens "en raison de leur appartenance sociale, raciale, nationale, linguistique ou religieuse est interdite" (article 19 (2)). "La propagande ou l'agitation suscitant la haine ou l'hostilité sociale, raciale, nationale ou religieuse" sont inadmissibles. "La propagande pour la supériorité sociale, raciale, nationale, religieuse ou linguistique est interdite" (article 29 (2)).
5. Dans la langue et le droit russes, le mot nationalité signifie en général l'origine ou l'appartenance ethnique, nationale ou religieuse. Cela étant, l'article 26 de la Constitution précise que "chacun est en droit de décider et de faire état de son appartenance nationale. Nul ne peut être contraint de décider et de faire état de son appartenance nationale" (article 26 (1)).
6. Chacun a le droit de se servir de sa langue maternelle et de choisir librement la langue dans laquelle il veut communiquer, s'éduquer, s'instruire et exprimer sa créativité (article 26 (2)). Les droits concernant la langue sont également énoncés à l'article 68 en vertu duquel la Fédération de Russie, Etat multinational, "garantit à toutes ses populations le droit de garder leur langue maternelle et d'instaurer les conditions nécessaires pour son étude et son essor" (article 68 (3)). L'article 69 mentionne expressément la garantie des droits des "populations autochtones peu nombreuses" conformément aux principes et normes universellement admis du droit international et aux accords internationaux conclus par la Fédération de Russie.
7. La loi relative à l'autonomie culturelle nationale, entrée en vigueur le 17 juillet 1996, prévoit la création d'un système d'associations, ou d'autonomies culturelles nationales,

⁵ Une vue d'ensemble de la législation existant dans la Fédération de Russie dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'intolérance est contenue dans la publication CRI (98) 80, préparée pour l'ECRI par l'Institut suisse de droit comparé (voir bibliographie).

aux niveaux fédéral, régional et local, constituant une forme d'autodétermination et d'autogestion nationales et culturelles, pour la préservation et le progrès, par exemple, des modes de vie, des traditions, de la langue, de l'éducation et de la conscience de soi des groupes ethniques. A la même époque a été adopté le cadre de la politique d'Etat de la Russie en matière de nationalités, qui reprend les normes constitutionnelles relatives à l'égalité des droits des groupes ethniques et s'efforce d'améliorer la conduite et la coordination des mesures prises à l'égard des groupes ethniques ou nationalités en associant les efforts des autorités fédérales et constitutives et des communautés ethniques. Près de 126 autonomies culturelles nationales ont été créées depuis lors. Parmi celles-ci, les autonomies ukrainiennes, polonaises et allemandes sont les plus étendues et possèdent les programmes pour leur développement les plus avancés. Ces textes qui comprennent la création d'un Comité consultatif sur les autonomies culturelles nationales, constituent un progrès dont il convient de se féliciter, encore que l'ECRI ne dispose pas d'informations détaillées sur leur efficacité en pratique. Le projet de plan d'action donnant suite audit cadre exige à l'évidence des ressources financières considérables pour sa mise en oeuvre.

8. Parallèlement aux droits inscrits dans la Constitution de la Fédération de Russie, des mesures contre la discrimination le sont dans les constitutions des républiques, les chartes des kraï, des oblas et d'autres entités constitutives de la Fédération. En outre, la loi fédérale "sur les principes généraux régissant l'organisation des collectivités locales dans la Fédération de Russie" de 1995 comporte des dispositions sur l'attribution de droits particuliers ou supplémentaires aux peuples, nations, minorités et groupes ethniques⁶.

C. Mesures pénales

9. Les dispositions antidiscriminatoires de la Constitution ont leur pendant dans le nouveau Code pénal entré en vigueur le 1er janvier 1997 dans la Fédération de Russie. Il semble marquer un progrès par rapport au Code de 1960, dans lequel l'intention de l'auteur du délit était un élément déterminant dans l'application de la loi, tandis que le critère de l'"intention directe" rendait difficile l'exercice de poursuites contre les complices de ce genre de délit. Comme indiqué plus loin, cette disposition a été rarement appliquée (voir paragraphe 44).
10. Le Code pénal de 1996 essaie de modifier cette approche traditionnelle. Il renferme des dispositions distinctes sur "La violation de l'égalité des citoyens" (article 136) et sur "L'incitation à la haine fondée sur la race, la religion ou la nationalité" (article 282). Ce dernier article rend punissables "les actes visant à inciter à la haine nationale, raciale ou religieuse, à décrier la dignité nationale, ainsi que la diffusion d'idées quant au caractère exclusif, à la supériorité ou aux défauts des citoyens en raison de leur attitude vis-à-vis d'une religion ou de leur appartenance nationale ou raciale, lorsque de tels actes sont commis en public ou par l'intermédiaire des médias". L'intention directe de fomenter la haine n'est donc plus exigée en ce qui concerne la propagande. Bien qu'il faille se féliciter de cette évolution, il est encore trop tôt pour évaluer les répercussions pratiques des nouvelles dispositions. Des organisations nationales de défense des droits de l'homme ont cependant jugé inquiétante la définition trop vague figurant à l'article 282, laquelle pourrait se prêter à un usage abusif, y compris des restrictions à la liberté de parole.

⁶ Ibid.

11. Le Code pénal de 1996 prévoit également des peines plus sévères lorsque, dans certains cas, une infraction est commise sous l'inspiration de la haine ou de l'hostilité nationale, raciale ou religieuse ou que, en général, de tels motifs constituent une circonstance aggravante (article 63.1).
12. Outre les dispositions susmentionnées du Code pénal, la loi de 1991 relative aux médias interdit "l'utilisation des moyens de diffusion massive de l'information... pour attiser l'intolérance ou la haine nationale [ethnique] de classe, sociale ou religieuse...".
13. En février 1997, la Douma a adopté en seconde lecture un projet de loi fédérale interdisant la propagation du fascisme (synonyme en général, dans la Fédération de Russie, de "discours haineux" ou de "propos racistes"). Plusieurs tentatives faites en 1994 et 1997 pour adopter une telle loi avaient échoué.

