OFFICE OF THE COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

BUREAU DU COMMISSAIRE
AUX DROITS DE L´HOMME

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 20 avril 2005

CommDH(2005)2
Version originale

RAPPORT

DE M. ALVARO GIL-ROBLES, COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,

SUR SES VISITES EN FEDERATION DE RUSSIE

15 au 30 juillet 2004
19 au 29 septembre 2004

à l'attention du Comité des Ministres
et de l'Assemblée Parlementaire

I. INTRODUCTION 5

II. OBSERVATIONS GENERALES 7

III. LES CHANGEMENTS DANS LE SYSTEME DU DROIT 10

1. Situation générale 10

2. Les tribunaux et les magistrats 12
a. La modification du statut des juges 13
b. Nécessité de renforcer l'indépendance de la justice 15
c. Besoins matériels des tribunaux 17

3. Professions auxiliaires de justice 19
a. Les huissiers de justice 19
b. Avocats 21

4. La question de la peine de mort 24

IV. L'ACTION DES FORCES DE L'ORDRE ET LA REFORME DU SYSTEME PENITENTIAIRE 25

1. L'action des forces de l'ordre lors de l'arrestation des individus 26
a. Procédure d'interpellation, garde à vue et mise en examen 27

2. La détention administrative (garde à vue) 29
a. Commissariats de police 29
b. Centres de détention provisoire (IVS) 31
i. Conditions matérielles 31
ii. Allégations des violences et absence de contrôle médical 32
c. Les conditions de travail des policiers 33
d. Les évènements de la ville de Blagovechtchensk 34

3. Les établissements de détention provisoire (SIZO) 35
a. Apport de la réforme du système pénitentiaire 35
b. Améliorations devant être apportées dans le secteur pénitentiaire 38
c. Plaintes concernant les mauvais traitements lors de la détention provisoire 39

4. Les établissements pénitenciers ou colonies 41
a. Les problèmes de nourriture 42
b. Les conditions de travail 42
c. Colonies pour femmes et présence des enfants 43

V. DROITS DES MINORITES NATIONALES 44

1. Situation générale 44

2. Aspects juridiques et politiques : les autonomies nationales et culturelles 45
a. Autonomies nationales culturelles 45
b. Assemblée des Peuples de Russie 46

3. Participation des minorités nationales à la vie politique 47

4. Développement culturel 48

5. Education en langue nationale 49

6. Peuples minoritaires autochtones du Nord et d'Extrême-Orient 50
a. Bref rappel historique 50
b. Législation fédérale 51
c. Un exemple de législation locale : l'okroug autonome de Khanty-Mansiysk 52
d. Les formes nouvelles de la protection du patrimoine des peuples autochtones (Accords avec les compagnies pétrolières) 54

7. Remarques conclusives 55

VI. LA SITUATION DES ETRANGERS ET DES MIGRANTS 56

1. Les étrangers 57

2. Situation spécifique des étrangers ressortissants de l'ex-URSS, des migrants et des citoyens russes se voyant dénier le droit à la citoyenneté 59
a. Migrants ne pouvant pas prétendre à la citoyenneté russe 59
b. Personnes pouvant prétendre à la citoyenneté russe 61

3. Cas spécifique des Turcs Meskhètes dans la Région de Krasnodar 63

VII. PROBLEMES DE XENOPHOBIE ET DE RACISME 66

1. Cadre juridique et administratif de la lutte contre la xénophobie 67

2. Les principales communautés victimes de la xénophobie 68
a. La communauté juive 68
b. Les populations originaires de Caucase 69
c. Les migrants et les étrangers 70
d. Les minorités sexuelles 71

3. Les manifestations publiques de la xénophobie 71

4. Xénophobie et discriminations 72

VIII. LA SITUATION EN REPUBLIQUE TCHETCHENE 73

1. Historique de la question 73

2. La visite actuelle 78
a. La nécessité des mécanismes de la protection des droits de l'homme 78
b. La Conférence de Grozny 78

3. Les perspectives de l'action en République tchétchène 79
a. Lutte contre l'impunité 80
b. Développement de la société civile 81
c. Nécessité de la reconstruction économique 81
d. Visite de l'IVS « ORB-2 » 81

IX. LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DES FORCES ARMEES 82

1. Situation générale 82

2. Le service militaire obligatoire 83
a. Violations des droits des militaires liées aux violences physiques et . psychologiques 84
b. Conditions matérielles de service des militaires 86
i. Difficultés liées aux conditions de service des conscrits 86
ii. Difficultés de vie des officiers 87
c. Pratiques du détournement de l'action des conscrits (l'esclavage des soldats) 87

3. La lutte contre les violences et les mauvais traitements 89

4. Réforme militaire 90

X. LIBERTE RELIGIEUSE 91

XI. LIBERTE DE LA PRESSE 93

1. Les médias centraux 95
a. La presse écrite 95
b. Les médias télévisuels et radiophoniques 96
c. Les médias électroniques 97

