

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

**Troisième rapport sur la
Fédération de Russie**

Adopté le 16 décembre 2005

Strasbourg, le 16 mai 2006

Table des matières

AVANT-PROPOS	3
RESUME GENERAL	4
I. SUIVI DU SECOND RAPPORT DE L'ECRI SUR LA FEDERATION DE RUSSIE	5
INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX.....	5
DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET AUTRES DISPOSITIONS FONDAMENTALES.....	6
- <i>Octroi de la citoyenneté</i>	6
DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT PENAL.....	7
DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF.....	10
ORGANES SPÉCIALISÉS ET AUTRES INSTITUTIONS.....	11
EDUCATION ET SENSIBILISATION.....	12
ACCUEIL ET STATUT DES NON-RESSORTISSANTS.....	14
- <i>Immigration</i>	14
- <i>Demandeurs d'asile et réfugiés</i>	16
ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS.....	18
ACCÈS À L'ÉDUCATION.....	18
EMPLOI.....	19
GROUPES VULNÉRABLES.....	20
- <i>Tchéchènes et autres Caucasiens</i>	20
- <i>Musulmans</i>	22
- <i>Roms</i>	23
- <i>Communautés juives</i>	25
- <i>Groupes religieux</i>	25
- <i>Turcs Meskhètes dans la région de Krasnodar</i>	26
ANTISÉMITISME.....	27
MÉDIAS.....	28
SUIVI DE LA SITUATION.....	29
II. QUESTIONS SPÉCIFIQUES	29
LA MONTEE RECENTE DU RACISME ET DE L'INTOLERANCE DANS LA FEDERATION DE RUSSIE.....	29
- <i>Escalade de la violence raciste</i>	29
- <i>Multiplication des déclarations et des publications racistes</i>	31
- <i>Exploitation du discours raciste en politique</i>	31
- <i>Réaction des autorités russes à la montée récente du racisme et de l'intolérance dans le pays</i>	32
CONDUITE DES REPRESENTANTS DE LA LOI.....	33
LE PROBLEME DE LA DISCRIMINATION RACIALE DANS LE SYSTEME D'ENREGISTREMENT DU LIEU DE RESIDENCE.....	36
BIBLIOGRAPHIE	40

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 xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est son analyse pays par pays de la situation du racisme et de l'intolérance dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe, analyse qui conduit à formuler des suggestions et propositions pour traiter les problèmes identifiés.

L'approche pays par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 4-5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998 et ceux du deuxième cycle à la fin de l'année 2002. Les travaux du troisième cycle ont débuté en janvier 2003.

Les rapports pays par pays du troisième cycle sont axés sur la « mise en œuvre » des principales recommandations contenues dans les précédents rapports de l'ECRI. Ils examinent si celles-ci ont été suivies et appliquées, et si oui, avec quelle efficacité. Les rapports du troisième cycle traitent également de « questions spécifiques », choisies en fonction de la situation propre à chaque pays et examinées de manière plus approfondie dans chaque rapport.

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 proposer, si elles l'estiment nécessaire, des modifications au projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles 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.

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 16 décembre 2005. 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 général

Depuis la publication du second rapport de l'ECRI sur la Fédération de Russie le 13 novembre 2001, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans ce rapport. Les dispositions de droit pénal visant à combattre la discrimination raciale, le racisme et l'extrémisme ont été renforcées et il y a eu quelques cas de poursuites judiciaires à l'encontre de discours de haine. Le Code du travail contient désormais une disposition extensive interdisant la discrimination en matière d'emploi. Certaines mesures ont été prises ou sont envisagées, notamment au niveau local, afin de promouvoir la tolérance et d'encourager le dialogue interethnique.

Cependant, un certain nombre de recommandations contenues dans le second rapport de l'ECRI n'ont pas été mises en œuvre, ou l'ont été de manière incomplète. En dépit de certaines condamnations par les autorités publiques du racisme et du discours de haine, il est nécessaire de s'attaquer à ce problème de façon plus urgente, tant au niveau national qu'au niveau local. Les dispositions de droit pénal visant à combattre le racisme ne sont pas appliquées de façon adéquate, en particulier parce que la motivation raciste des infractions n'est pas suffisamment prise en compte. Suite aux récents changements législatifs, les non-ressortissants rencontrent des difficultés pour régulariser leur statut juridique. De nombreux travailleurs immigrés, notamment des personnes originaires de pays de la CEI, font face à des conditions de travail abusives. La situation des demandeurs d'asile et des réfugiés est précaire. Des problèmes de discrimination raciale demeurent, tout particulièrement en matière d'éducation, d'accès aux services publics et d'emploi. Le statut juridique et les conditions de vie des Turcs Meskhètes de Krasnodar restent alarmants malgré certains signes indiquant que la question ferait l'objet d'une plus grande attention au niveau national. Le nombre d'actes antisémites a augmenté de même que le racisme et l'intolérance en général. Il y a eu une montée de la violence raciale et une augmentation des cas de propos racistes et de l'utilisation de discours racistes et xénophobes en politique. Les minorités visibles comprenant les Tchétchènes ainsi que d'autres Caucasiens, les Roms, les Turcs Meskhètes de Krasnodar, les ressortissants des pays de la CEI, les Africains, les Asiatiques ainsi que d'autres non-ressortissants et des membres de petits groupes religieux, y compris les Juifs, sont les principales cibles des attaques racistes et de discours incitant à la haine raciale. La police et les cosaques adoptent souvent des comportements discriminatoires et illicites en toute impunité. La discrimination raciale découlant du système d'enregistrement du lieu de résidence demeure un grave problème. Ce système a, en pratique, une incidence négative sur les droits fondamentaux des membres des minorités visibles à travers tout le pays.

Dans le présent rapport, l'ECRI recommande aux autorités russes de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines. L'application des dispositions de droit pénal visant à lutter contre le racisme et l'intolérance devrait être améliorée. L'ECRI recommande la création d'un organe indépendant spécialisé dans le domaine de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Les autorités russes devraient prendre des mesures afin de régulariser la situation des non-ressortissants et de les protéger contre l'exploitation en matière d'emploi. Elles devraient réfléchir à la mise en place d'une stratégie générale destinée à contrer les actes de discrimination, la violence raciste ou les discours de haine, et ce au travers de mesures préventives et, si nécessaire, de peines appropriées prononcées à l'encontre des auteurs de ces actes. L'ECRI recommande de prendre des mesures afin de traiter l'ensemble des cas de comportements abusifs de la part des fonctionnaires de police, et de dispenser des formations sur les droits de l'homme et la nécessité de lutter contre le racisme aux agents de police. Les autorités russes devraient revoir de façon approfondie le système d'enregistrement du lieu de résidence afin de s'assurer que celui-ci n'a pas d'effet discriminatoire sur les minorités visibles.

I. SUIVI DU SECOND RAPPORT DE L'ECRI SUR LA FEDERATION DE RUSSIE

Instruments juridiques internationaux

1. Dans son second rapport sur la Fédération de Russie, l'ECRI a encouragé les autorités russes à ratifier les instruments juridiques internationaux suivants que la Fédération de Russie a déjà signés : le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la Charte sociale européenne (révisée) et la Convention européenne sur la nationalité. L'ECRI a également recommandé à la Fédération de Russie de signer et de ratifier la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant ainsi que la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.
2. L'ECRI note avec regret que, depuis la publication de son second rapport, aucun progrès n'a été accompli dans le sens de la signature ou de la ratification des instruments juridiques internationaux précités. Les autorités russes ont indiqué qu'elles sont en train de travailler à la préparation de la ratification du Protocole n° 12 à la CEDH, de la Charte sociale européenne, de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, et de la Convention européenne sur la nationalité. L'ECRI n'a pas reçu d'information quant à l'intention des autorités russes de signer ou de ratifier la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant ou la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.
3. Depuis la publication du second rapport de l'ECRI sur la Fédération de Russie, le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques, a été ouvert à la signature et à la ratification. En outre, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003. La Fédération de Russie n'a ni signé ni ratifié le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Recommandations:

4. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités russes de signer et de ratifier les instruments juridiques internationaux suivants dès que possible : la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la Charte sociale européenne (révisée) et la Convention européenne sur la nationalité. Elle recommande également de ratifier la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant et la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local aussi rapidement que possible. L'ECRI souligne, en particulier, l'importance de la ratification du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, lequel est entré en vigueur le 1^{er} avril 2005 et prévoit une interdiction générale de la discrimination.
5. L'ECRI recommande aux autorités russes de signer et 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 ainsi que la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

6. Dans son second rapport, l'ECRI a encouragé les autorités russes à veiller à ce que toutes les pièces d'identité et autres documents officiels délivrés au niveau des régions soient en conformité avec les garanties inscrites dans la Constitution donnant à chacun la liberté de déterminer et d'indiquer sa nationalité (ici dans le sens d'origine nationale et non de citoyenneté). L'ECRI constate, avec satisfaction, que les nouveaux passeports russes, contrairement aux anciens passeports soviétiques, ne contiennent aucune donnée concernant l'appartenance nationale des citoyens russes.

- **Octroi de la citoyenneté**

7. Dans son second rapport, l'ECRI a exprimé sa préoccupation face à la situation des citoyens de l'ex-Union soviétique, appartenant à certains groupes ethniques ayant rencontré des difficultés à obtenir la citoyenneté russe. Elle a exhorté les autorités russes à traiter cette question en en faisant une priorité afin de veiller à ce que les droits des personnes concernées soient respectés.
8. La loi fédérale sur la citoyenneté de la Fédération de Russie est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002. L'ECRI note, avec intérêt, que, en vertu de cette loi, les principes et règles régissant la citoyenneté de la Fédération de Russie ne peuvent contenir de disposition limitant les droits des citoyens pour des motifs d'appartenance sociale, raciale, nationale, de langue ou de religion. Les autorités ont indiqué à l'ECRI que, à la suite d'une modification apportée à la loi en 2003, l'article 14 de la loi prévoit une procédure simplifiée d'octroi de la citoyenneté de la Fédération de Russie aux anciens citoyens soviétiques. Cependant, l'exigence de preuve de l'existence d'un enregistrement du lieu de résidence ou d'un permis de résidence dans la Fédération de Russie résultant de l'article 14-4 demeure apparemment la même et empêche également les membres des minorités visibles (qui peuvent rencontrer des difficultés à obtenir cet enregistrement ou ce permis) d'obtenir la citoyenneté¹. Certains craignent que la nouvelle loi sur la citoyenneté rende encore plus difficile qu'avant de demander la citoyenneté russe pour des citoyens de l'ex-Union Soviétique qui résidaient de manière permanente en Russie avant l'effondrement de l'Union Soviétique, en particulier lorsque la nouvelle loi s'applique en combinaison avec la loi fédérale de 2002 sur le statut juridique des étrangers. Certains anciens citoyens soviétiques, appartenant aux communautés tchéchènes et roms par exemple, sont confrontés à des obstacles insurmontables pour obtenir la citoyenneté russe. L'ECRI est également consciente de la situation de certains Turcs Meskhètes résidant à Krasnodar Kraï qui réclament la citoyenneté russe depuis de nombreuses années sans succès. Selon les ONG, les membres de ces groupes vulnérables pourraient même se retrouver pris au piège dans une situation d'apatride si les autorités russes ne réagissent pas rapidement pour trouver des solutions appropriées dans ce domaine.

Recommandations:

9. L'ECRI encourage les autorités russes dans leurs efforts visant à faciliter l'acquisition de la citoyenneté russe par d'anciens citoyens soviétiques qui résidaient de manière permanente dans la Fédération de Russie. Elle attire l'attention des autorités russes sur les difficultés encore rencontrées par certains groupes ethniques dans la procédure de naturalisation et les encourage à trouver rapidement des solutions raisonnables afin d'éviter, autant que possible, des cas d'apatridie.

¹ Concernant l'enregistrement du lieu de résidence, voir ci-après le paragraphe « Questions spécifiques – le problème de la discrimination raciale dans le système d'enregistrement du lieu de résidence. »

Dispositions en matière de droit pénal

10. Dans son second rapport, l'ECRI a noté avec inquiétude que les dispositions en matière de droit pénal, destinées à lutter contre le racisme, étaient rarement appliquées. Elle a appelé à l'adoption d'une politique plus active en la matière, entre autres par le biais de mesures de sensibilisation dans ce domaine en vue d'assurer une meilleure application de la loi.
11. L'ECRI se réjouit d'apprendre que les autorités russes ont récemment renforcé et complété les dispositions du code pénal déjà en vigueur, destinées à combattre le racisme et l'intolérance². L'article 136 du code pénal érige en infraction toute atteinte à l'égalité des citoyens fondée sur la race, la langue, le lieu de résidence, la nationalité, la religion ou la conscience, par le biais d'avantages ou de désavantages directs ou indirects pour un groupe de citoyens. Cette disposition a été modifiée en 2004 en vue de mentionner expressément l'interdiction de la discrimination et, en particulier, la discrimination raciale.
12. L'article 282 sanctionne les « actes commis dans l'intention d'inciter à la haine ou à l'hostilité ainsi que l'atteinte à la dignité d'une personne ou d'un groupe de personnes, fondée sur le sexe, la race, la nationalité, la langue, l'origine, l'attitude à l'égard de la religion ou l'appartenance à tout groupe social, lorsque de tels actes sont commis en public ou par l'intermédiaire des médias. » Cette disposition a été modifiée par la loi fédérale de 2002 sur la lutte contre les activités extrémistes³. La nouvelle loi définit les « activités extrémistes » comme « des actes violents contre l'État et tous actes commis dans l'intention d'inciter à l'hostilité nationale, raciale, religieuse et sociale en ayant recours à la violence ou à la menace de violence, à l'atteinte à la dignité nationale ; le vandalisme et les troubles publics ; la propagande défendant la thèse d'une exclusivité, d'une supériorité ou d'une infériorité des personnes fondée sur leur appartenance à un groupe social, racial, religieux, national et linguistique ; la propagande et la manifestation publique de symboles nazis et autres symboles similaires. » La loi autorise un tribunal à interdire la diffusion ou la publication de médias exprimant des opinions extrémistes. Le ministère de l'Intérieur conserve une liste des documents qui ont été interdits en raison de leur extrémisme.
13. Dans leurs commentaires sur la loi fédérale de 2002 sur la lutte contre les activités extrémistes, de nombreuses ONG ont avancé que sa définition de l'extrémisme est trop large et permet une interprétation et une application abusives. Les ONG ont suggéré qu'il existe déjà certains exemples de procédures abusives engagées contre des ONG locales travaillant dans les domaines humanitaires et des droits de l'homme, au motif qu'elles ont incité à la haine ou à la violence raciale contre l'État. L'ECRI croit comprendre que le problème repose davantage sur l'interprétation de la loi par la police et les procureurs – parfois confirmée et parfois rejetée par les juges – que sur le contenu même de la loi. Il est donc important d'appliquer l'article 282 en pleine conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme et, en particulier, ses articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté d'association), eu égard à l'interprétation qui leur est donnée par la Cour européenne des droits de l'homme.

² Parmi ces dispositions, l'article 63, paragraphe 1 (f) dispose que « la haine ou l'hostilité nationale, raciale ou religieuse » est considérée comme une circonstance aggravante et donne lieu à des peines plus sévères pour certaines infractions. L'article 105.2 punit le meurtre motivé par la haine ou l'hostilité nationale, raciale ou religieuse ou une querelle sanglante ; l'article 111.2 punit le fait de causer délibérément un dommage corporel grave motivé par la haine ou l'hostilité nationale, raciale, religieuse ; l'article 117.2 punit la torture motivée par la haine ou l'hostilité nationale, raciale ou religieuse ; l'article 357 punit le génocide.

³ La loi fédérale n° 114-FZ « sur la lutte contre les activités extrémistes » et modifiant le code pénal entré en vigueur en août 2002.