D. Mesures civiles et administratives

14. Conformément au Code du travail de 1971, les salariés ne doivent être l'objet, en matière d'offres d'emploi et de définition des droits et obligations découlant de l'emploi, d'aucune discrimination en raison du sexe, de la nationalité, de la race ou de la religion (article 16). L'ECRI ne dispose d'aucune information au sujet de l'application de cette législation.
15. La loi de 1995 relative aux associations publiques interdit d'enregistrer des associations publiques dont les buts, activités ou statuts témoignent d'une intolérance raciale ou nationale. L'ECRI prend note que le Ministère de la Justice a refusé d'enregistrer l'Union Nationale Russe (RNU) sur cette base bien qu'elle ne sache pas autrement dans quelle mesure cette disposition a été appliquée.
16. Bien que le Code civil fournisse un recours contre la violation des droits civils par un organe de l'Etat, ce recours ne paraît pas être régulièrement utilisé ou invoqué avec succès pour combattre une prétendue discrimination.
17. Conformément à sa politique générale qui est de prôner l'adoption dans le domaine de la discrimination raciale d'une législation-cadre comportant une série de mesures pénales, civiles et administratives, l'ECRI constate que le droit russe ne prévoit aucune mesure de ce genre. L'ECRI attire l'attention, en particulier, sur le fait qu'il serait souhaitable que la Fédération de Russie élabore un ensemble cohérent de lois contre la discrimination. Ces lois prohiberaient les actes discriminatoires exercés pour des motifs sociaux (ou en raison de la religion ou du sexe) dans certains domaines de l'activité socio-économique; elles seraient soutenues par les voies de recours idoines des individus et par des sanctions et une répression effectives au niveau national comme à l'échelon local.

Il se peut que ne soient pas remplies les conditions nécessaires - quant aux attitudes politiques, à l'appareil judiciaire et administratif, et à l'opportunité législative - pour l'adoption d'une telle législation. L'ECRI estime, toutefois, que cette législation et ses systèmes de soutien représentent un objectif auquel le Gouvernement de la Fédération de Russie doit consciemment tendre et sur lequel il devrait concentrer un effort collectif de concert avec ses "sujets" et les organisations de défense des droits de l'homme.

E. Edits et résolutions présidentiels

18. En vertu de l'article 90 de la Constitution, le Président a pleins pouvoirs pour rendre des édits et des résolutions ayant force exécutoire sur tout le territoire de la Fédération de Russie.
19. Le 23 mars 1995, le Président a publié le décret n° 310 "sur les mesures destinées à coordonner les activités des autorités de l'Etat afin de neutraliser les manifestations du fascisme et d'autres formes d'extrémisme politique dans la Fédération de Russie". Les unités de mise en oeuvre de la loi ont pris certaines mesures en vue d'appliquer ce décret. Des groupes locaux de l'"Union nationale russe" (RNU) (voir ci-dessus paragraphe 15) agissant à St. Petersburg, Ekaterinburg et Orenburg ont été démantelés, et dans la seule année 1997, une vingtaine de poursuites pénales ont été engagées. Une «Commission (spéciale) de lutte contre l'extrémisme politique dans la Fédération de Russie», coordonnée par le Ministère de la Justice, a été établie sous l'autorité du Président de la Fédération de Russie par Décret présidentiel n° 1143 du 27 octobre 1997. Un organe d'experts a été créé dans la structure de la Commission, il est composé de représentants d'associations publiques diverses. Jusqu'à maintenant, son activité consiste d'abord dans des projets de nouvelles propositions législatives.

F. Relations entre le centre et les "sujets"

20. L'économie constitutionnelle de la Fédération de Russie se caractérise depuis 1993 d'un côté par la part belle faite au pouvoir présidentiel dans le cadre des fonctions exercées par le centre et, de l'autre, par les arrangements bilatéraux avec les 89 "sujets" de la Fédération auxquels ont été dévolus, dans de nombreux cas, des pouvoirs et des responsabilités considérables. Alors que certains pouvoirs sont réservés au centre, en vertu de la Constitution, tout le reste est réputé être de la compétence des régions, certains secteurs ou zones relevant d'une compétence commune et partagée.
21. Sur le plan de l'administration pratique, ce compromis essentiellement politique se traduit par une inconséquence virtuelle dans la mise en application de la législation et par un manque de cohérence. C'est ainsi que la Fédération de Russie est chargée par l'article 71 (c) de la Constitution de «réglementer et protéger» les droits et libertés de l'homme et du citoyen, ainsi que les droits des minorités nationales. L'article 72 (b), par contre, fait de la «protection» de ces droits l'un des domaines où s'exerce concurremment la compétence de la Fédération et des "sujets". Même si la "réglementation" de ces droits reste de la compétence exclusive de la Fédération, la distinction entre "réglementation" et "protection" n'est pas claire et, dans le cas de cette dernière, la compétence conjointe paraît susceptible en principe d'aboutir à des conflits entre le centre et ses sujets.
22. L'ECRI est consciente de la vigueur des forces politiques et économiques qui ont façonné l'actuelle économie constitutionnelle, et constate aussi que cette économie n'a guère eu le temps de s'imposer. L'ECRI est toutefois préoccupée, et tient à le faire consigner, que les questions de compétence citées plus haut n'entravent la formulation et la mise en oeuvre des politiques dans les domaines couverts par son mandat.

G. Instances spécialisées

23. L'ECRI attache une importance considérable à la création et au renforcement d'instances (appelées en général "instances spécialisées") qui puissent contrôler effectivement et indépendamment la situation, dans un pays donné, quant aux droits de l'homme en général ou, en particulier, en matière de discrimination raciale, et de proposer des

moyens d'y remédier le cas échéant. L'ECRI a donné son avis sur ces instances, en même temps que des recommandations détaillées sur les formes qu'elles pourraient prendre, dans sa recommandation de politique générale N° 2. Quelle que soit la forme de telles instances, cette recommandation souligne l'importance fondamentale qui s'attache à ce qu'elles soient indépendantes sur le plan financier, et exemptes d'interventions de la part de l'Etat. Cette recommandation reflète également des principes et des normes convenus à la fois aux niveaux de l'Europe et de l'ONU.

24. L'ECRI se félicite en conséquence du fait que la Fédération de Russie ait pris des mesures au niveau législatif pour créer des instances ayant un mandat et des fonctions en rapport avec les droits de l'homme en général, rubrique sous laquelle devraient se ranger, de l'avis de l'ECRI, les questions concernant la discrimination raciale et l'intolérance religieuse.
25. Tout en se félicitant de l'esprit ayant présidé à ces progrès, l'ECRI doute qu'ils puissent être pleinement et effectivement réalisés et qu'ils satisfassent à tous les critères essentiels régissant les instances spécialisées, tels qu'ils figurent dans sa recommandation générale n° 2. En ce qui concerne le Commissaire aux droits de l'homme, qui a été tardivement désigné par la Duma seulement en mai 1998, l'ECRI espère qu'il agira fermement dans la lutte, entre autres, contre la discrimination raciale. Bien que 80 sujets de la Fédération aient créé des Commissions des Droits de l'Homme, des préoccupations ont été exprimées eu égard au fait que seul un petit nombre d'entre elles fonctionnent effectivement. Reste à savoir, quant à leur statut, si toutes ces institutions peuvent être considérées comme jouissant du degré essentiel d'indépendance vis-à-vis de l'exécutif ou des pouvoirs nécessaires pour ouvrir des voies de recours claires et nettes aux individus ou groupes victimes d'une discrimination.
26. Pour ce qui est plus précisément des questions de race et de religion, l'ECRI doute qu'elles (ou celles qui sont indiquées plus haut) puissent être abordées utilement en l'absence de lois: a) instituant un cadre rationnel et global au sein duquel les individus pourraient effectivement et à bon droit se plaindre d'actes arbitraires de discrimination; b) définissant le rôle des institutions consultatives et d'exécution au niveau de la Fédération même et de ses "sujets". L'absence d'un tel cadre juridique est relevée ailleurs dans le présent rapport.
27. L'ECRI comprend les difficultés auxquelles se heurte dans ce domaine - et particulièrement à si brefs délais - la création de nouvelles institutions efficaces. Elle recommande toutefois au Gouvernement de la Fédération de Russie d'examiner collectivement la situation et comment répondre au mieux aux préoccupations qui se sont exprimées (ici et ailleurs), compte tenu de la recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI sur les instances spécialisées.