2. Les médias régionaux 97
a. Les médias dans la région de Khabarovsk 98
b. Les médias dans la Région de Sverdlovsk 99
c. Les médias dans la République du Tatarstan 99
d. Les médias dans la Région de Krasnodar 100

3. Nécessité de garantir les acquis en matière de liberté des médias 100

XII. LES PROBLEMES LIES AU SYSTEME DE SANTE 101

1. La réforme du système de santé russe 102

2. La situation dans les établissements de soins (polycliniques et hôpitaux) 103

3. Des situations préoccupantes : la propagation de la tuberculose et du SIDA 104

4. Les conséquences sanitaires de la catastrophe de Tchernobyl en Fédération de Russie 105

XIII. LES GROUPES VULNERABLES 107

1. Situation des femmes 107
a. Violences domestiques 108
b. Trafic d'êtres humains 110

2. Enfants et adolescents 111
a. Les bezprizorniki (enfants errants) 112
b. Les orphelinats 114
c. Les centres pour enfants handicapés 115
d. Les centres de détention et centres de rééducation pour mineurs délinquants 116

3. Retraités, invalides et vétérans face à l'enjeu de la réforme sociale 117

XIV. MECANISMES NON – JUDICIAIRES DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME 120

1. Institution du Commissaire aux Droits de l'Homme (Ombudsman) 120
a. L'Ombudsman dans le cadre institutionnel russe et l'avenir de l'institution 120

2. Le Conseil pour le développement des instituts de la société civile auprès du Président de la Fédération de Russie (le Conseil présidentiel) 123

3. Organisations non gouvernementales 125

XV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 126

I. INTRODUCTION

Sur la base de l'article 3 e) de l'annexe à la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres sur le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, j'ai effectué une visite officielle dans la Fédération de Russie au cours de l'été 2004. Compte tenu de l'étendue géographique de cet Etat membre du Conseil de l'Europe, et soucieux d'obtenir des informations et impressions directes dans un nombre représentatif de régions, ma visite s'est déroulée en deux étapes. Je me suis rendu une première fois en Russie du 15 au 31 juillet 2004 et j'y suis retourné quelques semaines plus tard, entre le 19 et le 29 septembre 2004. M. Manuel Lezertua, Directeur de mon Bureau, ainsi que MM. Alexandre Guessel et John Dalhuisen, tous deux membres du Bureau, m'ont accompagné pendant les différentes étapes de ce voyage.

Je me dois, d'emblée, de remercier nos interlocuteurs de l'Administration présidentielle, du Ministère des Affaires étrangères et du Bureau de l'Ombudsman russe pour leur accueil et l'esprit de coopération et d'ouverture dont ils ont fait preuve, ce qui a indéniablement facilité la visite. Je voudrais également exprimer mes plus sincères remerciements et ma profonde reconnaissance à Mme Ella Pamfilova, actuelle Présidente du Comité pour l'aide au développement des institutions de la société civile et des droits de l'homme auprès du Président de la Fédération de Russie. Son aide fut des plus précieuses lors de la préparation de ce voyage, de la mise en œuvre du programme et tout au long de la visite au cours de laquelle elle m'a d'ailleurs accompagné. Je suis également très reconnaissant à M. Vladimir Loukine, Ombudsman fédéral, d'avoir participé à plusieurs étapes de la visite en y apportant son expertise.

En tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe, la Fédération de Russie a fait l'objet d'un traitement tout à fait similaire à celui réservé aux autres Etats membres déjà visités. Toutefois, la Russie possède ses particularités propres et qui tiennent à son vaste territoire, ancré à la fois en Europe et en Asie, allant de la Baltique au Pacifique, et à sa population très nombreuse. La Russie est à la fois un Etat et un continent. Il m'a donc semblé d'autant plus important de concevoir un programme de visite qui permettrait de donner une vision aussi large que possible du pays, de ses régions et de sa diversité ethnique et culturelle. Je souhaitais me rendre personnellement compte de la vie de la population russe, telle qu'elle est dans les endroits les plus connus du pays, mais également dans ses régions les plus reculées et géographiquement les plus éloignées.

Dans cette perspective, un programme a été mis en place en étroite coopération avec les autorités fédérales et régionales. Ce programme contournait les deux capitales russes, Moscou et Saint-Pétersbourg, pour se concentrer sur la province. Notre objectif était de visiter la majorité des sept Districts Fédéraux de la Fédération de Russie. Il a été en grande partie réalisé : au cours des vingt-huit jours qu'a duré notre visite, nous nous sommes rendus dans six Districts Fédéraux.