14. Selon l'ECRI, les dispositions destinées à lutter contre les discours de haine raciale dans les médias doivent également être révisées à la lumière de l'expérience. Actuellement, la seule sanction possible est l'interdiction pure et simple des médias concernés après un certain nombre d'avertissements officiels. La lourdeur de cette procédure et ses conséquences graves n'encouragent pas la police et les procureurs à engager une action contre des médias sur la base de déclarations racistes. Il a été suggéré aux autorités russes de se doter d'une gamme plus étendue de peines à l'encontre des médias ou des journalistes ayant un discours de haine, en autorisant les juges à choisir la peine la plus appropriée.

Recommandations:

15. L'ECRI encourage les autorités russes à réviser et à compléter les dispositions en matière de droit pénal destinées à lutter contre le discours motivée par la haine raciale dans les médias. Elles doivent, à cet égard, tenir compte des paragraphes relatifs aux dispositions en matière de droit pénal, figurant dans la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Le droit pénal doit, en particulier, prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour toutes les infractions racistes. Il doit également prévoir des sanctions accessoires ou alternatives telles que la participation à des cours de formation, le refus ou la suppression des aides publiques ou la publication de tout ou partie d'une décision⁴.
16. Malgré les questions soulevées ci-dessus, il est généralement admis que la législation pénale en vigueur contient des dispositions appropriées permettant d'engager des poursuites dans la plupart des cas d'infractions raciales ou de discours de haine. Cependant, l'ECRI note, avec inquiétude, que selon de nombreuses ONG l'application actuelle de ces dispositions est loin d'être satisfaisante, en dépit de certaines évolutions positives très récentes. Selon des sources officielles⁵ et non officielles, au cours des trois dernières années, le nombre moyen de cas où a été appliquée une disposition destinée à combattre la violence raciale ou les discours de haine, est inférieur à 50 par an. Le nombre d'affaires débouchant sur une condamnation est encore plus faible, étant donné que certaines procédures aboutissent sur des acquittements ou sont interrompues. Les ONG et les fonctionnaires travaillant dans ce domaine ont tous été d'accord pour dire que ces chiffres sont loin de refléter la situation actuelle concernant la violence raciale et la diffusion de discours de haine dans la Fédération de Russie⁶.
17. Selon l'ECRI, la différence entre le nombre réel d'actes racistes et le nombre de personnes condamnées pour ces actes pourrait être imputée à plusieurs facteurs. D'après elle, la méconnaissance, de la part de la police et des procureurs, de ce qui doit être considéré comme raciste semble porter atteinte à l'application des dispositions en matière de droit pénal, destinées à lutter contre le racisme et l'intolérance. Selon différentes sources, ces attitudes pourraient conduire à une situation dans laquelle les personnes se sentent découragées d'engager une action en justice car elles ont tendance à croire que cela ne sera qu'une perte de temps et d'argent. La conduite générale de la police envers les minorités visibles a également été avancée comme une des raisons de la

⁴ Voir le paragraphe 23 de la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et le paragraphe 49 de son exposé des motifs.

⁵ Informations fournies par le Bureau du Procureur général et le ministère de l'Intérieur.

⁶ Voir ci-dessous, « Question spécifique – La montée récente du racisme et de l'intolérance dans la Fédération de Russie. »

réticence des membres de ces communautés à porter plainte auprès de la police⁷.

18. Concernant la violence raciale, en particulier lorsque des skinheads sont impliqués, la police et les procureurs adoptent apparemment une approche restrictive en appliquant, par exemple, les dispositions interdisant le hooliganisme plutôt que des dispositions plus appropriées en matière de meurtre ou de coups et blessures volontaires motivés par des raisons raciales. En conséquence, la motivation raciste des auteurs d'infractions n'est pas suffisamment prise en compte, même dans des cas où elle est manifeste ou très facile à prouver. Concernant les déclarations racistes faites en public ou contenues dans des publications, la police et les procureurs invoquent apparemment deux principaux arguments pour ne pas appliquer les dispositions pertinentes. Ils considèrent parfois que les éditeurs distribuent des documents racistes, tels que les Protocoles des Sages de Sion, sans aucune intention raciste et uniquement à des fins commerciales. Dans certains cas, la police et les procureurs ne voient aucun élément raciste dans les documents qui leur sont soumis, ce qui est en totale contradiction avec l'appréciation de plusieurs experts indépendants. Un autre argument avancé pour justifier l'absence de poursuites est la liberté d'expression, impliquant que chacun doit être libre de dire et d'écrire tout ce qu'il souhaite. Cependant, l'ECRI rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a admis, dans plusieurs arrêts successifs, que les autorités publiques peuvent, sous certaines conditions, limiter l'exercice de cette liberté en prenant des sanctions pénales contre les auteurs d'actes racistes⁸.
19. Cependant, les ONG ont souligné que, dans l'ensemble de la Fédération de Russie, la police et les procureurs font de plus en plus attention aux aspects racistes dans les affaires qui leur sont transmises et qu'ils sont plus désireux qu'avant de tenir compte de ces aspects dans leur travail. Les autorités russes ont indiqué que, alors que dans la première moitié de 2004, seule une personne a été condamnée pour incitation à la violence nationale, au cours de la première moitié de 2005, il y a eu six procès au cours desquels 21 personnes ont été condamnées à des peines de prison allant de 4 à 19 ans. Les autorités ont également déclaré que, alors qu'en 2003, il n'y a eu que trois condamnations pour motivation raciste et que huit affaires portées devant les tribunaux, en 2004 la motivation raciste a été identifiée dans sept décisions parmi toutes celles portant sur des crimes violents. En tout, à la fin de ces procès, 32 personnes ont été condamnées dont 26 à une période d'emprisonnement allant jusqu'à 17 ans. L'ECRI note avec satisfaction ce récent changement d'attitude qui reste à confirmer et développer. Elle note également, avec intérêt, que les autorités russes sont conscientes de la nécessité de sensibiliser la police et les procureurs à la nécessité de prendre des mesures efficaces à cet effet.
20. L'ECRI note que, pour le moment, il n'existe pas encore de système public, clair, unifié et exhaustif permettant de collecter les statistiques relatives à l'application des dispositions en matière de droit pénal, destinées à lutter contre le racisme dans la Fédération de Russie. Les autorités russes ont indiqué qu'une nouvelle forme de rapports statistiques a été développée par le ministère public, ce qui permettra un meilleur suivi de la mise en œuvre du droit pénal.

⁷ Voir ci-dessous, sous le titre « Question spécifique : - conduite des représentants de la loi » et - Le problème de la discrimination raciale dans le système d'enregistrement du lieu de résidence. »

⁸ Voir également la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, paragraphe 3 : « La constitution doit prévoir que l'exercice des libertés d'expression, de réunion et d'association peut être limité afin de lutter contre le racisme. De telles limitations doivent être conformes à la Convention européenne des droits de l'homme. » Voir également l'Exposé des motifs relatif aux paragraphes 3 et 18 de la Recommandation de politique générale n° 7 qui mentionne les actes racistes que la législation nationale doit sanctionner.

Recommandations:

21. L'ECRI recommande aux autorités russes de renforcer sensiblement leurs efforts de formation de la police, des procureurs, des juges et des futurs professionnels de la justice en ce qui concerne les questions relatives à l'application de la législation en matière d'infractions racistes.
22. L'ECRI recommande aux autorités russes de concentrer leurs efforts sur l'amélioration des méthodes d'enregistrement, de classification, d'enquête et de poursuites des plaintes pour infractions racistes. À cet effet, il est nécessaire de consacrer davantage de ressources humaines et financières et d'envisager d'adapter les méthodes de travail pour assurer le suivi nécessaire des plaintes.
23. L'ECRI recommande, en outre, aux autorités russes de surveiller l'application des dispositions en matière de droit pénal, destinées à lutter contre les infractions racistes, de manière plus rigoureuse et détaillée.

Dispositions en matière de droit civil et administratif

24. Dans son second rapport, l'ECRI a vivement encouragé les autorités russes à envisager l'adoption d'un ensemble complet de dispositions civiles et administratives anti-discriminatoires couvrant la discrimination dans différents domaines de la vie.
25. L'ECRI se réjouit de l'adoption de l'article 3 du nouveau Code du travail (loi fédérale n° 197-FZ de 2001), qui est entré en vigueur en 2002 et qui contient des dispositions détaillées et progressives destinées à lutter contre la discrimination raciale dans le monde du travail. Cette disposition, intitulée « Interdiction de la discrimination dans le monde du travail », dispose que « l'égalité des chances d'exercer ses droits au travail » doit être garantie à chacun. Nul ne peut être limité dans ses droits et libertés dans le monde du travail ni obtenir d'avantage en raison de son sexe, de sa race, de sa couleur, de sa nationalité, de sa langue, de ses origines, de sa situation patrimoniale, de sa position sociale ou hiérarchique, de son âge, de son domicile, de ses croyances religieuses, de ses convictions politiques, de son affiliation ou de sa non-affiliation à des associations publiques ainsi qu'en raison d'autres éléments n'ayant pas de rapport avec les qualités professionnelles de l'employé. Les personnes qui se considèrent comme faisant l'objet de discrimination dans le monde du travail sont habilitées à saisir les inspecteurs fédéraux du travail et/ou les tribunaux en vue d'obtenir la restauration de leurs droits violés, une indemnisation du préjudice matériel et la réparation du préjudice moral. Cependant, l'ECRI n'a connaissance d'aucun cas d'application de ces dispositions récentes par des inspecteurs du travail ou des tribunaux.
26. À la connaissance de l'ECRI, il n'existe aucune autre disposition exhaustive de droit civil et administratif interdisant la discrimination raciale de la même manière que le Code du travail. L'ECRI croit comprendre que, dans de nombreuses lois, il existe une disposition interdisant la discrimination mais elle est, en général, rédigée de manière large et n'est donc pas aussi précise et exhaustive que l'article 3 du Code du travail.

Recommandations:

27. L'ECRI encourage vivement les autorités russes à poursuivre l'adoption de dispositions précises et exhaustives interdisant la discrimination raciale, afin de veiller à ce que tous les domaines de la vie, tels que l'éducation, l'accès au logement, aux services publics et aux lieux ouverts au public ainsi que les relations contractuelles entre les personnes, soient couverts. À cet égard, l'ECRI invite les autorités russes à s'inspirer de sa Recommandation de politique

Organes spécialisés et autres institutions

28. Dans son second rapport, l'ECRI a fermement soutenu la mise en place d'ombudsmans régionaux. Elle a également appelé à la création d'un organe spécialisé dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.
29. L'ECRI croit comprendre que 31 des 89 régions ont nommé un ombudsman et que, depuis 2004, la Tchétchénie dispose d'un ombudsman en fonction. L'ECRI se réjouit de l'augmentation du nombre d'ombudsmans régionaux. Elle estime que chaque région devrait posséder son propre ombudsman, étant donné que l'ombudsman de la Fédération de Russie ne dispose pas, pour l'instant, des moyens suffisants pour traiter tous les problèmes de droits de l'homme qui se posent sur le territoire russe. Cependant, l'ECRI note avec intérêt que cet organe a continué de travailler dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'intolérance, dans le but en particulier d'attirer l'attention des autorités russes sur le danger que constitue l'accroissement de l'intolérance dans le pays. À cet égard, l'ECRI croit savoir que l'Ombudsman de la Fédération de Russie travaille actuellement sur un rapport spécial relatif aux problèmes de racisme et de discrimination raciale dans la Fédération de Russie. L'ECRI espère que ce rapport sera rendu public prochainement et que les autorités tiendront compte de ses conclusions ainsi que de toutes recommandations faites par l'Ombudsman de la Fédération de Russie concernant la lutte contre le racisme et l'intolérance.
30. L'ECRI note qu'un service des relations interethniques a été mis en place au sein du nouveau ministère du Développement régional créé en 2004. Les représentants de ce service ont indiqué que leur mission consiste à apporter une assistance aux minorités nationales et autres. Parmi d'autres initiatives, ce service a organisé des événements visant à promouvoir la culture des minorités nationales. Il a également élaboré des programmes visant à améliorer les conditions économiques et sociales de certains groupes ethniques tels que les Tchétchènes vivant en Tchétchénie, les Roms disséminés dans tout le pays et les peuples autochtones peu nombreux dans le Nord. Ce service a indiqué qu'il travaille en étroite coopération avec les ONG.
31. L'ECRI note avec un intérêt particulier que l'une des missions du service des relations interethniques consiste à empêcher ou à aplanir les tensions interethniques dans le pays, mission de la plus haute importance pour l'ECRI, en particulier dans le contexte de l'accroissement des tensions dans certaines régions et grandes villes⁹.
32. L'ECRI croit comprendre qu'il n'est toujours pas prévu de mettre en place un organe indépendant spécialisé dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dont les compétences pourraient comprendre des aspects tels que : l'aide aux victimes ; des pouvoirs d'enquête ; le droit d'engager et de participer à des procédures judiciaires ; la veille législative et la fourniture de conseils aux autorités législatives et exécutives ; la sensibilisation aux questions de racisme et de discrimination raciale au sein de la société et la promotion de politiques et de pratiques visant à assurer l'égalité de traitement.

Recommandations:

33. L'ECRI encourage vivement les autorités russes à poursuivre leurs efforts visant à mettre en place des ombudsmans régionaux dans tout le pays. Ces

⁹ Voir ci-dessous « Questions spécifiques – La montée récente du racisme et de l'intolérance dans la Fédération de Russie. »

ombudsmans et l'Ombudsman pour la Fédération de Russie devraient recevoir des moyens financiers et humains suffisants pour mener à bien leur mission.

34. L'ECRI espère que le service des relations interethniques du ministère du Développement régional intensifiera ses efforts d'assistance envers tous les groupes ethniques qui se trouvent dans une situation difficile et qu'il prendra toutes les mesures nécessaires en coopération avec d'autres institutions de la Fédération de Russie pour faire obstacle au racisme et à l'intolérance ainsi qu'aux conflits interethniques.
35. L'ECRI encourage vivement les autorités russes à mettre en place, dans un avenir proche, un organe indépendant spécialisé dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, conformément à la Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national ainsi qu'à la Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. L'ECRI met particulièrement l'accent sur la nécessité de garantir une indépendance complète à cet organe ainsi que la capacité juridique et les ressources humaines et financières nécessaires pour qu'il puisse apporter l'assistance requise aux victimes.

Education et sensibilisation

36. Dans son second rapport, l'ECRI a encouragé les autorités russes à faire participer les organisations de la société civile à la mise en œuvre pratique du programme sur la tolérance et la prévention de l'extrémisme 2001-2005 dans la société russe, non seulement en ce qui concerne l'identification des projets les plus nécessaires mais aussi leur exécution.
37. L'ECRI regrette profondément que le programme sur la tolérance et la prévention de l'extrémisme dans la société russe ait été abandonné en cours de route bien que ses objectifs pour 2005 ne puissent être considérés comme réalisés. Cela est particulièrement regrettable dans le contexte de l'accroissement du racisme et de l'intolérance auquel on assiste aujourd'hui dans la Fédération de Russie¹⁰. Les autorités russes ont indiqué que, en application du Programme 2001-2005, parmi d'autres mesures, des formations sur la promotion de la tolérance et la compréhension mutuelle et sur la nécessité de lutter contre l'extrémisme ont été introduites dans les programmes éducatifs pour les enseignants, le personnel social et les représentants de la loi ainsi que les professionnels des médias. Elles ont également indiqué qu'un Programme fédéral intitulé « Le Développement ethnique et culturel des Régions russes » (2006-2008) est en train d'être élaboré comme un suivi du programme précédent.
38. L'ECRI note certains développements positifs dans ce domaine, notamment en ce qui concerne les programmes sur la tolérance, organisés par la société civile en liaison avec certaines écoles. Les ONG travaillant dans le domaine des droits de l'homme et les questions interethniques organisent un grand nombre de séminaires et de conférences traitant du racisme et de l'intolérance et des meilleures façons de combattre ces phénomènes. Les fonctionnaires, notamment les agents de police et les juges, participent souvent à ces événements. L'Ombudsman a également organisé un certain nombre de séminaires avec les juges, la police, les médias et d'autres parties prenantes sur les questions de droits de l'homme.