II ASPECTS POLITIQUES

H. Le système judiciaire

28. L'article 10 de la Constitution prescrit la séparation des pouvoirs entre les organes législatif, exécutif et judiciaire, qui doivent être indépendants les uns des autres. L'article 46 garantit la protection judiciaire des droits et des libertés, le contrôle judiciaire des actes administratifs, y compris ceux du gouvernement central et des collectivités territoriales, ainsi que le droit de recours aux organismes internationaux lorsque cette possibilité est prévue dans des accords internationaux. La structure, la compétence et la

composition des diverses parties du judiciaire sont exposées aux articles 118 à 129, qui prévoient en particulier la création d'une Cour constitutionnelle connaissant exclusivement des problèmes relatifs à la constitutionnalité des décisions prises et des accords conclus par les organes exécutifs au niveau fédéral et à celui des "sujets".

29. La Constitution fait dûment ressortir l'importance capitale qu'un système judiciaire efficace revêt pour un Etat fédéral d'une étendue géographique, d'une incohérence et d'une diversité comparables à celles de la Russie. La Cour constitutionnelle, en particulier, joue un rôle fondamental dans la capacité des autorités fédérales de faire respecter les droits de l'homme, y compris les mesures pour combattre la discrimination et l'intolérance, dans tous les "sujets" de la Fédération, et de veiller à ce que les conflits de politiques et de compétences soient réglés correctement. L'ECRI observe, toutefois, que certains des "sujets" de la Fédération sont portés à publier des ordonnances régionales relatives à la liberté de religion qui, d'après les apparences, soulèvent des problèmes de compatibilité avec les intentions de la législation fédérale que la Cour devrait être capable d'examiner. L'ECRI a également pris note de rapports sur les déclarations faites par les autorités moscovites dont il ressort manifestement qu'elles se plient de mauvaise grâce aux arrêts rendus par la Cour en matière de permis de séjour. L'ECRI espère que l'importance du rôle indépendant et actif joué par la Cour constitutionnelle dans ce domaine se traduira par la stricte observation de ses décisions.
30. L'ECRI se réjouit des efforts déployés pour renforcer le rôle, améliorer la formation et réformer les procédures des juridictions pénales et civiles inférieures. Elle prend note, en particulier, de la récente loi relative au système judiciaire, entrée en vigueur en 1996, qui contient des garanties d'indépendance dans l'administration de la justice. Elle est cependant consciente du manque de ressources et des lacunes dans le recrutement de magistrats remplissant les conditions voulues, qui neutralisent ces efforts. En outre, elle s'est inquiétée de voir combien, nonobstant les aspirations de la Constitution et les mesures prises récemment, les branches inférieures de l'ordre judiciaire sont encore réceptives à l'influence d'intérêts non judiciaires. En outre, certains indices continuent de donner à penser que des tribunaux sont parfois encore animés au niveau local par des préjugés de religion ou de race. L'ECRI n'est pas certaine que ces préoccupations aient été pleinement prises en compte. A son avis, il importe de redoubler d'efforts en ce sens.

I. Application des lois

31. Dans nombre de cas couverts par le mandat de l'ECRI, on s'inquiète en général du fait que les services répressifs de la Fédération ne se sont pas suffisamment évertués à poursuivre des infractions présumées. L'ECRI s'alarme en particulier des cas de harcèlement actif et de mauvais traitements infligés dans quelques régions à certaines minorités, en particulier celles qui se distinguent par la couleur de leur peau. Les services en question n'auraient pas réagi de façon claire ou durable aux plaintes des parties lésées.
32. L'ECRI n'est pas certaine qu'il existe, même dans des secteurs de juridiction commune, des systèmes idoines à l'écoute des plaintes déposées par des membres de minorités ethniques contre les abus de pouvoir allégués des services répressifs, qu'il s'agisse de la police locale, des agents de la circulation ou de la prokuratura. Bien qu'il incombe à la prokuratura d'enquêter sur les plaintes, il n'existe manifestement aucun système indépendant auquel la population pourrait faire confiance, et même dans le système

actuel on semble ne guère disposer d'informations sur le nombre de plaintes enregistrées par les divers services ou encore par qui ou comment elles ont été examinées.

33. Toutes ces questions (plaintes, nature de l'activité de la police et priorités de la politique en matière de poursuites) mettent en jeu les relations entre le centre et les bureaux locaux. Le ministère de l'Intérieur assume la responsabilité générale de la police. De nombreux indices laissent toutefois supposer que les fonctionnaires de police locaux tiennent largement compte dans leurs activités des priorités politiques locales, ce qui présente des risques évidents dans le domaine du racisme et de l'intolérance. En ce qui concerne la politique en matière de poursuites, la question qui se pose aussi est de savoir qui détermine, dans les secteurs qui intéressent l'ECRI, les priorités de la politique suivie par les bureaux régionaux du procureur général, question d'autant plus importante que le ministère public doit endosser une responsabilité particulière en matière de droits de l'homme. L'ECRI ne voit guère comment il serait possible de faire face à de telles responsabilités en l'absence d'une direction fermement imprimée par le centre. L'ECRI insiste sur la nécessité d'adopter, comme la Fédération de Russie s'est engagée à le faire devant l'Assemblée parlementaire lorsqu'elle a adhéré au Conseil de l'Europe, une nouvelle législation conforme aux normes de l'Organisation relative au rôle, au fonctionnement et à l'administration du ministère public. L'ECRI recommande vivement que les préoccupations exprimées ci-dessus soient examinées de près dans ce cadre et que les autorités de la Fédération réfléchissent en même temps au moyen d'améliorer la surveillance des services de police locaux placés sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, et de mettre en place un système manifestement efficace permettant de réparer les fautes professionnelles alléguées de la police d'une manière propre à inspirer confiance à la population.