Ce voyage a été riche en rencontres avec des représentants de très nombreuses institutions publiques, de la société civile, des syndicats ainsi qu'avec des responsables religieux. Il a été ponctué de très nombreuses visites de sites très différents, tels des lieux de détention, des établissements de police, des orphelinats, des maisons de retraite, des hôpitaux, des écoles, des établissements à vocation sociale et culturelle. Cela a été rendu possible grâce à l'aide généreuse et précieuse et à l'amicale coopération de nombreuses personnes dans chacune des régions visitées. Je ne pourrais malheureusement pas toutes les citer ici, mais je leur adresse toute ma sincère gratitude. Je voudrais souligner le rôle particulier des organisations non gouvernementales (ONG) qui m'ont énormément aidé durant la phase préparatoire et tout au long de la visite.

Je souhaiterais ainsi exprimer ma plus profonde reconnaissance aux Gouverneurs des régions visitées, M. Victor Ichaev, Gouverneur de la région (*krai*) de Khabarovsk, M. Boris Govorin, Gouverneur de la région d'Irkoutsk, M. Edouard Rossel, Gouverneur de la région de Sverdlovsk, M. Mintimir Chamiev, Président de la République de Tatarstan, M. Alexandre Tkatchev, Gouverneur de la région (*krai*) de Krasnodar, M. Alexandre Filipenko, Gouverneur de la région (*okroug*) de Khanty-Mansiysk, M. Alu Alkhanov, Président de la République tchétchène, M. Alexandre Chernogorov, Gouverneur de la région (*krai*) de Stavropol. Mes remerciements vont également au Maire de Nijnyi Taguil, M. Nikolaï N. Didenko, au Maire de Guélendjik, Sergueï P. Ozerov, au Maire de Kislovodsk, M. Sergueï V. Demidenko et au Maire de Grozny, M. Movsar Temirbaev, pour l'accueil qu'ils m'ont réservé dans leurs villes respectives. J'ai également apprécié la disponibilité de M. Konstantin Pulikovsky, Représentant plénipotentiaire du Président dans le District Fédéral de l'Extrême-Orient et de M. Vladimir Yakovlev, Représentant plénipotentiaire du Président dans le District Fédéral du Sud.

En outre, je tiens à remercier chaleureusement mes collègues, les Ombudsmans des régions visitées : Mme Tatiana Merzliakova, Ombudsman de la région de Sverdlovsk, M.Rashit Vagizov, Ombudsman de la République du Tatarstan, M. Alexandre Kozitsky, Ombudsman de la région (*krai*) de Krasnodar, ainsi que M. Guennadi Khoroshev, Président de la Commission des Droits de l'Homme de la région d'Irkoutsk, qui ont grandement participé à l'organisation de la visite et qui m'ont accompagné dans tous mes déplacements à l'intérieur de leurs régions.

Ma visite en Fédération de Russie – comme il est d'usage lors de toutes mes visites officielles – a pris fin à Moscou, capitale de la Fédération, où je me suis entretenu avec les autorités fédérales. A cette occasion j'ai rencontré M. Boris Gryzlov, Président de la Douma d'Etat, M. Dmitry Medvedev, Chef de l'Administration présidentielle, M. Serguei Ivanov, Ministre de la Défense, M. Rashid Nourgaliev, Ministre de l'Intérieur, M. Yuri Tchaika, Ministre de la Justice, M. Serguei Yastrjembsky, Conseiller du Président de la Fédération de Russie, M. Konstantin Kosachev, Chef de la Délégation russe à l'APCE, M. Mikhail Margelov, vice-Président de l'APCE et Président de la Commission des Affaires étrangères du Conseil de la Fédération et M. Yuri Fedotov, vice-Ministre des Affaires étrangères. J'ai également pu m'entretenir avec des représentants du corps judiciaire, de la Prokuratura, et des Barreaux des régions visitées.

II. OBSERVATIONS GENERALES

1. La Fédération de Russie est devenue membre du Conseil de l'Europe le 28 février 1996. Elle a ratifié la Convention Européenne des Droits de l'Homme (ci-après la « Convention ») le 5 mai 1998 et a reconnu le droit de recours individuel devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme (ci-après CEDH) à partir de cette même date.

2. La visite que j'ai effectuée en Russie n'était assurément pas la première dans ce pays. Depuis le début de mon mandat, je m'y suis rendu à de nombreuses occasions. Mais ce n'est qu'en cette année 2004 que j'ai décidé d'y effectuer une visite donnant lieu à la rédaction d'un rapport général sur la situation des droits de l'homme dans ce pays. Les difficultés de la tâche entreprise sont évidentes et appellent nombre d'interrogations. Dans tous les cas, toute prétention de dresser un état des lieux complet de la situation des droits de l'homme en Russie serait démesurée et dépasserait les possibilités du Commissaire.