¹⁰ Voir ci-dessous « Questions spécifiques – La montée récente du racisme et l'intolérance dans la Fédération de Russie. »

39. Il existe des programmes locaux et régionaux destinés à lutter contre le racisme. En 2004, la Ville de Saint-Pétersbourg a adopté une loi sur les relations interethniques et, en 2005, elle a lancé un programme sur la tolérance. Ce programme vise notamment à apprendre aux enfants la tolérance, à enseigner aux fonctionnaires et à la police des stratégies de communication appropriées en matière de traitement des étrangers et à assurer une couverture médiatique des résultats positifs dans la lutte contre la xénophobie. Les autorités de la ville veillent, tout particulièrement à travailler en coopération avec les potentielles victimes du racisme. Elles ont, par exemple, commencé à consulter régulièrement les étudiants étrangers sur les meilleures solutions pour les protéger contre la violence raciste. Elles ont mis en place plusieurs organes en faveur du dialogue interculturel, tels que la Maison des nationalités qui donne aux représentants des petits groupes ethniques la possibilité d'exprimer leurs opinions sur les relations interethniques et d'autres questions. L'ECRI estime que les mesures prises par la ville de Saint-Pétersbourg doivent être saluées car cette ville a été citée par plusieurs sources comme l'un des lieux de la Fédération de Russie comptant le plus grand nombre d'infractions racistes¹¹.
40. Dans son second rapport, l'ECRI a estimé que l'enseignement des droits de l'homme, mettant l'accent en particulier sur les principes d'égalité, de non-discrimination et sur la notion de tolérance, devrait être rendu obligatoire aux niveaux primaire et secondaire et qu'une formation spécialisée initiale et permanente devrait être dispensée aux personnes enseignant ces matières. Les autorités ont informé l'ECRI que les droits de l'homme et la tolérance sont enseignés sur une base transversale dans différents cours et à tous les niveaux d'enseignement. Les programmes contiennent également des aspects visant à promouvoir le dialogue interculturel et interethnique.
41. Dans son second rapport, l'ECRI a encouragé les autorités russes à prêter une attention particulière au phénomène de racisme en procédant à des réexamens réguliers des programmes et des manuels scolaires. L'ECRI note qu'il y a eu des initiatives nationales et locales destinées à réexaminer les manuels scolaires en vue de retirer tous stéréotypes et préjugés contre les membres de groupes minoritaires. L'ECRI salut ces initiatives mais note qu'une école n'a aucune obligation d'adopter la version révisée d'un manuel et que, malheureusement, les enseignants utilisent toujours les anciens manuels.

Recommandations:

42. L'ECRI recommande aux autorités russes de reconsidérer leur décision de mettre fin au programme national sur la tolérance et la prévention de l'extrémisme dans la société russe. Elle estime que ce programme doit non seulement être poursuivi mais également renforcé et disposer de tous les moyens financiers nécessaires à son fonctionnement efficace. L'ECRI estime, en outre, que chaque région de la Fédération de Russie doit élaborer son propre programme dans ce domaine, en adaptant les ressources aux besoins spécifiques de la région concernée.
43. L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre et d'intensifier leurs efforts visant à assurer aux fonctionnaires une formation en matière de droits de l'homme. Elle encourage les autorités russes à mettre l'accent sur le respect de la dignité humaine, le principe d'égalité et l'interdiction de la discrimination, y compris la discrimination raciale. Le problème du racisme et de l'intolérance doit également être traité de même que la nécessité d'accepter et de promouvoir la diversité culturelle.

¹¹ Voir ci-dessous « Questions spécifiques – La montée récente du racisme et l'intolérance dans la Fédération de Russie. »

44. ECRI encourage les autorités russes à veiller à ce que les questions de respect mutuel, de racisme et de discrimination raciale soient correctement couvertes par les programmes scolaires et les cours de formation pour enseignants en matière de droits de l'homme.
45. L'ECRI recommande aux autorités russes de surveiller la qualité des manuels scolaires qui ne doivent pas contenir de références péjoratives ou injurieuses à l'égard de quelque groupe minoritaire que ce soit. L'ECRI encourage également les autorités russes à revoir les programmes et les manuels scolaires, notamment les livres d'histoire, en vue de sensibiliser les élèves aux avantages d'une société multiculturelle.

Accueil et statut des non-ressortissants

- Immigration

46. La Fédération de Russie a récemment fait face à une forte augmentation de l'immigration, notamment en provenance des pays de la Communauté des États Indépendants (CEI)¹² mais également d'Asie et, dans une moindre mesure, d'Afrique. L'immigration en provenance des pays de la CEI est facilitée par le fait qu'aucun visa n'est requis pour les citoyens de la CEI entrant sur le territoire russe, à l'exception des citoyens géorgiens depuis 2001. Cette augmentation de l'immigration est également le résultat du besoin croissant de main-d'œuvre dans le secteur de la construction à Moscou et dans d'autres grandes villes ainsi que dans l'industrie et l'agriculture, outre le fait que l'économie de la Fédération de Russie offre actuellement de meilleures conditions de vie que de nombreux autres pays de la CEI ou asiatiques.
47. L'un des principaux problèmes liés à l'immigration dans la Fédération de Russie est que, pour un certain nombre de raisons, la majorité des immigrés se trouvent en situation irrégulière. Cela serait en partie dû à la loi fédérale de 2002 sur le statut juridique des étrangers. Cette loi prévoit une procédure lourde pour obtenir un permis de résidence permanent ou temporaire, avec des conditions dont on ne peut pas raisonnablement attendre des nouveaux arrivants qu'ils les remplissent. Même si un immigré obtient un permis de résidence dans le pays, il/elle peut être considéré(e) comme étant en situation irrégulière pour défaut d'enregistrement du lieu de résidence¹³. Les ONG ont également indiqué que la loi fédérale sur le statut juridique des étrangers n'établit pas de distinction entre les non-ressortissants¹⁴ résidant déjà dans le pays avant son entrée en vigueur et ceux qui sont de nouveaux arrivants. Elle ne prévoit pas non plus de période de transition entre l'ancien système des permis de résidence et le nouveau système qu'elle met en place. En conséquence, les non-ressortissants qui ont vécu toute leur vie dans la Fédération de Russie ont le même statut juridique que les personnes qui viennent d'arriver dans le pays. Ils doivent tous solliciter un permis de résidence temporaire ou permanent à travers la même procédure. En ce qui concerne les non-ressortissants ayant vécu toute leur vie en Russie, la loi, en combinaison avec la loi fédérale de 2002 sur la citoyenneté, les a placés dans le flou juridique, voire en situation d'irrégularité inévitable¹⁵.

¹² Pays de la CEI en décembre 2005 : Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Kazakhstan, République kirghize, Moldova, Fédération de Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan, Ukraine.

¹³ Concernant l'enregistrement du lieu de résidence, voir ci-dessous « Questions spécifiques – le problème de la discrimination raciale dans le système d'enregistrement du lieu de résidence. »

¹⁴ Dans le présent rapport, l'expression « non-ressortissants » se réfère aux personnes qui ne sont pas des ressortissants russes et qui ont la citoyenneté d'un autre Etat.

¹⁵ Voir ci-dessus « Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales – octroi de la citoyenneté. »

48. Bien que l'immigration de travail constitue la majeure partie de l'immigration actuelle dans la Fédération de Russie, l'ECRI a constaté qu'il était très difficile pour un employeur d'obtenir le permis nécessaire pour embaucher des étrangers et pour des étrangers d'obtenir le droit d'entrer et de séjourner dans le pays pour y travailler. Cela a donné lieu à une forte tension car l'économie russe, en particulier dans le secteur de la construction, a besoin de main-d'œuvre, laquelle, selon toutes les analyses, se trouve principalement à l'étranger pour le moment.
49. L'ECRI est particulièrement inquiète de l'incidence négative d'une telle situation sur les non-ressortissants qui sont venus en Russie pour travailler. Les ONG et les autorités russes ont indiqué que la grande majorité des non-ressortissants actuellement employés en Russie travaillent illégalement, souvent sans permis des autorités et même, encore plus souvent, sans contrat. Cela a pour conséquence l'exploitation des travailleurs étrangers par les employeurs mais aussi par des membres corrompus des forces de police. La situation est souvent qualifiée d'esclavage moderne ou de travail forcé. Parfois, les travailleurs vivent sur les sites de construction où ils travaillent, avec des conditions de vie non conformes aux normes en vigueur ; leurs passeports sont confisqués par l'employeur qui menace de les dénoncer ou qui les dénonce aux autorités d'immigration en vue de les payer moins ou pas du tout. Il arrive aussi que ces personnes soient arrêtées et expulsées. L'ECRI a, par exemple, été informée d'affaires dans lesquelles des étrangers, qui avaient travaillé durant plusieurs mois sans être payés et qui se sont plaints auprès de leur employeur, ont été purement et simplement dénoncés à la police qui les a immédiatement expulsés sans même sanctionner leur employeur. Les travailleurs étrangers en situation irrégulière sont donc extrêmement vulnérables à l'exploitation intolérable de la part des employeurs et des membres corrompus des forces de police.
50. L'ECRI souhaite également souligner que la vulnérabilité des travailleurs étrangers en raison de leur situation irrégulière les expose aussi tout particulièrement à des actes de racisme et de xénophobie. L'intensification de la violence raciste et du discours de haine raciste qu'a connu la Russie au cours des dernières années, a un lien indéniable avec les problèmes d'immigration. Les nouveaux arrivants sont souvent qualifiés de « migrants illégaux » et pris comme boucs émissaires pour tous les problèmes économiques et sociaux rencontrés par la population majoritaire¹⁶.
51. L'ECRI se réjouit d'apprendre que les autorités russes ont également exprimé leur inquiétude face aux actuels problèmes liés à l'immigration en Russie. Cette reconnaissance a également été renforcée par des rapports officiels selon lesquels la population russe décroît et continuera de décroître (au rythme d'un million par an). Cela mettra en péril l'économie et la société russe si le problème n'est pas traité. Le déclin démographique et le besoin croissant de main-d'œuvre dans la Fédération de Russie ont conduit les autorités russes à reconsidérer leur position sur l'immigration et à commencer à envisager une véritable politique d'immigration et d'intégration des immigrés dans la société russe. Cependant, l'ECRI est bien consciente qu'il s'agit d'un phénomène très récent car l'ancienne position consistait plutôt à trouver des solutions pour empêcher l'immigration irrégulière et limiter l'immigration en général. Parmi les mesures annoncées par la Fédération de Russie et qu'il convient de saluer, il faut mentionner le processus de régularisation qui devrait être engagé pour ces travailleurs étrangers qui travaillent en Russie depuis longtemps. Une loi visant à faciliter l'entrée d'une main-d'œuvre étrangère dans le pays à travers la simplification de la procédure d'octroi de permis de travail et au moyen de la mise en place d'un

¹⁶ Voir ci-dessous « Questions spécifiques – La montée récente du racisme et de l'intolérance dans la Fédération de Russie. »

système de quotas annuels de travailleurs autorisés à entrer dans le pays, est en cours d'élaboration.

Recommandations:

52. L'ECRI encourage vivement les autorités russes à prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter la régularisation de la situation des non-ressortissants travaillant illégalement dans le pays. Il est également urgent de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les travailleurs étrangers en situation irrégulière contre toutes formes d'exploitation par les employeurs et les membres des forces de police.
53. L'ECRI considère que les autorités russes doivent accélérer et renforcer leurs efforts visant à adopter une politique générale en matière d'immigration et d'intégration pour l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie. Les mesures d'intégration doivent comprendre, notamment, un enseignement linguistique, des conseils et une assistance pour bénéficier de prestations sociales, une formation et d'autres mesures visant à faciliter l'intégration sur le marché du travail ainsi qu'une formation appropriée pour les fonctionnaires qui sont en contact avec des immigrés dans le cadre de leur travail.
54. L'ECRI recommande vivement aux autorités russes de prendre toutes les mesures appropriées pour lutter contre toute violence raciste ou tout discours de haine et tous préjugés ou stéréotypes affectant les non-ressortissants et, en particulier, ceux qui sont venus dans la Fédération de Russie pour travailler. L'ECRI estime qu'il faut prêter plus d'attention aux non-ressortissants en tant que membres de la société russe plutôt qu'en tant que simples acteurs économiques et que des mesures doivent être prises afin de refléter cette approche. Ces mesures consistent, par exemple, à sensibiliser l'ensemble de la société à l'apport des non-ressortissants à la culture et à la société russes ainsi qu'à la nécessité de lutter contre les attitudes d'intolérance.

- Demandeurs d'asile et réfugiés

55. Dans son second rapport, l'ECRI a recommandé de simplifier l'accès à la procédure d'asile et de veiller à la satisfaction des besoins fondamentaux des demandeurs pendant la durée de l'examen de leur demande.
56. Les autorités russes ont signalé que la loi fédérale de 1993 sur les réfugiés avait été modifiée une fois en 2003 et deux fois en 2004. Elles ont aussi indiqué que, conformément au Code sur les délits administratifs, l'arrestation de demandeurs d'asile (et de toute autre personne) n'était possible qu'en application d'une décision de justice. L'ECRI salue cette garantie supplémentaire contre les arrestations arbitraires, mais aussi d'autres évolutions positives, comme l'amélioration des dispositions juridiques régissant la procédure d'asile et les gains d'efficacité obtenus grâce à la réorganisation des services administratifs chargés de ces fonctions. L'ECRI fait toutefois remarquer que, de l'avis des ONG et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), la loi pourrait être encore améliorée. Les autorités russes ont annoncé qu'elles sont en train de rédiger une nouvelle version de la loi avec le soutien du HCR.
57. L'application de la loi est particulièrement inquiétante, les problèmes répertoriés par l'ECRI dans son second rapport demeurant importants. Les demandeurs d'asile se heurtent apparemment à des difficultés pratiques notamment dans la région de Moscou lorsqu'il s'agit d'accéder à la procédure de demande elle-même. Lorsqu'ils déposent leur demande, les autorités ne leur délivrent aucun document précisant leur statut juridique dans le pays. Les documents fournis par le HCR ne sont pas reconnus ; les demandeurs d'asile se retrouvent donc dans une situation extrêmement vulnérable, tout au long d'une procédure qui peut

durer plusieurs années. Ils se trouvent exposés au risque d'arrestation par la police, de rétention, d'extorsion de pots-de-vin, etc. En l'absence de tout document prouvant leur statut juridique, il ne disposent d'aucun moyen de faire valoir leurs droits civils et sociaux fondamentaux. Ainsi, ils n'ont pas le droit de travailler et ne peuvent pas bénéficier des prestations financières et sociales versées par l'État.

58. L'ECRI a reçu des informations inquiétantes, faisant état de mesures de détention illégales à l'encontre de certains demandeurs d'asile, dans l'attente de leur expulsion, avant même qu'aucune décision finale n'ait été prise les concernant. Par manque de ressources financières, les autorités peuvent garder les personnes en détention sur de très longues périodes, qui dépassent parfois l'année, avant de pouvoir financer leur expulsion. Dans certains cas, elles relâchent simplement la personne au bout d'un certain temps, cette dernière continuant alors à résider dans le pays sans bénéficier d'aucun statut juridique.
59. Au cours des cinq dernières années, le statut de réfugié a été accordé à un peu plus de 500 personnes. Les ONG et le HCR suggèrent que ce chiffre modeste s'explique, d'une part par la démarche trop restrictive des autorités concernant les conditions requises pour obtenir le statut de réfugié et, d'autre part, par les obstacles auxquels sont confrontés les demandeurs d'asile. L'ECRI remarque que, aux termes de la loi sur les réfugiés et de nombreuses autres dispositions législatives, les personnes ayant le statut de réfugié bénéficient des mêmes droits que les citoyens russes. Toutefois, il a aussi été suggéré que cette règle n'était pas souvent appliquée dans la pratique.
60. L'ECRI note aussi que les demandeurs d'asile et les réfugiés sont, à l'instar d'autres groupes minoritaires, victimes de stéréotypes et de préjugés de la part du grand public ; les médias et les représentants des autorités les assimilent parfois à des « migrants illégaux » ou les qualifient de délinquants ou de terroristes venus se cacher dans la Fédération de Russie. Les demandeurs d'asile et les réfugiés sont aussi exposés à des actes d'intolérance et de harcèlement ciblant des groupes minoritaires visibles, dont il est question dans d'autres parties du présent rapport¹⁷.