J. Incidence discriminatoire du système des permis de séjour sur certaines catégories de ressortissants/non-ressortissants

34. La loi sur le droit des ressortissants russes à la liberté et à la mobilité et au choix d'un domicile temporaire ou permanent dans la Fédération de Russie, entrée en vigueur en 1993, s'est substituée au strict régime antérieur - le système propiska dans lequel il fallait demander aux autorités l'autorisation de se faire enregistrer à son lieu de résidence. L'ECRI sait au demeurant que la Cour constitutionnelle a décidé à maintes reprises, par la suite, que le système de propiska est inconstitutionnel ; décision suivie d'un décret-loi émis par le gouvernement fédéral ; l'ECRI s'inquiète toutefois de constater que les ordonnances locales adoptées dans le pays pour réglementer la domiciliation des nouveaux venus ressemblent souvent de près au système propiska et que les conditions couramment requises en matière de domicile ont une incidence disproportionnée et discriminatoire sur les personnes reconnaissables à leur origine ethnique, les minorités "visibles": les réfugiés ainsi que les personnes déplacées originaires du Caucase et d'Asie centrale. Il s'ensuit que ces groupes sont particulièrement exposés à l'arrestation arbitraire, à la détention, à la torture et aux mauvais traitements infligés par la police. Tout en admettant qu'en l'absence d'une économie de marché des biens et à cause d'une crise du logement les autorités locales veuillent réglementer le libre choix du domicile des nouveaux venus pour assurer une répartition satisfaisante de la surface habitable et des prestations sociales, l'ECRI estime qu'une telle réglementation doit être conçue et appliquée de manière à ne pas entraîner de répercussions disproportionnées ou une discrimination quelconque à l'égard de certains groupes minoritaires.

35. Bien qu'elle ne constitue pas un exemple isolé, la ville de Moscou est régulièrement citée pour avoir violé les droits des non-résidents et des minorités ethniques, de même que les droits de ceux qui cherchent à demander asile, cela, en appliquant de façon discriminatoire un système d'immatriculation de type propiska particulièrement restrictif. En mars 1998, les autorités moscovites, qui imputent aux nouveaux venus dans la ville la progression de la criminalité et justifient ainsi l'obligation de leur déclaration à la police comme une mesure destinée à combattre cette criminalité, ces autorités continuaient de braver les décisions de la Cour constitutionnelle. La police moscovite continuait de pratiquer strictement, mais sélectivement, cette politique. Avant la célébration du 850^e anniversaire de Moscou, en septembre 1997, un nombre croissant de "brutalités policières" envers les Caucasiens, les personnes originaires d'Asie centrale et les réfugiés du tiers monde étaient signalées dans le cadre de la mise en œuvre du système d'immatriculation. Un traitement aussi discriminatoire qu'à Moscou, infligé dans le cadre du régime propiska par les forces de l'ordre, a été relevé sur le territoire de Stavropol, où se sont réfugiées voici plusieurs années des personnes venues d'autres pays membres de la Communauté des Etats indépendants, et sur le territoire de Krasnodar, où des Turcs Meskhètes⁷ venus d'Ouzbékistan ont cherché refuge (voir paragraphes 39 à 41). Aucun visa n'est exigé des ressortissants des Etats membres de la CEI à leur arrivée dans la Fédération de Russie; de plus, en vertu de la résolution gouvernementale n° 290 de mars 1997, ils jouissent en matière d'immatriculation du même statut que les citoyens russes. Dans la pratique, toutefois, ce droit est soit limité soit annulé, à Moscou comme ailleurs, par des ordonnances locales.
36. Le système propiska régit la jouissance de maints autres droits politiques, sociaux et économiques. Tout en admettant que les demandeurs d'asile, les réfugiés et les personnes déplacées (contre leur gré) ou "migrants forcés" puissent être soumis à un régime particulier, l'ECRI estime que leurs droits sociaux et politiques fondamentaux ne devraient pas en être affectés. L'ECRI s'inquiète également du fait que le rôle essentiel dévolu à la police dans la procédure d'immatriculation n'est pas conforme aux principes d'une société démocratique et qu'il a donné lieu à un abus de pouvoir exercé de manière discriminatoire. Cela étant, l'ECRI compte que les autorités compétentes modifieront les modalités d'obtention des permis d'établissement en conservant les fonctions d'information du système et en supprimant celles qui ont trait au contrôle de la population. L'ECRI ne sous-estime pas l'ampleur et la complexité de la réforme nécessaire. C'est pourquoi elle se réjouit de l'aide fournie à cet égard dans le cadre du suivi de la Conférence régionale sur les problèmes des réfugiés, des personnes déplacées, des autres formes de déplacement involontaire et des rapatriés des pays de la Communauté des Etats indépendants et des Etats limitrophes, organisée par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et d'autres organisations internationales.

K. Réfugiés

37. La situation des demandeurs d'asile et les procédures d'examen de leurs demandes préoccupent tout particulièrement l'ECRI. En février 1993, la Fédération de Russie a adopté sa première loi relative aux réfugiés. Elle a manifestement été élaborée en partant de l'hypothèse qu'elle servirait à régulariser le statut juridique des anciens

⁷ Les Turcs Meskhètes avaient été déportés en Asie Centrale par Staline en 1944.

citoyens soviétiques qui, pour des raisons énoncées dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ou à la suite de conflits armés dans l'ancienne URSS, avaient jugé nécessaire de quitter les nouveaux Etats indépendants qui constituaient autrefois l'Union soviétique pour s'installer dans la Fédération de Russie. Cette loi comportait des dispositions très généreuses pour les personnes dont la qualité de réfugié était reconnue.

A cause, en partie, de ses dispositions généreuses, la loi de 1993 n'a pas été appliquée aux personnes originaires de l'extérieur de l'ex-Union soviétique⁸. Qui plus est, même des personnes dont la qualité de réfugié était reconnue ne bénéficiaient manifestement pas des avantages qui leur étaient dus en vertu de cette loi. En conséquence, une nouvelle loi - "sur les modifications" et les adjonctions à la loi de la Fédération de Russie "sur les réfugiés" - a été adoptée et est entrée en vigueur au milieu de 1997.

38. Cette nouvelle législation a été proposée en premier lieu par le Service fédéral des migrations (SFM) et paraît avoir été destinée à limiter le nombre de demandeurs d'asile qui seraient en droit de bénéficier du statut de réfugié. Des modifications empreintes de générosité y ont été apportées lors de sa rédaction, mais certaines de ces dispositions sont encore et toujours préoccupantes. C'est ainsi que les demandeurs d'asile sollicitant à leur arrivée à la frontière le statut de réfugié et dont la demande est rejetée pour des raisons formelles doivent quitter la Fédération de Russie dans les trois jours qui suivent la réception de cette décision négative. Le recours qu'ils peuvent former contre cette décision n'a pas d'effet suspensif. Comme cette situation se prête à des abus, il faut veiller de près à ce que les dispositions en question ne soient pas appliquées de manière discriminatoire.