3. J'ai donc dû me limiter aux questions qui me semblent les plus significatives et que j'ai pu étudier tout au long de ce voyage sans pour autant procéder à une quelconque hiérarchisation des problèmes. Pour ce faire, nous nous sommes efforcés de comprendre l'état actuel de la Russie en choisissant des régions, des administrations, des établissements parmi les plus représentatifs. Nous avons surtout essayé de rencontrer des interlocuteurs provenant d'horizons divers et avons tenté d'écouter et comprendre le message qu'ils nous ont transmis, et cela dans toutes les régions et villes que nous avons traversées, à Moscou comme en Extrême Orient, en Sibérie comme dans le Caucase du Nord, dans l'Oural comme dans le bassin de la Volga.

4. Durant quatre semaines nous avons parcouru plus de 20.000 kilomètres, avons pris plus de quinze avions pour nous rendre d'une région à l'autre. Quarante-huit rencontres ont été organisées avec des représentants des autorités fédérales ou régionales, du corps judiciaire ou des forces de l'ordre. Nous avons visité trente-neuf établissements, parmi lesquels des hôpitaux, des écoles, des maisons de retraite et onze lieux de détention. Nous avons également organisé, dans le cadre de cette visite, deux tables rondes – à Irkoutsk et à Grozny – destinées à promouvoir l'institution de l'Ombudsman régional dans les sujets de la Fédération de Russie.

5. A l'occasion de la visite, j'ai accordé une très large attention aux organisations non gouvernementales, lesquelles ont bien voulu partager avec moi leurs points de vue sur la situation générale dans le pays, les progrès réalisés et les lacunes restant à combler ; ce qui m'a permis d'obtenir une image très complète de la situation. C'est d'ailleurs pour cette raison que toutes mes visites officielles débutent par des rencontres avec des représentants des ONG des pays visités. La vision de la société civile se différencie souvent de celle des autorités. La comparaison de ces deux opinions permet de mieux cerner les points de faiblesse nécessitant un travail plus approfondi. Je n'ai pas, cette fois-ci, dérogé à cette règle. Chacune des visites dans les régions a ainsi commencé par une rencontre avec des représentants des ONG les plus actifs en matière de défense des droits de l'homme. Ces réunions étaient néanmoins ouvertes et tous ceux, qui en avaient formulé la demande ont pu y assister

librement. Nous n'avons pas recueilli de données exactes, mais le nombre des ONG que nous avons rencontrées dépasse, sans aucun doute, la centaine ; ce qui a grandement facilité notre compréhension des problèmes spécifiques soulevés.

6. Les changements profonds vécus par la Russie depuis la chute de l'Union Soviétique sont de grande ampleur et il est difficile d'en mesurer les conséquences. Ils nécessitent encore d'être examinés de manière critique, et analysés dans leur ensemble. Bien sûr, la nouvelle démocratie russe est encore loin d'être parfaite, mais l'on ne peut nier pour autant ni son existence ni ses succès. En effet, il y a seulement quinze ans, un rideau de fer séparait l'Europe en deux ; l'URSS de l'époque était un Etat où toute liberté de parole, toute initiative privée, toute pensée libérale étaient prohibées et réprimées. Les citoyens soviétiques étaient privés des libertés les plus fondamentales. La liberté de mouvement hors des frontières de l'Union soviétique était pratiquement inexistante et les occasions de se rendre à l'étranger très limitées. Seuls quelques groupes bien encadrés avaient cette possibilité ; encore fallait-il que les candidats au voyage endurent les humiliantes procédures qui accompagnaient la délivrance des autorisations.

7. Tout a changé depuis et les nouvelles générations russes ne se souviennent pas toujours de l'histoire pourtant très récente de leur pays. La Russie actuelle est un autre pays pour tous ceux qui ont vécu l'époque soviétique, bien que, dans le même temps, elle ait su garder ses traditions et sa riche culture que soixante-dix ans de construction acharnée du communisme n'ont pu métamorphoser.

8. Lorsque la Russie a adhéré au Conseil de l'Europe, le processus de démocratisation n'en était qu'à ses débuts. L'Etat russe a pris un certain nombre d'engagements afin de satisfaire aux normes et standards fixés par notre Organisation. L'état de l'accomplissement de ces engagements est suivi par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe et je ne souhaite pas en fournir ici une analyse détaillée. Toutefois, force est de constater que la Fédération de Russie a fait un grand pas en avant en transformant profondément une partie de sa législation pour l'adapter à la norme européenne.

9. Ainsi, dans le rapport sur la demande d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe daté du 2 janvier 1996, les rapporteurs ont décrit la situation complexe qui existait alors dans le pays. Ils ont mis l'accent sur les efforts que les autorités russes se devaient d'accomplir pour satisfaire pleinement aux normes fixées par le Conseil. Ils ont surtout insisté sur les réformes législatives à mener. Le rapport mentionnait explicitement la nécessité d'adopter au plus vite un certain nombre de textes législatifs. Dans un premier temps, l'attention devait être portée, selon les rapporteurs, sur le Code pénal, le Code de procédure pénale, le Code civil, le Code de procédure civile et sur la loi concernant le système pénitentiaire. Puis, dans un second temps, les rapporteurs recommandaient l'adoption d'autres lois - concernant plus spécifiquement le statut des juges, le ministère public, la profession juridique, les minorités nationales, la liberté de réunion, l'Ombudsman, la liberté des religions.