Recommandations:

61. L'ECRI exhorte les autorités russes à prendre aussi rapidement que possible des mesures pour résoudre les problèmes rencontrés par les demandeurs d'asile et liés à la précarité de leur situation, notamment en délivrant à ces derniers un document attestant de leur statut juridique dans la Fédération de Russie et en veillant au respect des droits humains fondamentaux qui leur sont garantis par la loi.
62. L'ECRI recommande aux autorités russes d'examiner les recommandations du bureau du HCR dans le pays, mais aussi des ONG de défense des droits de l'homme spécialisées dans ce domaine, en ce qui concerne la nécessité de modifier la législation et les pratiques dans le but d'améliorer la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés, sur les questions de l'accès à la procédure d'asile et du problème de la détention.
63. L'ECRI encourage les autorités russes à prendre toutes les mesures nécessaires afin de lutter contre tous préjugés et stéréotypes s'exerçant à l'encontre des demandeurs d'asile et des réfugiés, par un renforcement des campagnes de

¹⁷ Voir notamment plus loin, « Questions spécifiques :- La montée récente du racisme et de l'intolérance dans la Fédération de Russie – Conduite des représentants de la loi - Le problème de la discrimination raciale dans le système d'enregistrement du lieu de résidence ».

Accès aux services publics

64. Dans son second rapport, l'ECRI a exhorté les autorités russes à veiller à l'égalité d'accès à tous les services sociaux : soins de santé, prestations sociales, logement et accès aux lieux publics, sans aucune discrimination, notamment sur le critère de l'enregistrement du lieu de résidence.
65. Les autorités russes ont signalé que la Constitution russe contient de nombreuses dispositions prévoyant que chacun a accès à un certain nombre de prestations sociales, notamment les soins de santé (article 41) et le droit à l'éducation (article 43). Par ailleurs, en vertu de l'article 62-3 de la Constitution, les étrangers et les apatrides ont les mêmes droits et obligations que les nationaux russes, sauf indication contraire d'une loi fédérale ou d'un traité international. Ces dispositions fondamentales sont généralement reprises dans les dispositions législatives et réglementaires fédérales.
66. Tout en saluant l'affirmation fréquente du principe de non discrimination dans les textes de loi, l'ECRI note que les autorités publiques ne sont apparemment pas suffisamment sensibilisées à ces dispositions, compte tenu des nombreux cas signalés de discrimination raciale dans l'accès aux services publics. La discrimination résulte du refus d'accorder une prestation sociale en l'absence d'un enregistrement du lieu de résidence, bien que la loi prévoit clairement que l'enregistrement ne constitue pas une condition préalable requise dans ce cas¹⁸.
67. Les ONG ont également suggéré qu'il y a eu des cas de discrimination ouverte et patente de la part des autorités, mais aussi de la part de particuliers ayant des relations contractuelles avec des minorités visibles. Ainsi, les Tchétchènes rencontreraient d'importantes difficultés d'hébergement à Moscou et dans d'autres grandes villes. Lorsqu'ils finissent par trouver un logement, ils sont souvent contraints de payer un loyer deux fois plus élevé que le prix habituel. La discrimination raciale dans le domaine du logement est également signalée dans les annonces immobilières de la presse. Dans ces annonces, il est précisé que des personnes appartenant à certains groupes ethniques précis, les Caucasiens, par exemple, ne peuvent pas postuler.

Recommandations:

68. L'ECRI recommande de faire des recherches sur les pratiques discriminatoires en matière d'accès aux services publics. Les fonctionnaires devraient avoir pleinement conscience des dispositions anti-discriminatoires en vigueur et du fait que l'enregistrement du lieu de résidence ne conditionne pas l'accès aux prestations sociales.

Accès à l'éducation

69. Dans son second rapport, l'ECRI a estimé que les autorités de la Fédération de Russie devaient faire des efforts supplémentaires pour s'assurer que le droit fondamental d'accès à l'éducation soit respecté, indépendamment de la possession d'un enregistrement du lieu de résidence.
70. L'ECRI note que les autorités russes ont fait des efforts pour veiller à scolariser les enfants dont les parents ne sont pas enregistrés. Le ministère de l'Éducation a émis des instructions dans ce sens et il existe aussi quelques initiatives

¹⁸ Voir aussi plus loin « Questions spécifiques – Le problème de la discrimination raciale dans le système d'enregistrement du lieu de résidence ».

régionales destinées à rappeler aux établissements scolaires leur obligation d'accueillir ces enfants, comme à Saint-Pétersbourg, par exemple. Toutefois, selon plusieurs ONG, de nombreux problèmes demeurent dans ce domaine, comme cela est exposé ailleurs dans ce rapport¹⁹.

71. Les ONG ont signalé que des enfants appartenant à des groupes minoritaires, en particulier roms et tchéchènes, ne bénéficiaient pas de l'égalité d'accès à l'éducation. Toutefois, l'ECRI note que les autorités sont sensibles à ces problèmes et qu'elles ont pris certaines mesures à cet égard. Ainsi, elles ont organisé des séminaires destinés à trouver le meilleur moyen de faciliter la scolarisation des enfants roms. De telles mesures ne suffisent toutefois pas à compenser le déficit considérable dont pâtissent les enfants roms en matière d'égalité des chances dans le domaine de l'éducation.
72. L'ECRI est inquiète concernant la possible existence de classes séparées, accueillant uniquement des enfants roms, aménagées à côté de classes destinées aux enfants non roms dans certaines écoles de la région de Perm et dans d'autres régions. Cette séparation existerait également à l'encontre des Turcs Meskhètes et d'autres minorités visibles du territoire de Krasnodar. Les autorités russes ont expliqué que des classes séparées avaient été créées uniquement pour les enfants maîtrisant mal le russe, afin de les aider à rattraper leur retard. Toutefois, selon l'ECRI, cette question doit être suivie avec attention afin de s'assurer que l'enseignement dispensé dans les classes réservées aux groupes minoritaires n'est pas de moins bonne qualité que dans les autres classes.

Recommandations:

73. L'ECRI recommande vivement aux autorités russes de prendre sans délai des mesures visant à améliorer l'égalité des chances des enfants appartenant à des groupes minoritaires, en matière d'éducation. Elle insiste sur l'importance fondamentale de mettre en place une politique à court, moyen et long terme dans ce domaine, mais aussi de mobiliser des ressources, notamment financières pour mener à bien cette politique.
74. L'ECRI encourage vivement les autorités russes à réaliser une enquête approfondie sur les allégations selon lesquelles la ségrégation fondée sur l'origine ethnique se pratiquerait dans certaines écoles, et à prendre toutes les mesures nécessaires, s'il y a lieu, pour mettre rapidement un terme à de telles situations.

Emploi

75. Dans son second rapport, l'ECRI exhortait les autorités à veiller à la mise en œuvre concrète de dispositions anti-discriminatoires dans le domaine de l'emploi.
76. Comme indiqué ci-dessus²⁰, l'ECRI note avec satisfaction que le Code du travail interdit toute discrimination raciale sur le lieu de travail. Toutefois, en l'absence de statistiques détaillées, l'ECRI exprime son inquiétude quant aux rapports des ONG selon lesquels ces dispositions anti-discriminatoires demeurent lettre morte, alors que la discrimination raciale est quotidienne. Certaines offres d'emploi publiées dans la presse mentionnent expressément que les personnes de certaines origines ethniques (principalement les Tchétchènes) ne doivent pas postuler. Certains Tchétchènes ont également été licenciés à la suite des attentats terroristes contre la population russe, parce que leurs employeurs auraient subi des pressions dans ce sens de la part des autorités. Il arrive

¹⁹ Voir plus loin, « Questions spécifiques – Le problème de la discrimination raciale dans le système d'enregistrement du lieu de résidence ».

²⁰ Voir plus haut, « Dispositions en matière de droit civil et administratif ».

apparemment que certaines demandes d'emploi soient ouvertement rejetées uniquement au motif de l'origine ethnique du candidat. Plus souvent, les postulants voient leur candidature rejetée pour cette raison sans avoir vraiment la possibilité de le démontrer. Les autorités russes ont indiqué que toute personne qui pense avoir été victime de discrimination raciale dans le domaine de l'emploi peut s'en plaindre auprès de l'Inspection fédérale du travail ou devant les tribunaux pour obtenir la restauration de ses droits et une indemnisation financière ou morale.

77. Concernant les conditions d'emploi des immigrants de la CEI et des pays asiatiques, voir plus haut « Accueil et statut des non-ressortissants – Immigration ».

Recommandations:

78. L'ECRI recommande aux autorités russes d'assurer le suivi de la situation en ce qui concerne la discrimination raciale dans le monde du travail. Des mesures doivent être prises pour que les dispositions anti-discriminatoires dans ce domaine soient connues du grand public et des intervenants judiciaires, et qu'elles soient mises en œuvre de façon adéquate.

Groupes vulnérables

79. L'ECRI a reçu des informations concordantes émanant de sources variées, concernant la vulnérabilité de groupes spécifiques aux manifestations de racisme et d'intolérance²¹. Selon un avis général au sein des ONG tant internationales que nationales, dans le cadre de la mission de l'ECRI, la vague actuelle d'intolérance dans la Fédération de Russie vise principalement les groupes n'ayant pas l'air de Russes d'origine, autrement appelés des « minorités visibles », mais aussi des groupes n'ayant pas la même culture et, en particulier, la même religion que la majorité des Russes d'origine, qui sont de religion orthodoxe russe. L'ECRI souhaite évoquer ici la situation de certains de ces groupes vulnérables. Le racisme et l'intolérance auxquels sont confrontés les groupes mentionnés ci-après sont traités dans l'ensemble du présent rapport (voir ci-dessous : « La montée récente du racisme et de l'intolérance dans la Fédération de Russie – Escalade de la violence raciste »). Il est également important de souligner que d'autres groupes, non mentionnés ci-dessous, sont aussi la cible des actes racistes évoqués dans le présent rapport.

- Tchétchènes et autres Caucasiens

80. Dans son second rapport, l'ECRI exprimait son vif souhait de voir les autorités russes enquêter et prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre un terme aux allégations de violation des droits de l'homme dans la République tchétchène, mais aussi de faire le maximum pour rétablir des conditions de vie normales dans la région, aussi rapidement que possible.
81. L'ECRI note avec intérêt les mesures prises par les autorités fédérales pour améliorer les conditions de vie dans la République tchétchène. Les autorités ont indiqué qu'elles mettaient en œuvre plusieurs programmes visant à améliorer la situation économique et sociale dans cette République et qu'elles prenaient des mesures visant d'une part à dédommager les victimes de la guerre et, d'autre part, à encourager les migrants forcés et les personnes déplacées dans le pays à revenir dans leur foyer. Toutefois, les ONG estiment que des efforts bien plus importants sont nécessaires dans ce domaine et que les mesures prises pour veiller au retour, dans leur région d'origine, des personnes déplacées dans le

²¹ Voir plus loin, « Questions spécifiques : La montée récente du racisme et de l'intolérance dans la Fédération de Russie ».

pays et des migrants forcés, avaient un caractère obligatoire plutôt qu'incitatif. Les ONG ont précisé que certains camps ou centres d'accueil de réfugiés avaient été fermés par les autorités sans qu'une solution de logement de remplacement ne soit proposée aux occupants, forçant ces derniers à repartir à l'endroit dont ils venaient. Les autorités russes ont indiqué qu'en 2004 plus de 19 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays sont retournées de façon volontaire d'Ingouchie vers la République tchétchène. Elles ont également déclaré que les personnes déplacées à l'intérieur du pays qui ont décidé de ne pas quitter l'Ingouchie ont reçu des logements décentes.

82. L'ECRI note que, selon de nombreuses sources, y compris selon le Commissaire pour les droits de l'homme et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe²², la situation des droits de l'homme est très loin d'être satisfaisante en République tchétchène, des violations caractérisées des droits de l'homme — meurtres, disparitions forcées, tortures, prises d'otages, viols et détentions arbitraires — se poursuivant au quotidien et en toute impunité. L'ECRI est encore plus inquiète d'apprendre que de telles violations des droits de l'homme s'étendent apparemment aux régions voisines, en particulier à l'Ingouchie et au Daghestan, ainsi qu'à l'ensemble de la région du Caucase.

Recommandations:

83. L'ECRI recommande vivement aux autorités russes de redoubler d'efforts et de prendre toutes les mesures adéquates d'amélioration des conditions de vie et de respect des droits de l'homme en République tchétchène. À cet égard, elle attire l'attention sur les recommandations adoptées récemment par le Commissaire pour les droits de l'homme et par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. L'ECRI est convaincue que le rétablissement de la règle de droit et la protection des droits de l'homme en République tchétchènes sont indispensables pour éviter l'escalade des conflits interethniques dans la région ainsi que dans les régions voisines, voire dans l'ensemble de la Fédération de Russie.
84. L'ECRI déplore que, depuis l'adoption de son second rapport, les attentats terroristes se soient intensifiés en République tchétchène, mais aussi dans la région du Caucase et à Moscou. Le summum a été atteint avec l'abjecte prise d'otages dans une école de Beslan, en septembre 2004, entraînant la mort de plus de 300 personnes, parmi lesquelles de nombreux enfants. L'ECRI condamne énergiquement le terrorisme, qui est une forme extrême d'intolérance, et considère qu'il est donc du devoir de l'État de combattre ce fléau. Toutefois, l'ECRI a également souligné, dans sa Recommandation de politique générale n°8 sur la lutte contre le racisme tout en combattant le terrorisme, que la lutte contre le terrorisme ne devait pas devenir un prétexte permettant au racisme, à la discrimination raciale et à l'intolérance de se développer.
85. L'ECRI exprime aussi sa vive préoccupation au sujet des nombreuses informations, selon lesquelles les Tchétchènes vivant en-dehors de la République tchétchène auraient été la cible de mesures discriminatoires de la part des autorités. Une telle discrimination serait en particulier exercée par les fonctionnaires de police et ceux chargés de l'administration de la justice. L'ECRI examine certaines de ces questions ailleurs dans ce rapport²³. Elle souhaite rappeler que ces questions portent notamment sur des vérifications d'identité discriminatoires et abusives dans la rue, des fouilles du domicile, la fabrication de

²² Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur ses visites en Fédération de Russie du 15 au 30 juillet 2004 et du 19 au 29 septembre 2004, BCommDH (2005) 3, 12 avril 2005 ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1455 (2005), Respect des obligations et engagements de la Fédération de Russie.

²³ Voir ci-dessous « Questions spécifiques –Conduite des représentants de la loi ».

fausses preuves entraînant l'emprisonnement de personnes innocentes et le refus arbitraire de procéder à l'enregistrement du lieu de résidence. L'ECRI constate aussi que la population majoritaire assimile toujours davantage les Tchétchènes et autres Caucasiens à des terroristes. La plupart des Tchétchènes et autres Caucasiens font donc l'objet de soupçons, ce qui entraîne des actes de discrimination raciale, notamment en matière d'emploi et de logement, mais aussi un discours public de haine raciale, en particulier dans les médias, voire des violences racistes entraînant la mort des victimes. La pression que subissent les Tchétchènes devient apparemment toujours plus vive après chaque nouvel attentat terroriste contre la population russe.