La SFM en étant encore à rédiger des actes réglementaires et des instructions internes concernant l'application de la nouvelle loi, une analyse exhaustive de ses incidences serait prématurée. D'aucun ont prétendu que les bureaux locaux du SFM ne peuvent étudier les demandes d'asile tant qu'ils n'auront pas reçu de nouvelles instructions. Malgré les améliorations pouvant être apportées par cette loi, la situation des réfugiés statutaires continuera de préoccuper l'ECRI aussi longtemps que les pouvoirs locaux feront preuve de discrimination dans la délivrance des permis d'établissement (voir ci-dessus paragraphes 34 à 36)⁹.

L. Violence et harcèlement raciaux

39. La position de certains groupes ethniques donne lieu à des préoccupations particulières. Ainsi, la situation des Turcs Meskhètes dans le krai de Krasnodar, qui n'aurait cessé d'empirer en 1997 et au début de 1998, témoigne d'une politique systématique de harcèlement et de violence raciaux dirigée contre un certain groupe ethnique, chose que l'ECRI trouve particulièrement inquiétante. Depuis plusieurs années, les membres

⁸ A la date du 31 décembre 1996, seulement 75 personnes, des Afghans pour la plupart, venues de pays qui ne faisaient pas partie de l'ancienne Union soviétique, s'étaient vu accorder le statut de réfugié par le Service fédéral des migrations, créé pour mettre en application la loi sur les réfugiés. Dans son rapport annuel 1994-95, la Commission présidentielle des droits de l'homme estimait à 500 000 le nombre de réfugiés originaires de l'extérieur de l'ancienne Union soviétique; selon le HCR, les demandeurs d'asile immatriculés étaient au 1er janvier 1994 au nombre de 46 572, dont plus de la moitié venaient d'Afghanistan.

⁹ L'article 8 de la nouvelle loi, qui traite des droits et des obligations des réfugiés statutaires, leur reconnaît le droit de demander l'octroi d'un domicile permanent et de la nationalité russe "conformément à la législation de la Fédération de Russie et aux traités internationaux conclus par la Fédération de Russie".

de ce groupe sont soumis par les autorités régionales à une procédure d'immatriculation spéciale et discriminatoire¹⁰. Sans permis d'établissement, le défaut de permis d'établissement porte gravement atteinte à la quasi-totalité de leurs droits fondamentaux, y compris le droit de faire reconnaître leur mariage ou leurs enfants, d'avoir accès à la sécurité sociale et aux services de santé publique, d'occuper un emploi permanent, d'être propriétaire ou d'obtenir des papiers officiels tels qu'un passeport ou un permis de conduire. Bien qu'ils occupent leur domicile actuel depuis plusieurs années, ils seraient tenus, depuis le milieu de 1997, de se faire réenregistrer comme s'ils ne venaient d'un pays membre de la CEI que pour un bref séjour (45 jours). A chaque fois qu'elle se fait immatriculer, une personne doit payer environ 33 dollars américains. Bien que l'obtention d'un permis de séjour temporaire permet aux Turcs Meskhètes de bénéficier de certains droits sociaux, il n'en demeure pas moins que cette procédure viserait à encourager le départ des Turcs Meskhètes de la localité.

40. Il est reporté, en outre, que des membres du mouvement cosaque participent activement au Krasnodar (le territoire traditionnel des Cosaques) comme dans d'autres régions du sud de la Russie, à l'application des lois avec ou sans le concours des polices locales. Les Cosaques auraient contrôlé les papiers officiels des Turcs Meskhètes, ils auraient perquisitionné à leurs domiciles et les auraient dans certains cas arrêtés et détenus, parfois de manière outrageante et en usant de violences.
41. L'ECRI sait que la situation dans le nord du Caucase et dans le sud de la Russie- l'une des régions de la Fédération de Russie où les déplacements de population ont eu les plus grandes répercussions - confronte les autorités locales et fédérales à des problèmes très complexes et ardues. L'ECRI relève également que des négociations ont été menées avec les autorités de la République de Géorgie dans un but de réinstallation des Turcs Meskhètes dans le territoire dont ils sont originaires. En même temps, l'ECRI estime qu'il faut, dans une première étape, prendre d'urgence des mesures pour mettre fin au traitement discriminatoire dont pâtissent les Turcs Meskhètes et enquêter sur le comportement des forces de l'ordre et des groupes paramilitaires qui seraient responsables des violations des droits de l'homme afin d'engager des poursuites contre les personnes soupçonnées d'avoir commis des délits pénaux. L'ECRI comprend que des unités d'application de la loi ont apparemment pris certaines mesures pour arrêter le traitement discriminatoire infligé aux Turcs Meskhètes et mener des enquêtes sur le comportement des groupes cosaques. La prokuratura de Rostov a abrogé une trentaine d'ordonnances et de décisions émanant de Cosaques et concernant des questions nationales -(évacuations de Tchétchènes, familles de Turcs Meskhètes, fouilles de maisons, etc.). L'ECRI espère que ces mesures d'abrogation seront maintenues et renforcées.

M. Statistiques

¹⁰ Dans le rapport 1994-95 de la Commission présidentielle des droits de l'homme, il est dit que: "La Commission est en possession de chiffres provenant du district de Krymst (krai de Krasnodar) au sujet de la proportion, ventilée par groupes ethniques, des demandeurs de permis d'établissement qui en ont obtenu un. Cette proportion est approximativement la même pour les Azerbaïdjanais, les Arméniens, les Bélarussiens, les Grecs, les Yézides, les Russes et les autres nationalités. Il n'existe d'écart substantiel par rapport à la moyenne que dans le cas des Meskhètes: sur les 8 458 demandeurs d'un permis d'établissement, 9 seulement en ont obtenu un. La statistique confirme une idée souvent exprimée dans ce territoire, à savoir que les permis d'établissement sont rationnés dans le cas des "citoyens non-slaves". Les chiffres concernant d'autres districts du krai de Krasnodar démontrent que la même politique de propiska fondée sur l'appartenance ethnique y est appliquée".

42. Les populations nationales de la Fédération de Russie font l'objet de statistiques utiles et détaillées sur des sujets tels que les écoles, les journaux et les institutions culturelles pour les minorités nationales, mais ces statistiques ne renseignent pas sur la situation des minorités ethniques ou sur la mesure dans laquelle elles sont touchées par les politiques sociales et économiques, par exemple sous la forme d'une ventilation du vécu des différentes minorités en matière d'emploi, de logement, de santé, de services sociaux, d'instruction et d'ordre public. L'expérience acquise dans d'autres pays a démontré combien de telles statistiques sont utiles pour contrôler la position des minorités dans la société et instaurer des politiques susceptibles de les influencer. Reste à savoir à qui il incombe, dans le cadre constitutionnel actuel, la responsabilité principale d'élaborer et de mettre en oeuvre, dans cet esprit, un système perfectionné d'acquisition de données. L'ECRI se rend compte que cette question devrait être étudiée aux niveaux aussi bien fédéral que local. Elle est cependant d'avis qu'elle devrait être examinée par les organismes idoines, en collaboration avec leurs pendantes en la matière, dans le cadre d'un processus de modernisation des systèmes statistiques nécessaires au fonctionnement de la Fédération de Russie.