10. Neuf années se sont écoulées depuis la remise de ce rapport et l'adhésion de la Fédération de Russie au Conseil de l'Europe, neuf années au cours desquelles la société russe a subi toute une série de transformations majeures. La législation qui

régit ce pays a ainsi connu des évolutions notables qui sont parmi les plus visibles. La quasi-totalité des textes législatifs a été élaborée et adoptée par le législateur, ce qui constitue en soi un grand pas en avant. En quelques années, la législation datant de la période soviétique, basée sur les principes d'un Etat totalitaire, niant les libertés individuelles au profit du collectivisme, ne reconnaissant pas le droit de propriété privée, interdisant toute initiative personnelle dans le secteur économique, a été remplacée par une législation libérale et démocratique.

11. Pour ce qui est des faiblesses, elles se situent actuellement pour la plupart dans la mise en œuvre des réformes législatives entreprises depuis 1996. La grande majorité de mes interlocuteurs m'ont, en effet, fait part des lenteurs observées dans l'application des réformes, et ce, quelle que soit la région considérée. Ils ont souligné les difficultés qu'éprouvaient certains responsables à comprendre les principes généraux et l'esprit démocratique véhiculés par ces textes. Certains représentants des administrations locales que j'ai rencontrés ont insisté sur le fait que ces réformes ont été conduites trop rapidement et en trop grand nombre, sans être accompagnées d'un travail explicatif et pédagogique à destination de ceux qui sont en charge de leur mise en pratique. En outre, il semble que certains textes juridiques aient évolué si rapidement – étant amendés ou remplacés par d'autres textes – que les professionnels ont éprouvé de grandes difficultés à les comprendre.

12. Enfin, une autre grande faiblesse mérite d'être d'ores et déjà signalée, même si je reviendrai sur cette question plus en détail dans le rapport. Il s'agit du problème posé par la peine de mort, qui reste inscrite dans le droit russe, malgré le moratoire adopté en août 1996. La non-ratification du Protocole 6 de la Convention européenne des droits de l'homme constitue un grave manquement aux engagements pris par la Russie au moment de son adhésion à notre Organisation et suscite un certain nombre d'interrogations.

13. Par ailleurs, certaines réformes récemment mises en oeuvre par le Gouvernement et, notamment, celles qui ont été dernièrement annoncées ont provoqué une inquiétude dans l'opinion publique quant au maintien des acquis démocratiques, créant une incertitude relative à leur pérennisation. Cette inquiétude exprimée par des représentants de la société civile a été fortement perçue lors de la visite.

14. La société russe m'a laissé l'impression très étrange d'un grand train qui avance à toute allure. Ce train comporte des wagons de toutes classes – il y a des wagons de première, de deuxième, et de troisième classes. Et dans ces wagons, il y a beaucoup de passagers avec leurs problèmes, leurs soucis et leurs espoirs. Ces mêmes passagers occupés à tenter de résoudre leurs problèmes, ne remarquent pas la vitesse du train dans lequel ils voyagent, et se désintéressent de la locomotive et du chemin qu'elle emprunte.

15. Je me limiterai dans ce rapport aux questions liées à la réforme juridique, à la situation du système pénitentiaire, aux minorités nationales, aux problèmes sociaux et à la situation des groupes vulnérables, en particulier femmes, enfants et personnes âgées. Je traiterai ensuite des questions liées à la xénophobie et au racisme, à la protection des droits de l'homme au sein des forces armées, aux institutions de défense des droits de l'homme, telles que l'Ombudsman et le réseau des

Ombudsmans régionaux. J'aborderai aussi la liberté de la presse et d'expression et toutes les questions concernant la participation de la société civile au système de contrôle du respect effectif des droits de l'homme. Je m'arrêterai également sur la situation complexe qui prévaut dans la République tchétchène.

16. Enfin, je ne peux conclure ces observations générales sans faire allusion à un événement survenu entre la première et la deuxième partie de ma visite. La prise d'otages à Beslan a horrifié les Européens par sa violence atroce et inhumaine. Comme je l'ai fait au moment du drame, je voudrais à nouveau insister sur le fait qu'il ne saurait y avoir de justification à des actes de cette nature. J'étais à proximité du lieu du drame et me suis rendu à Beslan pour témoigner aux familles des victimes et à tous les citoyens russes la sympathie et le soutien du Conseil de l'Europe et des Européens dans leur ensemble. L'horreur que j'ai éprouvée à la vue de ce qui reste du bâtiment de l'école et dans le cimetière est restée inscrite dans ma mémoire et ne fait que raviver les images insoutenables diffusées à la télévision. J'espère que personne n'aura plus à revivre une telle tragédie dont la responsabilité incombe entièrement aux terroristes et à ceux qui les ont financés.