Recommandations:

86. L'ECRI attire l'attention des autorités russes sur sa Recommandation de politique générale n°8 sur la lutte contre le racisme tout en combattant le terrorisme, qui recommande aux États membres du Conseil de l'Europe de veiller à ce que la législation et les réglementations adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ne discriminent pas directement ou indirectement des personnes ou groupes de personnes, notamment pour des motifs de « race », de couleur, de langue, de religion, de nationalité, d'origine nationale ou ethnique et d'abroger toute législation ou réglementation discriminatoire de ce type.
87. L'ECRI exhorte les autorités russes à veiller à ce que la législation adoptée dans le cadre de la lutte contre le terrorisme soit appliquée de manière à ne pas pénaliser des personnes ou groupes de personnes, notamment pour des motifs de « race », de couleur, de langue, de religion, de nationalité, d'origine nationale ou ethnique réels ou supposés.

- Musulmans

88. L'ECRI exprime sa préoccupation quant au fait que certaines communautés musulmanes vivant dans la Fédération de Russie deviennent des cibles toujours plus fréquentes d'actes de discrimination et de violence à caractère raciste, perpétrés par des membres de la population majoritaire dans les régions où la majorité n'est pas musulmane. Ces communautés sont également de plus en plus la cible de violences et de discriminations raciales de la part des représentants des autorités et plus particulièrement de la police. La situation de certains groupes musulmans s'est apparemment détériorée à la suite de la série d'attentats terroristes de ces dernières années, attribués à des groupes islamistes tchétchènes. L'ECRI reconnaît la nécessité de combattre toute forme d'extrémisme et d'intolérance religieuse, en particulier lorsque ces comportements encouragent le terrorisme. Toutefois, l'ECRI est préoccupée par le risque sérieux d'assimilation de tous les musulmans à des terroristes ou à des extrémistes religieux, cette tendance étant apparemment toujours plus prononcée dans la mentalité des autorités et du grand public.
89. Il a été signalé que les groupes musulmans, en particulier les petits groupes non enregistrés, sont victimes de harcèlement de la part des autorités et de certains membres de la population majoritaire. Ainsi, dans tous le pays, les femmes musulmanes portant le voile sont apparemment souvent surveillées, arrêtées et fouillées par les forces de l'ordre, même lorsqu'il n'existe aucun motif valable de penser qu'elles ont participé à des activités extrémistes ou terroristes. Les ONG ont signalé des attentats anti-musulmans visant des mosquées et des sépultures de cette confession, ainsi que des agressions physiques, parfois mortelles, à l'encontre d'imams ou de musulmans. Les forces de l'ordre auraient organisé des descentes de police après la prière du vendredi, procédant à des vérifications d'identité et à des fouilles dans les mosquées sans raison valable. La situation ne s'est pas uniquement dégradée pour les citoyens russes de confession

musulmane, mais aussi pour les nombreux migrants musulmans originaires d'autres pays de la CEI comme l'Ouzbékistan, le Tadjikistan, etc.

Recommandations:

90. L'ECRI recommande vivement aux autorités russes de contrôler la situation en matière d'islamophobie. Elles devraient notamment condamner avec fermeté toute violation des droits de l'homme perpétrée à l'encontre de musulmans et de prendre les mesures nécessaires pour corriger tous les abus dans ce domaine. Les personnes coupables de délits racistes ou d'actes de discrimination à l'encontre de musulmans doivent être dûment sanctionnées.

- Roms

91. Dans son second rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités russes de prendre les mesures législatives et politiques nécessaires, telles que celles proposées dans sa Recommandation de politique générale n° 3 concernant la lutte contre le racisme à l'égard des Roms/Tsiganes, de façon à améliorer la situation des Roms dans la Fédération de Russie.

92. L'ECRI note la perception selon laquelle il y a eu de légères améliorations dans la situation des Roms. Toutefois, elle note aussi avec regret qu'il n'y a eu aucun véritable changement substantiel positif dans la situation globale des Roms vivant dans la Fédération de Russie. Au contraire, ces derniers sont victimes, en particulier, de la dégradation du climat général de l'opinion en matière de racisme et d'intolérance²⁴. Il est généralement admis que l'art, et en particulier la musique roms, sont appréciés dans l'ensemble du pays, comme le confirme le nombre significatif de festivals roms et d'initiatives destinées à développer cette culture. Toutefois, cette image offre un contraste saisissant avec les conditions de vie désastreuses des Roms et avec le comportement général des autorités et de certains membres de l'opinion publique vis-à-vis des communautés roms.

93. Les relations entre Roms et forces de l'ordre peuvent se révéler très problématiques. Les questions soulevées ailleurs dans ce rapport concernant la conduite des représentants de la loi s'appliquent de façon particulièrement pertinente aux Roms²⁵. Ces derniers sont en effet victimes de vérifications d'identité et de mesures de détention arbitraires, mais aussi d'extorsion d'argent et de fabrication de fausses pièces à conviction par des fonctionnaires de la police. Il a été signalé que certains Roms avaient subi des mauvais traitements, voire des actes de torture, infligés par des agents de police, traitements ayant parfois entraîné la mort de la victime²⁶.

94. En 2002, une opération nationale de lutte contre le trafic de drogue a été mise en place. Cette opération a été baptisée « Tabor », qui signifie campement rom. Il s'agissait d'effectuer des descentes aléatoires de police dans des campements roms, afin d'y trouver de la drogue et des revendeurs de drogue, sans aucun discernement ni soupçon fondé. Les organisations roms se sont plaintes de cette opération discriminatoire auprès du ministère de l'Intérieur : elles ont obtenu des excuses et la promesse qu'une telle opération ne se répèterait pas. Malheureusement, il semble bien que, depuis, la police locale, comme celle de Saint-Pétersbourg en 2004, par exemple, ont parfois organisé, à l'occasion, des descentes de police au prétexte de l'opération « Tabor ».

²⁴ Voir plus loin, « Questions spécifiques – La montée récente du racisme et de l'intolérance dans la Fédération de Russie ».

²⁵ Voir plus loin, « Questions spécifiques – Conduite des représentants de la loi ».

²⁶ Voir ERRC (European Roma Rights Center), *In Search of Happy Gypsies, Persecution of Pariah Minorities in Russia*, Country Reports series N° 14, May 2005

95. De nombreux Roms éprouvent des difficultés, décrites ailleurs dans ce rapport, pour obtenir la citoyenneté russe ou l'enregistrement de leur lieu de résidence²⁷. Par conséquent, ils sont confrontés à des obstacles insurmontables en matière d'accès aux services publics. Des cas de discrimination directe à l'encontre de Roms, reposant uniquement sur leur origine ethnique, ont été signalés en matière d'accès aux services publics. (Voir aussi plus haut en ce qui concerne l'éducation et l'emploi.)
96. Les Roms sont également victimes de violence raciale de la part de membres de la population majoritaire et de skinheads. Le fait que de nombreux Roms vivent dans des campements à forte concentration démographique, situés à l'extérieur des grandes villes les rend manifestement plus exposés à de telles agressions racistes.
97. Les stéréotypes et les préjugés contre les Roms diffusés dans les médias restent importants. Les Roms sont généralement représentés comme naturellement portés sur la délinquance et en particulier sur le trafic de drogue. Dans certains cas, les médias ont même tenu un discours d'incitation à la haine raciale, notamment en relayant des appels ouverts à l'assassinat de Roms, sans que cela soit accompagné d'avertissements ou à de condamnations²⁸.
98. L'ECRI note qu'en plus de mesures destinées à promouvoir la culture rom, les autorités ont mis en place des programmes facilitant l'accès des enfants roms à l'éducation ou améliorant la situation économique et sociale de cette communauté. Les autorités russes ont indiqué que dans certaines régions, les services sociaux russes assistent des familles roms et que le ministère de affaires étrangères, en coopération avec le ministère du Développement régional envisagent la possibilité de remettre sur pied dans un proche futur le mécanisme interdépartemental sur les Roms russes, ce qui devrait contribuer à mettre en œuvre les politiques nationales et les recommandations du Conseil de l'Europe sur les Roms russes. Toutefois, de l'avis d'organisations roms et de défense des droits de l'homme, de tels efforts sont loin de suffire à résoudre les problèmes existants. Selon ces organisations, les autorités devraient veiller à ce que les Roms jouent un rôle plus actif dans l'élaboration et la mise en œuvre de tels programmes, mais aussi dans la vie publique en général.
99. L'ECRI note avec regret que les Roms originaires de pays de la CEI vivent une double discrimination, résultant, d'une part de leur origine ethnique et, d'autre part, de leur statut de non-ressortissants. Il conviendrait donc de porter une attention toute particulière à leur situation dans les mesures prises pour combattre le racisme et la discrimination raciale à l'encontre des Roms en général, de façon à veiller à ce qu'ils bénéficient eux aussi de telles mesures.

Recommandations:

100. L'ECRI recommande vivement aux autorités russes de faire le maximum pour s'attaquer au problème de la violence et de la discrimination raciales auxquelles sont confrontés les Roms dans leur vie quotidienne. À cet effet, les autorités russes devraient veiller à ce que les relations entre communautés roms et la police, mais aussi entre Roms, médias et population majoritaire, s'améliorent considérablement.

²⁷ Voir plus loin, « Questions spécifiques – Le problème de la discrimination raciale dans le système d'enregistrement du lieu de résidence ».

²⁸ Voir ci-dessous « Médias » et « Questions spécifiques – La montée récente du racisme et de l'intolérance dans la Fédération de Russie ».

101. L'ECRI réitère ici des recommandations exprimées ailleurs dans ce rapport, et ayant une importance particulière en ce qui concerne la situation des Roms, notamment la nécessité de régulariser la situation juridique de nombreux Roms²⁹.

- **Communautés juives**

102. Voir « Antisémitisme ».

- **Groupes religieux**

103. Dans son second rapport, l'ECRI a exprimé son inquiétude quant au caractère potentiellement discriminatoire et disproportionné aux problèmes qu'elle entendait résoudre, de la loi fédérale de 1997 sur la liberté de conscience et les associations religieuses.

104. L'ECRI note que la situation des petits groupes religieux n'a pas changé de façon significative depuis son dernier rapport, bien que certaines évolutions positives soient à saluer. Parmi ces dernières, l'ECRI constate que les autorités coopèrent toujours davantage avec les représentants de nombreux groupes religieux, notamment grâce à la mise en place d'un groupe de travail interinstitutionnel sur les questions religieuses auquel participent des leaders religieux. En s'appuyant sur cette coopération, le législateur a modifié la loi de façon à faciliter l'accès des groupes religieux à la propriété foncière. Le groupe de travail examine actuellement la loi fédérale de 1997 sur la liberté de conscience pour voir si des modifications sont nécessaires. À cet égard, certains groupes religieux, des militants des droits de l'homme, l'Ombudsman de la Fédération de Russie dans un rapport de 2002, ainsi que des organisations internationales, continuent à soulever les mêmes questions qu'auparavant, concernant notamment les difficultés rencontrées par certains groupes religieux souhaitant être enregistrés dans certaines régions. Malgré cela, la loi de 1997 n'a pas été modifiée, ni à cet égard, ni afin d'éviter tout impact discriminatoire de ses dispositions sur de petits groupes religieux. Les autorités russes ont précisé que, à leur avis, la loi ne contenait aucune disposition susceptible d'avoir un impact discriminatoire et qu'elle servait des objectifs légitimes de sécurité publique et de maintien de l'ordre. Elles ont également rappelé que l'absence d'enregistrement n'empêchait pas les membres d'un groupe religieux de pratiquer collectivement leur religion.

105. Il y a eu des allégations selon lesquelles des personnes de confession autre que la confession orthodoxe russe étaient parfois harcelées par les autorités et certains membres de la population majoritaire. La situation des communautés musulmane et juive est évoquée ailleurs dans ce rapport.

Recommandations:

106. L'ECRI renouvelle son appel aux autorités russes, en leur demandant de faire le point sur l'effet de la loi fédérale de 1997 sur la liberté de conscience, ainsi que sur l'application de cette loi dans tout le pays, dans le but de veiller à ce qu'aucun acte discriminatoire ne soit intenté à l'encontre de tout groupe religieux ni d'aucun de ses dirigeants ou de ses membres. Ces derniers doivent être aussi dûment protégés de tout acte d'intolérance de la part des autorités ou des particuliers.

107. L'ECRI encourage vivement les autorités russes à favoriser le dialogue interculturel et interreligieux dans tout le pays, et en particulier le dialogue entre les représentants de la religion majoritaire et ceux des petits groupes religieux.

²⁹ Voir « Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales – Octroi de la citoyenneté » et « Questions spécifiques – Le problème de la discrimination raciale dans le système d'enregistrement du lieu de résidence ».

- **Turcs Meskhètes dans la région de Krasnodar**

108. Dans son second rapport, l'ECRI a estimé qu'il y avait urgence à mettre un terme au traitement discriminatoire par les autorités du territoire de Krasnodar à l'encontre des Turcs Meskhètes, concernant l'enregistrement du lieu de résidence et qu'il fallait permettre à ce groupe de jouir de ses droits civiques, politiques et socio-économiques. L'ECRI a estimé par ailleurs que le droit à la citoyenneté des Turcs Meskhètes devait aussi être respecté lorsqu'il leur avait été refusé.
109. Selon les statistiques officielles, 11 999 Turcs Meskhètes vivent sur le territoire de Krasnodar. Les autorités russes ont souligné que, suite à des efforts considérables de la part des autorités du territoire de Krasnodar, 4 943 personnes se sont vues octroyer la citoyenneté russe et 849 personnes ont obtenu un enregistrement de leur lieu de résidence. En février 2004, le gouvernement américain a lancé un programme de transfert vers les États-Unis des Turcs Meskhètes résidant sur le territoire de Krasnodar. Les autorités russes ont indiqué qu'environ 10 000 personnes sont déjà parties ou partiront bientôt pour les États-Unis dans le cadre de ce programme. Les autorités russes ont également signalé que, même en absence de toute régularisation juridique, ce groupe jouissait des mêmes droits civiques à l'emploi, au logement, à l'éducation, aux soins de santé et à l'épanouissement culturel que les autres citoyens russes. Elles ont ajouté que certains Turcs Meskhètes refusaient tout statut juridique en Russie, dans l'espoir de pouvoir rentrer un jour en Géorgie, bien que les conditions d'un tel retour ne soient pas encore remplies.
110. Toutefois, l'ECRI exprime son inquiétude sur le fait que les déclarations des autorités russes contrastent vivement avec les informations fournies par des ONG locales, nationales et internationales, et par l'Ombudsman de la Fédération de Russie, mais aussi par le Commissaire pour les droits de l'homme et par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. L'ECRI souhaite évoquer ici deux rapports alarmants. Dans ses rapports de visite à la Fédération de Russie en 2004, le Commissaire pour les droits de l'homme ne semble pas avoir constaté une quelconque amélioration de la situation des Turcs Meskhètes vivant sur le territoire de Krasnodar, décrivant cette dernière comme « catastrophique »³⁰. Il ajoute qu'il lui est « insupportable qu'un petit groupe de personnes soit dépourvu de tous droits civiques sous le seul prétexte de leur appartenance ethnique »³¹. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une résolution sur la situation de la population meskhète expulsée le 18 mars 2005, dans laquelle elle a fait remarquer que « Comme les permis de séjour temporaires ont été refusés aux Turcs meskhets et qu'ils ne sont pas reconnus comme citoyens de la Fédération de Russie, ils sont privés de leurs droits civils, politiques, économiques et sociaux fondamentaux. Cette situation, qui perdure, est inacceptable. Elle est d'autant plus préoccupante que l'administration régionale recourt délibérément à des pratiques discriminatoires à l'encontre des Turcs meskhets. »³².
111. L'ECRI constate que même si des progrès ont été faits, le statut juridique de nombreux Turcs Meskhètes vivant sur le territoire de Krasnodar demeure une

³⁰ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur ses visites en Fédération de Russie du 15 au 30 juillet 2004 et du 19 au 29 septembre 2004, BCommDH (2005) 3, 12 avril 2005, page 59, § 279.