N. Propagande et supports racistes et fascistes/nazis

43. L'ECRI est consciente du fait que certains intérêts politiques sont portés à propager dans la Fédération de Russie, dans le contexte du débat politique et social ordinaire, des théories de supériorité raciale et des propos infamants sur les prétendues caractéristiques raciales (voir le paragraphe 49). Certaines des opinions nationalistes les plus extrêmes font même écho, a-t-on fait valoir, aux théories fascistes. Cela étant, une législation efficace et strictement appliquée est absolument nécessaire pour protéger les minorités ethniques contre les effets de l'incitation à la haine raciale et marquer la réprobation que de tels agissements inspirent à la société.
44. L'ECRI déplore en conséquence que les poursuites engagées en application des dispositions pertinentes du Code pénal de la Fédération de Russie (article 74), qui étaient en vigueur jusqu'au 1er janvier 1997, aient été aussi peu nombreuses bien que les agissements susmentionnés fussent très répandus. Depuis cette date, l'article 74 a été remplacé par les deux nouveaux articles 136 et 282 (voir le paragraphe 9). L'ECRI se félicite de ces nouveaux articles qui représentent une amélioration technique par rapport à l'ancien, mais, qu'elle sache, aucune campagne vigoureuse en faveur des nouvelles dispositions n'a été menée depuis leur entrée en vigueur, pas plus que les poursuites des actes fautifs n'ont sensiblement augmenté en nombre. Etant donné l'importance du problème, l'ECRI demande instamment que l'application rigoureuse et objective des nouveaux articles soit suivie de près afin d'assurer leur application rigoureuse et objective.

O. Autres domaines

- Tchétchénie

45. L'ECRI remarque que la Fédération de Russie est incapable de fait bien que la République de Tchétchénie continue d'en faire partie en vertu de l'accord de 1996, de garantir l'application dans cette région des lois et des normes fédérales. Il semble aussi que les autorités régionales aient de la peine à combattre la criminalité et autres faits illicites, partant à garantir la protection des minorités. Les conséquences en sont évidemment très graves pour les minorités - ethniques ou linguistiques - établies sur le

territoire de la Tchétchénie. Ces minorités étant victimes d'une bonne part de la criminalité et de la violence, la situation peut s'assimiler en fait à une forme extrême de discrimination. L'ECRI juge cette situation inquiétante et espère que les autorités fédérales ou locales ou encore les unes et les autres s'en occuperont activement avant qu'une décision soit prise en 2001 au sujet du statut de la Tchétchénie.

- ***Ossétie du Nord: Prigorodnyi Raion***

46. Le conflit territorial et les combats inter-ethniques acharnés opposant des groupes armés d'Ingouches et d'Ossètes ont abouti en 1992 à l'expulsion de Prigorodnyi Raion de milliers d'Ingouches dont beaucoup continuent de vivre en migrants forcés sur un territoire limitrophe. En 1997, des Ingouches, dont plusieurs auraient été tués, ont essayé de retourner à leur ancien lieu de résidence. L'ECRI croit savoir que l'on a quelque peu avancé sur la voie du règlement du conflit, mais elle s'inquiète de voir qu'aucun progrès sérieux n'a été fait quant au retour des migrants forcés. Elle pense que des mesures devraient être prises pour faire en sorte que les victimes soient protégées contre la discrimination et bénéficient d'une réparation équitable et suffisante en attendant l'instauration, au plus tôt, des conditions nécessaires à leur retour en toute sécurité.

- ***Antisémitisme***

47. La Fédération de Russie compte sur son territoire 650 000 Juifs, groupés principalement autour de Moscou et de Saint-Petersbourg, qui viennent au troisième rang des populations juives les plus nombreuses du monde.
48. La vie communautaire et religieuse juive a connu depuis une dizaine d'années un renouveau notable dont il y a tout lieu de se réjouir. Conformément aux dispositions de la nouvelle Constitution russe et à la loi de 1990 sur la liberté de religion (voir paragraphe 52), les membres de la communauté juive sont autorisés à pratiquer leur religion, à diffuser leur littérature et à éduquer leurs enfants. Quelques-unes des synagogues qui avaient été confisquées lui ont été rendues, et les restrictions au déplacement ont été levées.
49. L'ECRI constate toutefois que la persistance d'un grave préjugé et de pratiques discriminatoires préjudiciables est inquiétante. Les sentiments antisémites dont l'expression a été tolérée pendant des siècles dans les régimes tsariste et soviétique sert maintenant, à l'évidence, de fondement à une bonne partie de l'actuelle rhétorique nationaliste extrémiste. La renaissance, ces dernières années, de la liberté de parole et de la liberté d'association ont également frayé la voie à une publication et une diffusion aussi larges de quotidiens, tracts et livres antisémites. Comme indiqué au paragraphe 43, des propos racistes insultants sont souvent tenus dans le cadre du débat public et du processus politique, notamment au niveau municipal. Le préjugé social enraciné en est encore renforcé. Le nombre alarmant d'attentats à la bombe contre des synagogues, la profanation de cimetières juifs et d'autres forfaits en sont les conséquences pratiques.
50. L'ECRI se réjouit de la condamnation par le Premier Ministre russe de l'époque des deux attentats à la bombe perpétrés en 1996 contre des synagogues. Elle relève néanmoins que peu d'incidents criminels manifestement fomentés par des groupes extrémistes ont donné lieu à des poursuites et qu'ils n'ont pas toujours donné lieu à des enquêtes approfondies, que ce fut au niveau fédéral ou au niveau local. L'ECRI est d'avis que cette situation soulève un problème auquel doivent s'attaquer expressément les autorités

fédérales. A son sens, les problèmes en cause ne sont pas purement juridiques. Les dispositions de la Constitution et du Code pénal paraissent constituer une base suffisante et une justification pour agir. Ce qu'il faut, c'est une application objective, uniforme et systématique de la loi à tous les niveaux pertinents, conditions valables aussi, comme l'ECRI l'a déjà fait observer, pour toutes les autres questions examinées dans le présent rapport.

51. A un niveau plus profond, la vigueur du préjugé engendré par ces réminiscences de sentiments d'antisémitisme est telle que ceux-ci ne pourront être réprimés, de l'avis de l'ECRI, qu'à la longue et grâce à un effort concerté de la part de toutes les personnalités et institutions officielles d'envergure nationale, y compris des instances d'une importance traditionnelle et nationale aussi grande que l'Eglise orthodoxe. Il faut condamner au niveau le plus élevé toute manifestation de sentiments d'antisémitisme et encourager un esprit de plus grande tolérance.