III. LES CHANGEMENTS DANS LE SYSTEME DU DROIT

1. Situation générale

17. Comme nous l'avons déjà noté, la société russe a connu depuis la dissolution de l'Union soviétique une évolution radicale, qui a touché tous les aspects de la vie politique, économique, sociale et culturelle. Mais ce sont très certainement les secteurs de la justice et du droit qui ont connu la transformation la plus importante. La priorité donnée à la réforme de ces deux secteurs tient au rôle prééminent du droit et de la justice dans toute société moderne. L'ampleur des réformes effectuées est plus visible encore si l'on mesure le chemin parcouru depuis la chute de l'Union soviétique.

18. Les premiers changements sont certes déjà intervenus au cours de la période soviétique, mais il a fallu attendre 1993 et l'adoption de la nouvelle Constitution russe pour qu'une réforme globale soit initiée. En effet, la Fédération de Russie a dû suivre un long chemin sinueux pour se libérer de l'héritage de quatre-vingt années de communisme qui ont presque totalement détruit la tradition juridique russe basée sur le système de droit continental. Il est bien connu que le régime communiste considérait le système de séparation des pouvoirs comme une aberration « bourgeoise » et qu'il l'a abolie après la Révolution d'octobre 1917. Le Parti communiste n'avait pas besoin d'un pouvoir judiciaire indépendant, ni d'ailleurs du droit en tant que tel ; les lois et les tribunaux ont donc été abolis dans les premiers temps.

19. Cette tendance révolutionnaire a néanmoins cédé du terrain au fur et à mesure que la Révolution s'éloignait et que l'idée d'un Etat fort commençait à remplacer celle d'une révolution mondiale. Toutefois, le droit n'a jamais retrouvé son importance d'antan, restant complètement subordonné au pouvoir et au Parti. D'ailleurs, le terme de « droit » a peu à peu été assimilé et confondu avec celui de « droit pénal », seul

terme familier à la grande majorité de citoyens soviétiques. Mais même dans ce domaine, les tribunaux et les juges n'assumaient pas les rôles principaux ; ils étaient relégués au second plan derrière la police et la Prokuratura.

20. La pénalisation du droit n'était guère surprenante car le droit civil et le droit commercial n'existaient pour ainsi dire pas dans la société soviétique, du moins ne concernaient-ils pas les personnes physiques qui n'avaient pas le droit à la propriété privée abolie par la Révolution et qui ne pouvaient pas avoir d'activité commerciale indépendante. Dès lors, le droit commercial n'était pratiqué que par des entreprises, celles-ci appartenant également à l'Etat, ce qui excluait presque totalement le passage devant les tribunaux pour des litiges d'ordre économique. Les différends se réglaient par des procédures de conciliation au sein de tribunaux spécifiques appelés « tribunaux d'arbitrage », et ce uniquement si ces conflits ne pouvaient être résolus au niveau administratif.

21. Dès lors, la profession juridique ne bénéficiait pas du prestige dont elle jouit dans la plupart des pays. La grande majorité des jeunes juristes se dirigeaient vers une carrière de procureur ou d'enquêteur de police, ce qui illustre également la forte pénalisation du droit. La profession de juge, quant à elle, était située au bas de l'échelle de la *nomenklatura* et les élections – nominations en fait – se faisaient sur décision des organes du Parti. La profession était en général très faiblement rémunérée et était la moins enviée de toutes les fonctions juridiques.

22. Après la dislocation de l'Union soviétique, un impressionnant chantier juridique s'est ouvert en Russie. A partir de 1993 a débuté le processus de réformes de la législation et le Conseil de l'Europe y a été associé de manière très active. L'ampleur de la réforme juridique et l'énergie que la Russie a déployée dans la mise en œuvre de cette tâche gigantesque doivent être reconnues.

23. La réalisation de ces objectifs s'est traduite par l'adoption de nombreux textes législatifs, parmi lesquels des textes de toute première importance. Ainsi, en moins de dix ans, le législateur russe a adopté le nouveau Code de la famille (1995), le Code pénal (1996), le Code civil (1996), le Code d'exécution des peines (1997), la loi relative aux huissiers de justice (1997), la loi relative aux juges de paix (1998), la loi relative aux tribunaux militaires (1999), la loi relative au statut des juges (2000), le Code de procédure pénale (2001), le Code administratif (2001), le Code du travail (2001), le Code d'arbitrage (2002), le Code de procédure relative à l'arbitrage (2002), et le Code de procédure civile (2002) ; et ce n'est là qu'une partie des textes nouveaux.