³¹ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur ses visites en Fédération de Russie du 15 au 30 juillet 2004 et du 19 au 29 septembre 2004, BCommDH (2005) 3, 12 avril 2005, page 60, § 283

³² Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1428(2005) sur la situation de la population meskhète déportée, 18 mars 2005, § 3. Cette Résolution a été adoptée suite à un rapport de Mme Ruth-Gaby Vermot-Mangold, Suisse, groupe socialiste, 4 février 2005. Doc. 10451

question alarmante, en particulier en raison de son impact sur l'exercice des droits civils, sociaux et politiques de ce groupe. Les Turcs Meskhètes sont particulièrement exposés aux problèmes rencontrés par les apatrides et les non-ressortissants, évoqués ailleurs dans ce rapport³³. Parmi les autres problèmes auxquels se heurtent les Turcs Meskhètes, il faut citer les difficultés d'accès à l'éducation des enfants³⁴, le harcèlement par les agents des administrations publiques et les représentants de la loi, ainsi que les actes de violence perpétrés à leur encontre par des membres d'unités cosaques³⁵. Il a été signalé que certains représentants des autorités locales n'avaient pas hésité à exprimer publiquement leur hostilité aux Turcs Meskhètes, par exemple en déclarant qu'ils feraient leur maximum pour « débarrasser le plus vite possible la région des Turcs Meskhètes ». L'ECRI croit aussi comprendre que, outre les Turcs Meskhètes, d'autres petits groupes ethniques, comme les Yézidi, présents dans cette région, sont déjà ou pourraient bientôt être confrontés à la même situation redoutable, imposée par les autorités locales.

Recommandations:

112. L'ECRI exhorte les autorités russes à s'attaquer prioritairement aux problèmes de statut juridique et de discrimination raciale auxquels sont confrontés les Turcs Meskhètes vivant sur le territoire de Krasnodar. Elle soutient pleinement les recommandations formulées par le Commissaire pour les droits de l'homme et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe³⁶. L'ECRI encourage vivement les autorités russes à examiner et à respecter rigoureusement ces recommandations.
113. Les autorités fédérales doivent s'assurer que celles du territoire de Krasnodar respectent et appliquent la Constitution russe et les lois fédérales en ce qui concerne les droits fondamentaux des Turcs Meskhètes et d'autres minorités ethniques. Il paraît particulièrement urgent d'organiser une campagne destinée aux fonctionnaires et au grand public, y compris aux victimes potentielles, dans le but d'expliquer les normes internationales et nationales en matière de lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

Antisémitisme

114. Dans son second rapport, l'ECRI a vivement recommandé aux autorités russes d'intensifier leurs efforts en vue de s'opposer aux comportements antisémites adoptés par certains partis politiques et d'autres entités, notamment en prenant des sanctions à l'encontre des particuliers et des partis politiques tenant un discours de haine, mais aussi en appliquant de façon plus efficace la législation contre l'incitation à la haine raciale.
115. L'antisémitisme demeure un problème dans la société russe. L'ECRI est alarmée d'apprendre que, selon des experts sur l'antisémitisme, la situation s'est dégradée au cours de ces dernières années. Il semble que les agressions racistes contre les personnes ou les biens (synagogues, magasins, etc.) juifs, deviennent plus fréquentes et plus violentes. Ainsi, le cimetière juif de Saint-Pétersbourg aurait été vandalisé à deux reprises en 2004. À la seconde

³³ Voir en particulier « Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales – Octroi de la citoyenneté », « Accueil et statut des non-ressortissants » et « Questions spécifiques – Le problème de la discrimination raciale dans le système d'enregistrement du lieu de résidence ».

³⁴ Voir plus haut, « Accès à l'éducation ».

³⁵ Voir plus loin, « Questions spécifiques – Conduite des représentants de la loi ».

³⁶ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur ses visites en Fédération de Russie du 15 au 30 juillet 2004 et du 19 au 29 septembre 2004, BCommDH (2005) 3, 12 avril 2005 ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1428(2005) sur la situation de la population meskhète déportée, 18 mars 2005.

occasion, des croix gammées et des slogans de type « longue vie à l'Holocauste » ont été inscrits sur les pierres tombales. L'intensification du discours de haine antisémite est encore plus évidente. Ce sont non seulement des membres de mouvements extrémistes marginaux, mais aussi des journalistes, dans des médias traditionnels, et des dirigeants de grands partis politiques, qui profèrent désormais des déclarations antisémites. L'ECRI prend l'exemple de la récente pétition ouvertement antisémite signée par les parlementaires de la Douma, évoquée plus loin dans ce rapport³⁷. Des sondages récents montrent que le grand public devient apparemment plus réceptif à la propagande antisémite. En règle générale, la montée du racisme et de l'intolérance dans la Fédération de Russie, décrit plus loin dans ce rapport, affecte largement les membres des communautés juives, particulièrement touchés par le discours de haine raciale.

116. Toutefois, l'ECRI constate certaines évolutions positives dans ce domaine, notamment la tenue de séminaires et l'élaboration de supports pédagogiques sur l'antisémitisme fournis par la société civile aux représentants de la loi. À plusieurs occasions, le gouvernement a fermement condamné toute forme d'antisémitisme dans des déclarations publiques. Quoi qu'il en soit, l'absence de sanctions concrètes à l'encontre d'auteurs d'actes antisémites demeure un problème, comme cela est expliqué ailleurs dans ce rapport³⁸.

Recommandations:

117. L'ECRI recommande vivement aux autorités russes de surveiller très étroitement toute manifestation d'antisémitisme et de renforcer leurs efforts afin de condamner les auteurs de délits antisémites. A cet égard, l'ECRI attire l'attention des autorités russes sur sa Recommandation de politique générale n° 9 sur la lutte contre l'antisémitisme, qui donne des indications détaillées sur les mesures à prendre pour prévenir et sanctionner les actes antisémites.

Médias

118. Dans son second rapport, l'ECRI a souligné l'urgence de sensibiliser la profession médiatique aux dangers posés par le nationalisme, le racisme et l'intolérance extrêmes.
119. Dans plusieurs parties de ce rapport, l'ECRI exprime son inquiétude concernant la multiplication des discours de haine raciste dans les médias et l'absence de sanctions adaptées à l'encontre des journalistes ou des rédacteurs-en-chef à l'origine de déclarations racistes scandaleuses³⁹. L'indication de l'origine ethnique des auteurs présumés d'actes de délinquance reste aussi une pratique courante, même lorsque cela n'a aucune pertinence. Toutefois, l'ECRI note aussi un intérêt croissant des médias pour la question du racisme et de l'intolérance. Certains médias ont essayé d'attirer l'attention sur ce phénomène et ses dangers, et de décrire les difficultés rencontrées par les membres de minorités visibles dans leur vie de tous les jours sur le territoire russe. Les autorités russes ont indiqué que le Service fédéral pour la supervision de la législation dans le domaine des médias et pour la protection de l'héritage culturel a été remis sur pied et que cet organe a émis un nombre croissant d'avertissements contre certains journaux afin de prévenir l'incitation à la haine raciale.

³⁷ Voir plus loin « Questions spécifiques – La montée récente du racisme et de l'intolérance dans la Fédération de Russie ».

³⁸ Voir plus haut, « Dispositions en matière de droit pénal ».

³⁹ Voir plus haut, « Dispositions en matière de droit pénal », et, plus loin, « Questions spécifiques – la montée récente du racisme et de l'intolérance dans la Fédération de Russie ».

Recommandations:

120. L'ECRI renouvelle, dans le contexte des médias, les recommandations formulées ailleurs dans ce rapport concernant la nécessité de veiller à ce que toutes les manifestations d'incitation à la haine raciale fassent l'objet d'une enquête approfondie et de sanctions.
121. L'ECRI encourage les autorités russes à faire comprendre aux médias, sans empiéter sur leur indépendance éditoriale, la nécessité de veiller à ce que les reportages ne contribuent pas à créer une atmosphère d'hostilité et de rejet vis-à-vis des membres de groupes minoritaires visibles, notamment les Roms, les Tchétchènes et autres Caucasiens, mais aussi les ressortissants de pays de la CEI.

Suivi de la situation

122. L'ECRI s'inquiète du manque d'informations suffisamment détaillées sur la situation des différents groupes minoritaires vivant dans la Fédération de Russie. Elle constate qu'aucune mesure spécifique n'a été prise pour améliorer la situation, à cet égard. L'ECRI considère que la collecte de données ventilées en fonction de l'origine ethnique permettrait de repérer plus facilement les domaines de la vie dans lesquels une discrimination raciale directe ou indirecte existe, et de trouver les meilleurs moyens de lutter contre ces formes de discrimination.

Recommandations:

123. L'ECRI encourage vivement les autorités russes à examiner les moyens de mettre en place un système cohérent et complet de collecte de données, afin d'évaluer la situation des différents groupes minoritaires vivant dans la Fédération de Russie et de mesurer l'ampleur des manifestations de racisme et de discrimination raciale. Un tel système de collecte devrait être conforme à la législation nationale et aux règlements et recommandations européens sur la protection des données et de la vie privée, comme cela est énoncé dans la Recommandation de politique générale n°1 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Les autorités russes doivent veiller à ce que la collecte de données est menée dans le respect total de l'anonymat et de la dignité des personnes interrogées et conformément au principe du consentement éclairé. En outre, le système de collecte de données sur le racisme et la discrimination raciale devrait tenir compte de la dimension d'égalité entre les femmes et les hommes, particulièrement sous l'angle d'une éventuelle discrimination double ou multiple.

II. QUESTIONS SPÉCIFIQUES

La montée récente du racisme et de l'intolérance dans la Fédération de Russie

124. L'ECRI est profondément préoccupée d'apprendre, selon plusieurs sources, que le climat d'opinion s'est dégradé en Russie ces dernières années, en raison d'une montée du racisme et de l'intolérance. Cette évolution se manifeste par différents phénomènes, notamment la violence raciste, la multiplication des cas d'expressions racistes, ainsi que le recours croissant à un discours raciste et xénophobe en politique.

- *Escalade de la violence raciste*

125. L'ECRI est vivement préoccupée par des informations concordantes signalant le fort accroissement, ces dernières années, d'agressions physiques violentes à caractère racial à l'encontre de membres de minorités visibles, entraînant la mort de la victime dans certains cas. Il est encore plus inquiétant d'apprendre des

ONG que le nombre de cas signalés est probablement loin de refléter la situation réelle dans le pays, les victimes étant généralement réticentes à prendre contact avec les autorités, voire avec les ONG, pour les informer de telles agressions⁴⁰.

126. Les auteurs de ces agressions sont souvent des groupes de jeunes skinheads, mineurs pour la plupart. Certaines régions et grandes villes, comme Moscou, Saint-Pétersbourg, Voronej, Rostov-sur-le-Don, le territoire de Krasnodar et Stavropol ont été cités comme étant, plus que d'autres, le théâtre de telles agressions, mais le phénomène ne se limite pas à ces zones. Des membres de groupes visibles, comme les Tchétchènes et autres Caucasiens, les Roms, les Turcs Meskhètes à Krasnodar, les Africains, les Asiatiques et autres non-ressortissants, les Juifs et autres membres de petits groupes religieux, sont les principales cibles de ces agressions. Pour ne citer qu'un exemple, une petite fille tadjike de neuf ans a été poignardée à mort à Saint-Pétersbourg, en février 2004, par une bande de jeunes armés, qui auraient crié des slogans racistes. Les skinheads ciblent aussi les personnes d'aspect slave qu'ils considèrent comme des traîtres à la nation russe, notamment des rappeurs, des sans-abri ou des personnes venant en aide aux minorités visibles mentionnées plus haut. Ainsi, l'ECRI est particulièrement consternée par le meurtre, à Saint-Pétersbourg, en 2004, de Nikolay Girenko, un militant des droits de l'homme dont la contribution à la lutte contre le racisme et l'intolérance était mondialement reconnue. Les auteurs de ce meurtre, même si cette information n'a pas encore été confirmée, seraient très proches des mouvements extrémistes et des skinheads. Le nombre de skinheads dans la Fédération de Russie est estimé à 25 000 environ par le ministère de l'Intérieur et à 50 000 par les mouvements de défense des droits de l'homme.
127. Une autre forme de violence raciste est la conséquence de tensions interethniques dans certaines régions, entraînant parfois des affrontements ethniques, voire des pogroms, dans lesquels les habitants d'un village s'en prennent, collectivement, aux membres d'un groupe ethnique et brûlent leur maison, de façon à les forcer à quitter le village. Selon différents rapports, les Roms des régions de Saint Pétersbourg et de Novossibirsk, par exemple, ainsi que des Tchétchènes de l'Astrakhan, ont été la cible d'actes de violence collective.

Recommandations:

128. L'ECRI recommande vivement aux autorités russes d'intensifier leurs efforts de surveillance des activités des skinheads et d'autres mouvements et organisations racistes, et d'élaborer des méthodes de réaction rapide et efficace à des incidents et à des agressions prévus ou réalisés. Les autorités russes devraient sanctionner fermement toutes les formes de violence à caractère raciste de façon à marquer clairement le refus de la société russe face à de tels agissements. L'ECRI attire l'attention des autorités russes sur les mesures proposées plus haut, dans la partie « Dispositions en matière de droit pénal », qui pourraient se révéler utiles dans la lutte contre la montée des actions racistes dans la Fédération de Russie.
129. L'ECRI recommande vivement aux autorités russes d'assurer le suivi des relations interethniques dans l'ensemble du pays et d'intervenir rapidement lorsque les membres de certains groupes minoritaires sont menacés ou agressés par des membres d'autres groupes ethniques. L'ECRI souligne la nécessité de mettre en place des initiatives promouvant une cohabitation interethnique pacifique et constructive, en particulier dans les régions où des tensions interethniques ont été observées.

⁴⁰ Voir plus haut « Dispositions en matière de droit pénal ».

- **Multiplication des déclarations et des publications racistes**

130. L'ECRI constate avec inquiétude que la violence raciste s'accompagne d'une augmentation des déclarations publiques racistes, en particulier dans les médias. D'après les ONG, la situation s'est considérablement dégradée dans ce domaine. Elles suggèrent que si, il y a quelques années, les publications racistes n'existaient que dans des librairies marginales ou dans la presse des mouvements extrémistes, des discours racistes sont désormais tenus, ouvertement et en toute impunité, non seulement sur l'Internet, mais aussi dans les principaux médias et dans certaines publications (notamment *Mein Kampf* ou le Protocole des Sages de Sion), vendus par des maisons d'édition reconnues. Pour illustrer cette nouvelle tendance, il faut citer la pétition ouvertement antisémite envoyée, en janvier 2005, par 19 parlementaires de la Douma et ayant recueilli 500 puis 5 000 signatures. Cette pétition, transmise au ministère public, demandait l'interdiction de *toutes* les organisations religieuses et culturelles juives présentes dans la Fédération de Russie, au motif qu'il s'agissait d'organisations extrémistes. L'ECRI est préoccupée d'apprendre que si, dans un premier temps, le ministère public avait envisagé d'enquêter sur les allégations avancées par les signataires de la pétition, il n'a pas estimé nécessaire de répondre à l'appel de nombreuses institutions juives et d'ONG de défense des droits de l'homme lui demandant d'instruire un dossier à l'encontre des auteurs de cette pétition dans le cadre des dispositions interdisant tout discours de haine raciale et religieuse. L'ECRI note que le ministère public n'a pas inculpé, finalement, les organisations juives, et que le gouvernement russe a fait une déclaration condamnant cette pétition. Toutefois, l'ECRI est très étonnée de constater que les autorités n'ont pas l'intention de prendre des sanctions à l'encontre des principaux signataires de cette pétition.