- ***Religion***

52. L'ECRI rend justice aux progrès considérables accomplis ces dernières années en matière de reconnaissance du principe et de la pratique de la liberté des cultes dans la Fédération de Russie. Elle prend note avec approbation des normes constitutionnelles pertinentes, à savoir: l'article 28 garantissant la liberté de conscience et la liberté de religion; l'article 14 reconnaissant l'égalité en droit des associations confessionnelles et la séparation de l'Eglise et de l'Etat; l'article 19 consacrant le principe de la protection contre la discrimination exercée notamment en raison de la religion. Cette protection constitutionnelle a été précédée par la loi sur la liberté de religion de décembre 1990, époque depuis laquelle les activités religieuses ont connu un renouveau considérable.
53. Toutefois, l'ECRI partage l'inquiétude suscitée au plan international par l'évolution récente de la législation qui paraît susceptible de miner le principe de l'égalité des religions. La loi de 1990 a été remplacée en octobre 1997. La nouvelle loi, dans ses effets, introduit une distinction entre les "organisations religieuses" selon qu'elles existaient ou non avant 1982 et, une troisième catégorie, les "groupes religieux". Les organisations religieuses existant depuis moins de quinze ans et les groupes religieux sont soumis à un nombre importants de désavantages sur les plans juridique et fiscal et à des restrictions dans leurs activités. En particulier, les groupes religieux ne peuvent avoir la personnalité juridique (et ne peuvent, par exemple, avoir un compte en banque ou être propriétaires), et ni les groupes religieux ni les organisations religieuses de moins de 15 ans d'existence ne peuvent éditer des livres; seuls les membres individuels de ces groupes peuvent conserver ces droits. La loi contient également des dispositions réglementant les activités des églises et missionnaires étrangers.
54. L'ECRI est consciente du fait que la valeur et les effets de cette loi ont donné lieu à un débat considérable dans la Fédération. Elle prend note en particulier des inquiétudes exprimées au sujet des activités de ce qu'il est convenu de qualifier de "sectes totalitaires", ainsi que des sensibilités politiques nationales et des préoccupations au sujet de la situation des Eglises traditionnelles. Toutefois, l'ECRI s'inquiète de ce que la nouvelle loi est potentiellement discriminatoire et disproportionnée par rapport aux problèmes qu'elle vise à traiter. Certains indices donnent déjà à penser que certains pouvoirs locaux pourraient se prévaloir de la nouvelle loi pour faire obstacle aux activités de certains groupes religieux. On a fait valoir qu'elle viole l'esprit et peut-être la lettre des garanties constitutionnelles mentionnées plus haut et qu'elle désavantage

également de manière inéquitable les associations religieuses étrangères. C'est d'autant plus inquiétant que la nouvelle loi entre en vigueur au moment où des "sujets" de la Fédération ont adopté - manifestement sans que les autorités fédérales en ait contesté la constitutionnalité - des lois et des arrêtés apparemment destinés à restreindre l'activité des associations religieuses, y compris les sectes islamiques.

55. Le Ministère de la Justice a édicté des règles le 16 février 1998 sur l'examen des demandes d'enregistrement étatique des organisations religieuses. De plus, une commission spéciale a été établie par le gouvernement fédéral pour suivre l'application de la loi sur la religion. Il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité de ces mesures. Etant donné les préoccupations exprimées ci-dessus, l'ECRI recommande cependant que la loi soit modifiée au plus tôt en vue de proposer de nouvelles mesures axées plus directement sur les préoccupations sociales légitimes et ne portant pas préjudice dans ce cadre à des groupes religieux respectables ou aux acquis de ces dernières années en matière de liberté de religion. En attendant un tel remaniement, l'ECRI demande instamment à la commission spéciale de garder à l'esprit ces préoccupations dans son suivi de la mise en oeuvre de cette loi.

- **Roms/Tsiganes**

56. Par rapport à d'autres groupes minoritaires de la Fédération de Russie, les Roms ne sont qu'une petite minorité¹¹, c'est pourquoi, peut-être, l'hostilité à leur égard n'est pas aussi virulente que dans certains autres pays européens. Les Roms/Tsiganes n'en sont pas moins vus comme des étrangers culturels et raciaux, ayant peu de relations ou de groupes de pression¹² institutionnels. Ils sont souvent confondus avec d'autres minorités visibles (voir plus haut paragraphe 34) et passent aux yeux de la population pour "des trafiquants du marché noir, portés en plus à chicaner et à voler".
57. Bien qu'ils ne soient pas la seule cible à l'échelle nationale, ils n'en seraient pas moins l'objet principal, dans plus d'une ville, de la jalousie et du ressentiment généraux des non-Russes, qui les accusent par exemple d'exploiter les pénuries de vivres et d'autres provisions. Dans certains endroits, des hostilités locales à caractère non-politique ont été enregistrées entre Russes et Roms/Tsiganes. Il est reporté que la police et l'administration locale ne tiennent pas compte en général du conflit opposant les Russes et les Roms/Tsiganes. L'ECRI rend attentif à sa recommandation de politique générale n° 3 sur la lutte contre le racisme à l'égard des Roms/Tsiganes, qui propose une série de mesures juridiques et politiques que les gouvernements pourraient prendre. L'ECRI prie instamment les autorités russes de diffuser largement cette recommandation générale auprès des administrations locales des régions où vivent des Roms et d'en encourager la mise en oeuvre.

- **Société civile et sensibilisation**

58. La notion de société civile efficace et fonctionnant bien est importante dans le contexte des questions dont s'occupe l'ECRI. En général, elle dénote l'existence, au sein d'une entité politique, des attitudes, valeurs et institutions - officielles ou autres - qui

¹¹ D'après la réponse du gouvernement au questionnaire de l'ECRI, il y a 152 900 tziganes/Roms dans la Fédération de Russie.

¹² L'ECRI relève toutefois, qu'il y a une représentation des Roms/Tsiganes dans le Comité Consultatif sur les atonomies culturelles (voir paragraphe 7).

permettent de débattre librement de questions pertinentes, ainsi que de formuler et de mettre effectivement en oeuvre des politiques conçues à cette fin.