24. La majorité de mes interlocuteurs, représentants des ONG, membres des administrations locales, m'ont parlé des difficultés liées à l'introduction des réformes, et ont insisté sur les problèmes consécutifs à leur mise en œuvre. Ils ont également souligné la difficile et lente évolution des mentalités.

25. De l'avis de la quasi-totalité de mes interlocuteurs, l'un des grands problèmes soulevés par la mise en place de la réforme juridique concerne le grave manque de professionnels – juristes tout d'abord – à même de comprendre, d'assimiler les nouvelles règles et de les utiliser. Or, l'ampleur des changements est si importante

que l'apprentissage des nouveautés demande forcément un certain temps. En effet, il ressort de l'énumération des textes législatifs adoptés que la Russie s'est dotée au cours des dix dernières années d'un nouveau système juridique, que ce soit en matière de droit constitutionnel, de droit civil, de droit pénal ou de droit commercial. Cela signifie que les juristes expérimentés, formés dans leur majorité sous le régime soviétique, devaient réapprendre le droit, alors que la formation de nouveaux professionnels demandait plusieurs années. Ces difficultés, selon les universitaires que j'ai rencontrés, ont également pour cause le nombre très insuffisant de places dans les facultés de droit. Le faible nombre de facultés de droit amplifie le problème et accentue les effets dus au manque de professionnels.

26. Cette situation a pourtant connu une amélioration notable ces derniers temps. D'un côté, les professionnels expérimentés ont mis ces dernières années à profit pour assimiler les changements intervenus dans le système du droit russe. D'un autre côté, une nouvelle génération de juristes commence à sortir des universités et à intégrer le marché du travail. De plus, d'après les statistiques qui m'ont été fournies, le nombre de facultés de droit a augmenté de manière notable par rapport au début des années 1990, alors que les facultés de droit préexistantes ont sensiblement accru leur capacité d'accueil et forment de plus en plus d'étudiants.

27. Les représentants de la société civile avec lesquels je me suis entretenu n'ont eu de cesse de me rappeler les réalités de la société soviétique fortement intériorisées par les citoyens, y compris en matière de défense de leurs droits. Il serait en effet erroné de croire que le régime soviétique n'offrait aucun moyen aux citoyens pour faire respecter leurs droits. Mais, ainsi que je l'ai compris, il ne s'agissait que très rarement de mécanismes juridiques, les tribunaux étant très peu impliqués. Au contraire, c'est la voie administrative ou apparentée qui était privilégiée.

28. La réalité soviétique imposait en effet des mécanismes de protection des droits. Les citoyens, demandant réparation pour un préjudice, se tournaient dans un premier temps vers des comités de district ou de la ville du Parti (les célèbres *raïkomi* et *gorkomi*) dont le pouvoir de décision dépassait largement celui des tribunaux ou même celui de la Prokuratura. Cette situation a complètement changé, mais il faut du temps pour changer les mentalités et faire évoluer les pratiques. Dès lors, le travail des juristes et des professionnels du droit revêt, en ce moment précis, une importance toute particulière : ils se doivent d'expliquer aux citoyens le nouveau cadre juridique, en les encourageant à faire usage des nouveaux mécanismes de protection, tout en parvenant à les convaincre de leur supériorité sur l'ancien système.

29. Dans ce contexte, le fonctionnement du système judiciaire revêt une portée capitale, qui appelle de ma part un certain nombre de réflexions qui résultent de la visite.

2. Les tribunaux et les magistrats

30. Le pouvoir russe a érigé dès 1992 la réforme du système judiciaire en nécessité et a adopté les principes généraux qui doivent la guider. Cependant, ce n'est qu'à partir du mois de juin 2001 qu'une véritable action de réforme a été entreprise. Les grandes lignes de la réforme ont été approuvées par le Parlement à la fin de l'année 2001.

L'Etat s'est cette fois-ci doté des moyens nécessaires à sa réalisation. Un programme fédéral, allouant au «développement du système judiciaire » 44 milliards de roubles (soit environ 1.4 milliards de dollars US) entre 2002 et 2006, a été mis en place ; un investissement qui est loin d'être négligeable.

31. Les autorités russes ont déclaré prioritaire l'amélioration des difficiles conditions de travail du corps des juges dans le contexte de la réforme. Le Président de la Fédération de Russie a lui-même souligné à plusieurs reprises cette nécessité. Comme nous l'avons noté plus haut, l'héritage soviétique avait laissé cette profession dans une situation précaire. Pour être crédible, la réforme devait donc nécessairement passer par une modification du statut des juges.

a. La modification du statut des juges

32. Le but principal des lois présentées par le gouvernement et adoptées par le Parlement, tel qu'il ressort des textes, est, d'un coté, de renforcer l'indépendance des juges et du pouvoir judiciaire dans son ensemble et, d'autre part, d'augmenter la responsabilité des juges afin de favoriser le bon fonctionnement de la justice[1].

33. Le renforcement de la responsabilité des juges transparaît clairement dans les exigences formulées au sujet des conditions de recrutement et des règles régissant leur carrière.