Recommandations:

131. L'ECRI recommande vivement aux autorités russes de surveiller et de sanctionner comme il se doit toute déclaration et toute publication raciste, de façon à montrer clairement son refus du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie dans la société russe. L'ECRI attire l'attention des autorités russes sur les mesures proposées plus haut, dans la partie « Dispositions en matière de droit pénal », qui pourraient se révéler utiles dans la lutte contre la multiplication des déclarations publiques racistes dans la Fédération de Russie.
132. L'ECRI recommande en particulier aux autorités russes d'intensifier la lutte contre les activités racistes, xénophobes et antisémites sur l'Internet. À cet égard, elle attire l'attention des autorités sur sa Recommandation de politique générale n° 6 sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet.

- **Exploitation du discours raciste en politique**

133. L'ECRI s'inquiète de ce que les minorités visibles et les membres d'autres groupes minoritaires continuent d'être la cible d'un discours politique raciste et xénophobe. Ainsi, les membres de ces groupes sont habituellement décrits comme responsables d'une dégradation de la situation sociale et économique de la Fédération de Russie. Ces arguments reposent en particulier sur des généralisations hâtives concernant la participation de ces personnes au trafic de drogue et au crime organisé (particulièrement les Roms et les Tadjiks), leur implication dans des attentats terroristes (cela concerne principalement les Tchétchènes et autres Caucasiens) ou encore leur responsabilité dans le chômage (en particulier les migrants). Les personnes de confession juive sont parfois publiquement accusées de participer à un complot international contre la nation russe. Certains responsables politiques tirent avantage du sentiment

nationaliste croissant dans la Fédération de Russie, qui vise nécessairement des groupes ou des individus perçus comme étant des « ennemis de la nation ». L'ECRI exprime son inquiétude quant au fait qu'un certain discours prenant comme boucs émissaires des minorités visibles et d'autres groupes minoritaires à des fins d'exploitation politique a des conséquences négatives sur la perception de ces groupes minoritaires par la population majoritaire. Ce discours ne peut que favoriser le climat d'intolérance générale et de xénophobie dans le pays.

134. L'ECRI exprime son inquiétude quant à l'utilisation du discours raciste, non seulement dans la propagande de partis extrémistes, mais aussi par des représentants des grands partis politiques. Par exemple, six députés du Parti communiste ont signé la pétition antisémite évoquée plus haut. L'ECRI note aussi que le parti Rodina (« La Patrie »), qui a fait son apparition juste avant les élections législatives et a remporté 40 sièges à la Douma, recourt régulièrement à de la propagande raciste et xénophobe, surtout en période de campagne électorale. Parmi les partis qui recourent de façon répétée à des slogans et à des arguments racistes, il convient de citer le Parti de la souveraineté nationale, le Mouvement contre les migrants illégaux et le LDPR.

Recommandations:

135. L'ECRI souligne que les partis politiques doivent résister à la tentation d'aborder de façon négative les problèmes des groupes minoritaires visibles et autres, et sur le fait qu'ils devraient au contraire mettre l'accent sur la contribution positive apportée par ces groupes minoritaires à la société, l'économie et la culture russes. Les partis politiques devraient aussi adopter une position ferme de refus de toute forme de racisme, de discrimination et de xénophobie.
136. L'ECRI appelle à l'adoption de mesures adaptées et ciblées de lutte contre le discours xénophobe ou exacerbant le sentiment raciste tenu par les chefs de file des partis politiques, en veillant, par exemple, à l'application effective des dispositions pénales sanctionnant les responsables de tout groupement qui promeut le racisme, le soutien à de tels groupements ou la participation à leurs activités. L'ECRI attire l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, qui contient des directives dans ce domaine.

- Réaction des autorités russes à la montée récente du racisme et de l'intolérance dans le pays

137. L'ECRI note que les ONG et les experts ont fortement critiqué la position adoptée jusqu'à une période très récente par les autorités russes, concernant la montée actuelle du racisme et de l'intolérance dans la Fédération de Russie. En général, les ONG et les experts estiment que, jusqu'à présent, les autorités avaient fermé les yeux sur le problème et n'avaient pris aucune mesure pour prévenir ou combattre ce phénomène de plus en plus prononcé. L'absence d'action de la part des autorités et la situation d'impunité qui en a découlé sembleraient avoir encouragé encore les auteurs d'actes à caractère raciste. Les ONG ont également signalé que les autorités locales, régionales et fédérales avaient parfois elles-mêmes adopté un discours promouvant le racisme et l'intolérance, notamment dans les discussions sur la situation des Tchétchènes et autres Caucasiens ou sur la question de l'immigration clandestine. De nombreux sondages récents révèlent que la société russe réagit de façon inquiétante à l'évolution actuelle et que des idées racistes et xénophobes, notamment le mot d'ordre « La Russie aux Russes », bénéficient d'un soutien croissant.
138. Toutefois, l'ECRI note que les autorités russes semblent avoir très récemment commencé à reconnaître la gravité des problèmes de racisme et d'intolérance.

Ainsi, les autorités fédérales et celles de la municipalité de Saint-Pétersbourg, consultées dans le cadre de la préparation du présent rapport, ont informé l'ECRI qu'elles étaient conscientes du problème de manifestations croissantes de violence raciste et de discours de haine, et qu'elles prenaient toutes les mesures nécessaires pour y remédier. L'ECRI salue la multiplication récente de déclarations du gouvernement russe condamnant fermement l'antisémitisme, le racisme, la xénophobie et l'intolérance y relative. Elle prend aussi note des initiatives de sensibilisation de la police et des acteurs du système judiciaire, ainsi que des actions menées avec les enfants, dans les écoles, sur la nécessité de combattre l'intolérance (voir d'autres parties du présent rapport, notamment la partie « Dispositions en matière de droit pénal » et « Éducation et sensibilisation »). Les autorités russes ont indiqué qu'elles envisagent de créer une commission d'experts « compétente pour rechercher et identifier les faits de propagande d'intolérance et d'extrémisme xénophobes, nationaux et religieux. Elles sont également en train de préparer un « Concept de développement de la culture de la coopération interethnique de la Fédération de Russie. Toutefois, l'ECRI estime qu'il y a bien plus à faire pour répondre à l'urgence de la situation actuelle, non seulement pour éviter que la situation ne continue à se dégrader, mais aussi afin d'améliorer le climat général en Russie, de façon à permettre l'existence d'une société intégrée, dans laquelle les minorités visibles et d'autres groupes minoritaires puissent vivre en paix avec la population majoritaire.

Recommandations:

139. L'ECRI encourage vivement les autorités russes à poursuivre et à intensifier leurs efforts en vue d'adopter une nouvelle façon d'aborder les manifestations de racisme et d'intolérance dans le pays. Les autorités fédérales pourraient envisager de mettre en place une stratégie globale visant à contrecarrer le racisme grâce à des mesures préventives et, le cas échéant, à des sanctions adéquates. Une telle stratégie devrait disposer de ressources financières et autres suffisantes afin de pouvoir être mise en œuvre de façon efficace aux échelons régional et local.

Conduite des représentants de la loi

140. L'ECRI a noté, dans son second rapport, une multiplication des comportements illégaux des représentants de la loi, ciblés sur certains groupes ethniques minoritaires. Elle a donc recommandé aux autorités russes d'envisager la mise en place d'un système garantissant le traitement transparent et en toute indépendance des plaintes pour comportement illégal de la police et prévoyant la sanction des responsables de tels comportements. L'ECRI s'inquiète face aux informations selon lesquelles le comportement des représentants locaux des forces de l'ordre à l'égard des minorités visibles ne s'est pas amélioré. Le problème ne réside pas uniquement dans l'absence d'action de la police lorsqu'une affaire raciste est signalée, mais aussi dans la conduite discriminatoire et illégale vis-à-vis des minorités visibles, de la police, et des cosaques, des groupes de sécurité para-officiels présents dans certaines régions.
141. Des ONG ont signalé que la police n'enregistrait pas de façon assez active les plaintes émanant des victimes d'agressions racistes ou de discours de haine⁴¹. Parfois, elles refuseraient d'entendre la plainte ou ne les enregistreraient pas correctement. Dans d'autres cas, la victime, membre d'une minorité visible, qui a porté plainte à la police en raison d'un acte raciste se retrouverait en difficulté parce que la police, au lieu d'enquêter sur le comportement de l'auteur présumé de cet acte, commence à harceler la victime. Les victimes seraient par

⁴¹ Voir aussi plus haut, « Dispositions en matière de droit pénal ».

conséquent réticentes à se plaindre à la police contre des particuliers, car elles redoutent de nouveaux abus de la part des fonctionnaires de police.

142. La police est souvent accusée d'un comportement discriminatoire et arbitraire à l'encontre de membres de minorités visibles dans de nombreux domaines. La discrimination se manifesterait plus particulièrement à l'occasion de vérifications de documents d'identité et de fouilles dans la rue, en particulier à Moscou. Des enquêtes et des sondages d'opinion récents semblent indiquer que les personnes « qui n'ont pas l'air russes », notamment les Tchétchènes et autres Caucasiens, font l'objet de vérifications d'identité exagérément fréquentes. Il semblerait que ce profilage ethnique effectué par la police ne se produit pas seulement dans la rue. Il porte aussi sur les fouilles de locaux, la confiscation de biens, la garde à vue, etc. Le problème, dans de tels cas, est non seulement lié au fait que la police cible des minorités visibles de façon discriminatoire, mais aussi que des fonctionnaires corrompus profitent de l'occasion pour extorquer de l'argent aux victimes⁴².
143. L'ECRI a été informée, notamment par les autorités russes, de cas de violence raciste exercée par des agents de police à l'encontre de membres des minorités visibles. Alors que, selon les autorités, de telles violences font l'objet d'enquêtes en bonne et due forme et que les fonctionnaires sont toujours correctement sanctionnés, les ONG sont extrêmement sceptiques quant à la réelle responsabilité de la police dans ce domaine. Les mauvais traitements, voire des cas de torture, exercés en particulier à l'encontre de personnes accusées d'activités terroristes, continueront d'avoir lieu, en particulier à Moscou et dans le sud du pays. L'ECRI croit comprendre qu'il n'existe encore aucun système indépendant d'enquête, permettant l'application de sanctions appropriées à l'encontre de fonctionnaires de police déclarés coupables de mauvais traitement, afin de compléter le dispositif pénal existant faisant appel au ministère public ou à une procédure disciplinaire interne. Il est vrai que l'Ombudsman a traité de nombreuses plaintes à l'encontre de la police, mais cette institution est mal dotée pour résoudre de telles affaires, car elle ne dispose d'aucun pouvoir de sanction vis-à-vis des auteurs des faits.
144. L'ECRI souhaite exprimer de vives préoccupations face à des informations selon lesquelles la fabrication de fausses preuves contre des membres de minorités visibles reste une pratique courante dans la police, même si elle est apparemment moins fréquente que par le passé. Si de tels agissements continuent à concerner des personnes innocentes, accusées injustement de se livrer à des activités terroristes, ils se produiraient également pour des délits de droit commun. Par conséquent, il n'est pas rare de voir des personnes condamnées après que la police a placé sur elles des drogues, des armes ou des munitions. Apparemment, les Tchétchènes et d'autres Caucasiens sont les principales cibles de telles manipulations. Les Roms et les Tadjiks, parmi d'autres minorités visibles, sont également victimes de cette conduite. L'une des raisons avancées pour expliquer la situation est qu'il s'agit d'un moyen trouvé par la police pour répondre aux pressions exercées par les autorités fédérales et locales, et à celles de l'opinion publique, qui exigent en permanence des résultats concrets et durables dans la lutte contre le terrorisme et le crime organisé.
145. De même, selon des informations inquiétantes, le renouveau récent des unités cosaques, des forces de sécurité semi-publiques ou purement privées, a un impact négatif sur la situation des minorités visibles. L'ECRI a déjà abordé cette question dans son second rapport, exhortant les autorités à veiller à ce que les

⁴² Concernant la conduite de la police, voir aussi plus loin « Questions spécifiques – Le problème de la discrimination raciale dans le système d'enregistrement du lieu de résidence ».

fonctions de maintien de l'ordre soient menées exclusivement par des personnes qualifiées pour exercer de telles tâches. Les autorités ont expliqué que la législation fédérale encadrerait exactement et strictement les activités de maintien de l'ordre public de ces unités cosaques. Elles ont ajouté qu'un projet de loi présidentiel sur « le service national des cosaques russes » a été déposé devant la Douma en avril 2005. Elles ont expliqué que ce projet de loi permettrait de clarifier le cadre juridique des activités des unités cosaques russes. Dans ce projet de loi, il est prévu que le principe fondamental des activités des cosaques sera conforme au principe de la primauté du droit et des droits de l'homme et des libertés des individus. Toutefois, il semblerait que de nombreuses unités cosaques défendent ouvertement une idéologie à forte connotation raciste. Cela a donc un effet négatif sur la façon dont ces unités se comportent vis-à-vis des minorités visibles lorsqu'elles apportent leur aide à la police et cela aurait déjà entraîné des abus, dans la pratique. Ainsi, la violence raciste aurait progressé, récemment, dans la Fédération de Russie⁴³, non seulement en raison des activités des skinheads, mais aussi de la conduite arbitraire et brutale de certaines unités cosaques vis-à-vis des minorités visibles.

146. La possibilité, pour la police et d'autres forces de sécurité, de perpétrer des délits racistes et des actes de discrimination raciale en toute impunité joue un rôle dans la montée actuelle du racisme et de l'intolérance dans la société majoritaire. Cette impunité non seulement encourage les éléments racistes à commettre des délits à caractère raciste contre des membres des minorités visibles, mais elle envoie également le mauvais message à la société. Ainsi, il a été signalé que le profilage ethnique auquel donnent lieu les vérifications d'identité répétées dans la rue alimente les préjugés et les stéréotypes du public, qui commence à croire que tous les membres de minorités visibles sont des délinquants ou des terroristes.

Recommandations:

147. L'ECRI recommande l'adoption de mesures supplémentaires afin de mettre un terme à tous les manquements graves de la police, à savoir les actes discriminatoires et racistes et les mauvais traitements infligés aux membres de groupe minoritaires. Il est important que les autorités russes veillent à ce que la société comprenne qu'un tel comportement de la police ne sera pas toléré et sera sanctionné.
148. L'ECRI encourage vivement les autorités russes à fournir aux représentants de la loi toutes les ressources nécessaires afin de permettre un travail dans des conditions satisfaisantes et dans le respect absolu des droits des personnes avec qui ils sont en contact. Cela implique aussi un renforcement des efforts de formation en matière de droits de l'homme et de sensibilisation sur les problèmes du racisme et de la discrimination raciale
149. L'ECRI renouvelle par conséquent son appel à la mise en place d'un organe indépendant d'enquête qui soit en mesure d'enquêter sur les allégations de manquements graves de la police et qui, le cas échéant, veille à ce que les auteurs des faits soient traduits en justice et dûment sanctionnés.
150. L'ECRI recommande vivement aux autorités russes d'examiner les allégations portant sur la fabrication de fausses preuves par la police dans les affaires les opposant aux membres de minorités visibles. Si de telles allégations se confirmaient, l'ECRI souligne que les fonctionnaires de police responsables

⁴³ Voir plus haut « Questions spécifiques – La montée récente du racisme et de l'intolérance dans la Fédération de Russie ».

devraient être dûment sanctionnés et que les victimes devraient obtenir un réexamen immédiat de leur condamnation.

151. L'ECRI recommande vivement aux autorités russes de surveiller étroitement les activités des unités cosaques dans l'ensemble du pays, afin de s'assurer qu'aucun élément raciste n'y travaille et que ces unités ne se livrent à aucun acte raciste. Les forces de sécurité privées disposant des mêmes pouvoirs que la police devraient être soumises au même contrôle et aux obligations aussi strictes que n'importe quel fonctionnaire de la police. Elles devraient aussi suivre la même formation de sensibilisation aux droits de l'homme et à la nécessité de combattre le racisme et la discrimination raciale.