59. L'ECRI se félicite du relèvement du niveau de l'activité des ONG, de l'objectif déclaré et des garanties de la Constitution, de la naissance d'institutions de défense des droits de l'homme, de l'élaboration de dispositions mieux ciblées du droit pénal et des propositions de réforme judiciaire. Toutefois, l'ECRI constate aussi qu'il y a dans bon nombre des domaines examinés dans le présent rapport un décalage entre le principe et la réalité. En outre, les institutions et les pratiques qui s'instaurent le font dans le contexte du caractère équivoque des relations constitutionnelles et sur fond d'hostilité traditionnelle. L'ECRI en conclut que les fondements d'une société civile n'ont pas encore été tous posés. Elle espère néanmoins que les progrès accomplis jusqu'à présent augurent fermement de l'avenir.
60. Dans le cadre de ce processus, et étant donné l'hostilité publique et politique manifestée à l'égard de certains groupes, l'ECRI considère qu'il est essentiel que de nouvelles mesures soient prises, en particulier par les médias, pour mieux sensibiliser l'opinion publique aux problèmes du racisme et de l'intolérance, et pour améliorer la tolérance envers tous les groupes de la société. A cet égard, les hommes politiques et autres personnalités publiques, en particulier, devraient jouer un rôle important dans la formation de l'opinion publique et se garder d'utiliser des expressions susceptibles d'attiser des sentiments d'intolérance, de xénophobie ou d'antisémitisme.

Données générales fournies par les autorités nationales

Pour des raisons de cohérence, L'ECRI, dans ses rapports CBC, a reproduit dans ce tableau uniquement les données statistiques contenues dans les réponses des gouvernements au questionnaire de L'ECRI. Le questionnaire avait été envoyé aux autorités russes le 26 mars 1996.

Les données ci-dessous n'engagent pas la responsabilité de L'ECRI.

Russes: 119,865,946; Tatars: 5,552,096; Ukrainiens: 4,362,872; Chuvash: 1,773,645; Bashkirs: 1,345,273; Biélorusses: 1,206,222; Mordvins: 1,072,939; Tchétchénes: 898,999; Allemands: 842,295; Udmurts: 714,833; Maris: 643,698; Kazakhs: 635,865; Avars: 544,016; Juifs : 536,848; Arméniens: 532,390; Buryats: 417,425; Ossetes: 402,275; Kabardins: 386,055; Yakuts: 380,242; Kargins: 353,348; Komi: 336,309; Kumyks: 227,163; Lezghins: 257,270; Ingush: 215,068; Tuvans: 206,160
D'autres groupes ethniques comprennent environ 200 000 membres, beaucoup sont constitué de 50 000 membres.

Population de la Fédération de Russie: 147 608 800 habitants au 1er janvier 1996.

Ce chiffre est tiré de la publication du Conseil de l'Europe "Evolution démographique récente en Europe" (voir bibliographie)

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie contient la liste des principales sources sous forme de publications consultées pour l'examen de la situation dans la Fédération de Russie: elle ne couvre pas l'ensemble des différentes sources d'informations (médias, contacts au sein du pays, ONG nationales, etc.) qui ont été utilisées.

1. Réponse des autorités russes au questionnaire de l'ECRI.
2. CERD/C/299/Add.15: Quatorzième rapport périodique de la Fédération de Russie au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Nations Unies, 1997.
3. CERD/C/304/Add.43: Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale sur le quatorzième rapport périodique de la Fédération de Russie, Nations Unies, 1998.
4. CERD/C/264/Add.9: Douzième et treizième rapports de la Fédération de Russie au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Nations Unies, 1996.
5. CERD/C/304/Add.5: Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale sur les douzième et treizième rapports périodiques de la Fédération de Russie, Nations Unies, 1996.
6. CERD/C/SR.1133, 1134 et 1135: Compte rendu analytique des réunions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ayant examiné les douzième et treizième rapports périodiques de la Fédération de Russie, Nations Unies, 1996.
7. Respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie, Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe, Doc. 8127, 2 juin 1998
8. Rapport sur la demande d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire, Doc.7443, 2 janvier 1996.
9. Avis n° 193 (1996) relatif à la demande d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, 25 janvier 1996.
10. "The Russian Federation and autonomy: a preliminary perspective", de Nikolai V. Vitruk, juge à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, dans Local self-government, territorial integrity and protection of minorities, Commission européenne pour la démocratie par le droit, publication du Conseil de l'Europe, 1996.
11. On the observance of the rights of man and the citizen in the Russian Federation (1994-1995), rapport de la Commission présidentielle des droits de l'homme, 5 février 1996.
12. Rebirth of a Nation: Anatomy of Russia, de John Lloyd, Londres: Michael Joseph Ltd., 1998.
13. A History of the Gypsies of Eastern Europe and Russia, de David Crowe, Londres: Tauris, 1995.
14. "Roma: In Russia, A Community Divided", dans Transition, vol.1 n° 4, 29 mars 1995.
15. A comment to the 1993 Constitution of the Russian Federation, de Ger P. van den Berg, Institute for East-European Law and Russian Studies, University de Leyde, 1997.
16. "Russia" de Rafail Fainberg et Denis Paillard, dans Extremism in Europe, Centre Européen de Recherche et d'Action sur le Racisme et l'Antisémitisme (CERA), Editions de l'Aube, 1997.
17. Racisme, extrême droite et antisémitisme en Europe, Rapport 96, Centre de Recherche d'Information et de Documentation Antiraciste (CRIDA), 1995.
18. Setting up a network of legal advice offices in Russia for Refugees and Forced Migrants, actes d'un séminaire organisé par Memorial en collaboration avec le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), 1997.
19. Deported Peoples of the Former Soviet Union: the Case of the Meskhetians, Technical Cooperation Centre for Europe and Central Asia, International Organization for Migration, 1998
20. Evolution démographique récente en Europe, 1997, publication du Conseil de l'Europe, 1997.
21. Informations diffusées à partir de 1997 par Radio Free Europe (RFE)/Radio Liberty (RL).
22. Russia country report on human rights practices for 1997, US Department of State, janvier 1998.
23. World Directory of Minorities, Minority Rights Group International, Londres, 1997.
24. Russian Federation - Moscow: open season, closed city, Human Rights Watch/Helsinki, vol. 9, n° 10, septembre 1997.
25. Antisemitism in the Former Soviet Union, 1995-1997, Union of Councils for Soviet Jews, mai 1997.
26. Report on antisemitism, political extremism and persecution of religious groups in Russia, avril-décembre 1997, Union of Councils for Soviet Jews, 1998.

27. Freedom of Conscience Violations in the Russian Federation (1994-1996), Commission pour la protection de la liberté de conscience, Moscou, 1996.
28. "Displaced persons in Southern Russia", dans The Forced Migration Monitor, n° 13, septembre 1996.
29. The Commonwealth of Independent States: Refugees and Internally Displaced Persons in Armenia, Azerbaijan, Georgia, the Russian Federation and Tajikistan, Human Rights Watch/Helsinki, vol.8, n° 7, mai 1996.
30. Commitments without compliance: refugees in the Russian Federation, Lawyers Committee for Human Rights, mai 1996.
31. The violation of the rights of forced migrants and ethnic discrimination in Krasnodar territory- the situation of the Turks-Meskhetians, Memorial Human Rights Centre, 1996.
32. Russia: crime or simply punishment? Racist attacks by Moscow Law Enforcement, Human Rights Watch/Helsinki, vol.7, n°12, septembre 1995.