Le problème de la discrimination raciale dans le système d'enregistrement du lieu de résidence

152. Dans son second rapport, l'ECRI a estimé que le système d'enregistrement du lieu de résidence en vigueur dans la Fédération de Russie avait un impact discriminatoire sur les minorités visibles. L'ECRI a donc exhorté les autorités russes à revoir à la fois les principes et les modalités d'application de ce système, de façon à veiller à ce que sa mise en œuvre ne soit pas discriminatoire.
153. L'ECRI note qu'il y a eu quelques changements à la loi sur l'enregistrement du lieu de résidence. Toutefois, elle regrette profondément que la situation générale en matière d'enregistrement du lieu de résidence n'ait pas changé dans certains domaines par rapport à celle qui est décrite dans son second rapport.
154. Toutes les personnes vivant en Russie sont tenues de signaler leur lieu de résidence, permanent ou temporaire, à la police locale. Cet enregistrement est matérialisé par un timbre, indiquant le lieu de résidence, sur le document d'identité, le passeport intérieur des citoyens russes. Cette démarche est obligatoire depuis l'adoption de la Constitution en 1993, mais a uniquement un but d'information. Chacun étant libre de choisir son lieu de résidence sur le territoire national, cet enregistrement ne correspond pas à une autorisation de séjour et ne peut donc pas être refusé. Ce principe est énoncé à l'article 27 de la Constitution de 1993, établissant la liberté de circulation, dans la législation fédérale, mais aussi dans la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.
155. L'ECRI déplore que certains règlements locaux soient en contradiction totale avec la loi fondamentale de Russie, qui garantit la liberté du choix du lieu de résidence. Ainsi, les ONG citent le cas de l'arrêté du 29 avril 2004, pris par la municipalité de Nalchik, en Kabardino-Balkarie, portant sur « des mesures provisoires destinées à limiter l'enregistrement de nouveaux venus sollicitant un enregistrement permanent ». Le titre de l'arrêté lui-même semble en contradiction avec les principes supérieurs de liberté de circulation et de choix du lieu de résidence mentionnés plus haut. Toutefois, à la connaissance de l'ECRI, cet arrêté est encore en vigueur aujourd'hui. L'ECRI s'inquiète également au sujet d'informations selon lesquelles même si une instance judiciaire invalide une décision locale en matière d'enregistrement du lieu de résidence, l'auteur de cette décision adopte parfois un nouveau texte comprenant les mêmes dispositions illégales. Les autorités russes ont indiqué qu'une nouvelle législation modifiant le système d'enregistrement du lieu de résidence est en cours d'élaboration.
156. L'ECRI est encore plus préoccupée par le fait que la mise en application de la procédure d'enregistrement du lieu de résidence est décrite par de nombreuses ONG comme ayant un impact nettement discriminatoire à l'encontre des minorités visibles. Les minorités visibles les plus vulnérables à cet égard sont

notamment les Tchétchènes et les autres Caucasiens, les Turcs Meskhètes du territoire de Krasnodar, les Roms, les Tadjiks, les non-ressortissants, en particulier ceux d'Afrique et d'Asie, ainsi que les demandeurs d'asile et les réfugiés.

157. Ces minorités visibles sont confrontées à des obstacles insurmontables, en raison d'un ensemble de comportements illégaux de la police, responsable de l'enregistrement des résidents. Le premier problème est d'ordre administratif : il faut du temps et des efforts considérables pour obtenir le timbre d'enregistrement, bien que toute personne n'étant pas en possession de ce timbre trois jours après son arrivée se retrouve de fait en situation illégale. Selon de nombreux rapports de source non gouvernementale, la police ajoute souvent des éléments non requis par la loi, aux fins de l'enregistrement, comme des empreintes digitales et des photographies, ou demande au requérant si le lieu de résidence comporte un espace habitable suffisant pour le nombre d'occupants. Un autre problème est lié au fait que l'enregistrement est parfois accordé pour une durée limitée, ce qui transforme une simple notification d'adresse en une sorte de permis de résidence. À certaines occasions, il semble que la police refuse purement et simplement de procéder à l'enregistrement, ce qui est en totale contradiction avec la loi. Il est vrai que parfois — mais pas toujours — la personne n'ayant pas été enregistrée auprès de la police obtient son enregistrement par décision de justice. Quoi qu'il en soit, l'ECRI exprime sa profonde inquiétude face aux nombreux rapports indiquant explicitement que, dans l'immense majorité, voire la totalité des cas, ce sont les minorités visibles qui sont victimes de refus arbitraires ou de demandes supplémentaires dans le processus d'enregistrement.
158. La police est chargée non seulement de procéder à l'enregistrement, mais aussi de vérifier que les personnes sont bien enregistrées. L'absence d'enregistrement du lieu de résidence est considérée comme un délit administratif, passible d'une amende. C'est surtout dans ce domaine que les ONG ont remarqué une dimension discriminatoire dans le système d'enregistrement. Cette situation entraîne apparemment plusieurs formes d'abus perpétrés par de nombreux fonctionnaires de police. Il a été signalé à l'ECRI que les personnes n'étant pas correctement enregistrées étaient sanctionnées par une amende, alors qu'elles ne peuvent être tenues responsables du non enregistrement. Il est encore plus préoccupant d'apprendre qu'il semble exister un système bien établi d'extorsion de fonds, étroitement lié au système d'enregistrement : il a été signalé à l'ECRI que la police vérifiait très souvent l'identité des personnes appartenant à des minorités visibles et leur demandait un pot-de-vin lorsque l'enregistrement n'était pas valable. Si la personne ne peut payer le pot-de-vin sur place, les agents de police lui confisquent souvent son document d'identité ou la placent en garde à vue au poste de police jusqu'à ce que quelqu'un, un membre de la famille par exemple, paye le pot-de-vin.
159. L'ECRI est profondément inquiète au sujet d'informations selon lesquelles dans certains domaines, l'enregistrement demeure une condition préalable à l'exercice d'une vaste gamme de droits fondamentaux, en contradiction avec la loi fédérale de 1993 sur la liberté de circulation et le choix de la résidence. En d'autres termes, une personne non enregistrée peut se voir refuser l'accès à de nombreux services publics. Aux termes de la loi, les retraites et les allocations sociales sont conditionnées à l'enregistrement du lieu de résidence. Toutefois, les ONG ont précisé que dans tous les autres cas, l'enregistrement du lieu de résidence n'était pas requise pour accéder aux services publics. En général, la loi affirme même le contraire. Toutefois, les personnes non enregistrées se voient refuser par les fonctionnaires l'accès à certains services publics tels que la protection sociale, les soins de santé, l'aide médicale, voire, dans certains cas extrêmes, l'aide médicale d'urgence. Il semblerait que les employeurs refusent eux aussi

d'engager une personne qui ne serait pas enregistrée. L'ECRI est particulièrement inquiète d'apprendre que les directeurs d'école refusent souvent d'accueillir des enfants dont les parents ne disposent pas du timbre d'enregistrement de résidence, bien que des lois et des règlements administratifs disposent expressément que les enfants doivent être scolarisés, quelque soit le statut juridique de leurs parents. Les ONG ont indiqué que lorsqu'un enfant a été refusé par une école, il est possible de porter l'affaire devant les tribunaux et d'obtenir finalement l'accueil à l'école, mais cela ne peut évidemment pas être considéré comme satisfaisant, puisque cela entraîne des retards et ne s'applique qu'à des cas individuels. L'ECRI n'a pas connaissance d'informations selon lesquelles des sanctions auraient été infligées à des fonctionnaires ayant subordonné l'accès à un service public à l'enregistrement du lieu de résidence.

160. Une autre conséquence négative des difficultés rencontrées par les minorités visibles dans l'obtention de l'enregistrement du lieu de résidence est le discours tenu par certains responsables politiques, y compris ceux issus des grands partis, et par certains médias. Ce discours décrit les personnes non enregistrées comme des « migrants illégaux », bien qu'il s'agisse, pour certains, de citoyens russes, et qu'ils devraient par conséquent être libres de circuler à l'intérieur du pays, conformément à la législation nationale. Cela a donné lieu à des déclarations xénophobes et intolérantes de la part, par exemple, de représentants du parti politique « Mouvement contre les migrants illégaux », qui considère même des citoyens russes comme des « migrants illégaux ». L'ECRI estime qu'un tel discours stigmatise injustement les minorités visibles qui se heurtent à des difficultés dans l'obtention de leur enregistrement et qui devraient plutôt être considérées comme les victimes d'un système contraire au droit nécessitant apparemment d'être totalement réorganisé.

Recommandations:

161. L'ECRI recommande vivement aux autorités russes de revoir entièrement l'ensemble du système d'enregistrement du lieu de résidence afin de s'assurer de sa pleine conformité aux normes internationales, constitutionnelles et législatives relevant de la liberté de circulation et du choix du lieu de résidence dans la Fédération de Russie⁴⁴. À cet égard, les autorités devraient accorder une attention particulière à l'impact discriminatoire qu'exerce le système actuel sur les minorités visibles, aussi bien dans ses principes juridiques que dans la pratique.
162. En particulier, l'ECRI recommande aux autorités d'examiner l'ensemble des textes fédéraux, régionaux et locaux sur l'enregistrement du lieu de résidence, afin de repérer et de supprimer toutes les dispositions qui seraient en contradiction avec le principe de liberté de circulation garanti par la Constitution russe.
163. L'ECRI encourage aussi les autorités russes à envisager de simplifier et d'harmoniser les règles régissant l'enregistrement du lieu de résidence dans le but d'accélérer et de faciliter la procédure, censée être une simple formalité. Elle encourage les autorités russes à réfléchir au transfert de cette tâche, de la police

⁴⁴ Ainsi, l'article 2 du protocole n°4 à la Convention européenne sur les droits de l'homme, ratifiée par la Fédération de Russie, dispose : « 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. (...) 3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. 4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique. »

à une autre autorité. Il s'agit d'une formalité purement administrative et un tel transfert permettrait à la police de se concentrer sur sa mission de maintien de l'ordre.

164. L'ECRI exhorte les autorités russes à surveiller étroitement le processus d'enregistrement du lieu de résidence, aussi bien en ce qui concerne la procédure d'enregistrement elle-même que la vérification, par la police, de la validité des timbres d'enregistrement. Toute pratique arbitraire, discriminatoire ou abusive dans ce domaine devrait être prise en compte par l'application d'une sanction correspondante vis-à-vis de la personne responsable et par une réparation du dommage causé aux victimes. Un système efficace de plaintes devrait exister, à cet effet. Plus particulièrement, les autorités russes devraient prévoir des sanctions appropriées à l'encontre de tout fonctionnaire extorquant des pots-de-vin à des minorités vulnérables au motif que ces dernières n'ont pas procédé à leur enregistrement.

BIBLIOGRAPHIE

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

1. CRI (2001) 41: Second rapport sur la Fédération de Russie, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, novembre 2001
2. CRI (99) 3: Rapport sur la Fédération de Russie, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, janvier 1999
3. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, octobre 1996
4. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
5. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
6. CRI (98) 30 : Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
7. CRI (2000) 21 : Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, avril 2000
8. CRI (2001) 1 : Recommandation de politique générale n° 6 de l'ECRI : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, décembre 2000
9. CRI (2003) 8: Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, décembre 2002
10. CRI (2004) 26 : Recommandation de politique générale n° 8 de l'ECRI pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 2004
11. CRI (2004) 37 : Recommandation de politique générale n° 9 de l'ECRI sur la lutte contre l'antisémitisme, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 2004
12. CRI (98) 80 rév : Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance - Fédération de Russie, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, 10 décembre 2004
13. ACFC/INF/OP/I(2003)5: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Opinion on the Russian Federation, 13 September 2002
14. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 1679 (2004), Human rights in the Chechen Republic, 7 October 2004
15. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1428 (2005), The situation of the deported Meskhetian population, 18 March 2005
16. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Report by Ms Ruth –Gaby Vermot-Mangold, Switzerland, Socialist Group, on the situation of the deported Meskhetian population, 4 February 2005. Doc. 10451

17. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, Report on Honouring of Obligations and Commitments by Members States of the Council of Europe, Doc. 10568, 3 June 2005
18. CommDH(2005)2: Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, on his visits to the Russian Federation, 15 to 30 July 2004, 19 to 29 September 2004, 20 April 2005
19. CERD/C/431/Add.2: 17th periodic report of the Russian Federation submitted to the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 29 July 2002
20. CERD/C/62/CO/7: Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Russian Federation. 21 March 3003
21. Commissioner on Human Rights in the Russian Federation, Special report on implementation, by Russia of its obligations undertaken when joining the Council of Europe, Moscow, 2002
22. NGO Report to the UN Committee on Elimination of Racial Discrimination (62nd session, March 2003), Compliance of the Russian Federation with the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Moscow, December 2002
23. Memorial Human Rights Center, Migration Rights Network, S.A. Gannushkina, Report on the situation of residents of Chechnya in the Russian Federation, June 2003-May 2004, Moscow 2004
24. Memorial Human Rights Center, Migration Rights Network, S.A. Gannushkina, Report on the situation of residents of Chechnya in the Russian Federation, June 2004-June 2005, Moscow 2005
25. Moscow Bureau for Human Rights, Digests of xenophobia, racism and ethnic discrimination published on Internet: <http://antirasizm.ru/>
26. Moscow Bureau for Human Rights, "Anti-Semitism in the former Soviet Union and in the Russian Federation: political and public dimensions", 22 December 2004
27. Moscow Bureau for Human Rights, Report on racism, xenophobia, ethnic discrimination and anti-Semitism in Russia (January - June 2005), published on Internet: <http://antirasizm.ru/>
28. U.S. Department of State, Country Reports on Human Rights Practices – 2004: Russia, 28 February 2005
29. U.S. Department of State, International Religious freedom Report 2004, Russia, 15 September 2004
30. Amnesty International, "Dokumenty!", Discrimination on grounds of race in the Russian Federation, EUR 46/001/2003, 2003
31. Amnesty International, Report 2005, "The state of the world's human rights": Russia, covering the period January to December 2004
32. Union of Council for Jews in the Former Soviet Union (UCSJ), Special Report, In their own words: extremist nationalist in the new Duma, January 2004
33. ERRC (European Roma Rights Center), In Search of Happy Gypsies, Persecution of Pariah Minorities in Russia, Country Reports series N° 14, May 2005
34. FIDH (International Federation for Human Rights), Center for the Legal and Social Protection of Roma of North-Western, Russia, St. Petersburg Memorial: International fact-finding mission, The Roma of Russia, the subject of multiple forms of discrimination, n°407/November 2004
35. FIDH (International Federation for Human Rights), Violation of the rights of Roma children in the Russian federation, Joint report of the Memorial St. Petersburg and the FIDH submitted to the Committee on the rights of the Child, 40th session,
36. SOVA Center for Information and Analysis and International League for Human Rights, Qualitative Improvement of Counteraction to hate crimes and hate propaganda, 2005
37. SOVA Center, A. Verkhosvsky, Galina Kozhevnikova, Main trends of radical nationalist movement and the government's response to it 2004-early 2005
38. SOVA Center for Information and Analysis, Anti-Semitism and Counteraction to Anti-Semitism in Russia. 2004-early 2005, 2005

39. JURIX, Lawyers for Constitutional Rights and Freedoms, Report on outcomes of a pilot research on the incidence of police's discriminatory practices, 2005
40. Forum 18, Russia: Religious freedom survey, February 2005, by Geraldine Fagan, Forum 18 News Service, 14 February 2005
41. Norwegian Refugee Council, Whose responsibility? Protection of Chechen internally displaced persons, asylum seekers and refugees, May 2005