34. Les experts du Conseil de l'Europe ont récemment terminé l'évaluation du Code de déontologie des juges.

35. Ainsi, la méthode de recrutement des magistrats a clairement évolué. Un concours a été partiellement introduit. Désormais pour pouvoir devenir juge, il faut non seulement remplir les conditions imposées par la Loi et réussir l'examen d'aptitude, mais également être recommandé à un poste vacant par le collège de qualification des juges[2], qui opère une sélection quand plusieurs candidats se présentent. La Constitution pose le principe de l'accessibilité à la magistrature dans son article 119 en stipulant que « *peuvent être juges les citoyens de plus de 25 ans, ayant une formation juridique supérieure et une ancienneté professionnelle d'au moins cinq ans dans une profession juridique* ». Cette dernière exigence a été récemment assouplie afin d'attirer les meilleurs éléments dès leur sortie des universités.

36. La réforme a également introduit des dispositions concernant la carrière des juges. Les juges fédéraux sont nommés par le Président de l'Etat sur proposition des Présidents des Cours Suprêmes (ordinaire et d'arbitrage). Leur mandat n'est pas limité dans le temps, exception faite de celui des juges de paix qui sont élus pour une durée de cinq ans. L'âge limite est fixé à 65 ans pour les juges d'instruction ordinaire et d'arbitrage, et à 70 ans pour les juges de la Cour Constitutionnelle. Toutefois, cette disposition devrait évoluer rapidement vers un âge commun de retraite à 70 ans. Cette tendance serait motivée par le manque très sensible de juges qualifiés et par le nombre important de postes vacants dans la magistrature.

---

[1] Dimitri KOZAK, interview dans *Rossiiskaia gazeta*, 19 juin 2001, pp.1-2

[2] Instance qui était formée exclusivement de juges élus par leurs pairs et qui joue un rôle essentiel en matière de recrutement et de discipline.

37. D'ailleurs, au cours de ma visite, mes interlocuteurs juges se sont ouvertement plaints de l'insuffisance du nombre de juges et de collaborateurs du greffe pour mener à bien leur mission.

38. Cette situation s'explique par les très faibles moyens financiers accordés aux tribunaux tout au long des années 1990. Les choses sont certes en train d'évoluer. Ainsi, au milieu des années 1990, le budget de l'Etat ne couvrait que 20% des besoins financiers réels du système judicaire. Or, d'après les informations qui m'ont été fournies, le financement n'a cessé d'augmenter au cours des cinq dernières années, même s'il reste toujours insuffisant. Ainsi, le budget fédéral a augmenté de 30% les fonds alloués au système judiciaire.

39. Les salaires des juges, restés traditionnellement bas depuis la chute de l'Union soviétique, ont été revus à la hausse. Cette évolution m'apparaît tout à fait cruciale. La grande importance que revêt la profession de juge et la nécessité de recruter à ces postes les personnes les plus qualifiées et les plus intègres posent nécessairement l'exigence d'une rémunération suffisante en vue d'attirer de bons candidats. Il est évident que les futurs juges ne devraient pas être motivés que par les conditions financières car il s'agit d'une profession exigeant un engagement moral. Toutefois, un salaire décent est nécessaire pour créer des conditions normales de vie et de travail.

40. Il est à remarquer que le salaire mensuel d'un juge de district se situe actuellement entre 12.000 et 15.000 roubles ; celui d'un juge de ville et de région est compris entre 23.000 et 25.000 roubles. Une telle rémunération n'est pas à la hauteur des responsabilités qui incombent aux magistrats, qui m'ont fait part de leurs inquiétudes à ce sujet. Or, il est primordial que les magistrats reçoivent une rémunération honorable. Cela devrait en outre constituer un remède efficace contre les cas de corruption existant au sein du corps judiciaire, problème que tous mes interlocuteurs ont soulevé.

41. L'augmentation des rémunérations, bien que positive en elle-même, ne suffit pas à remplir les objectifs fixés par les auteurs de la réforme. Pour que la justice soit efficace et rapide, encore faut-il que le nombre de juges corresponde aux besoins du pays, ce qui apparaît encore loin d'être le cas aujourd'hui. Les procédures entamées devant les tribunaux sont excessivement longues, en partie à cause du manque de personnel. Si ce mal est commun à la majorité des pays européens, il est particulièrement flagrant en Russie. Je ne peux, dès lors, que saluer la volonté affichée par les autorités russes d'accroître de manière significative le nombre de juges. Le processus semble engagé selon les témoignages recueillis auprès de nos interlocuteurs. Ainsi, si, en 2001, le nombre total des juges s'élevait à 18.000, la Cour Suprême a annoncé dès 2002 vouloir embaucher 30.000 juges supplémentaires ; ce processus aurait déjà débuté.

b. Nécessité de renforcer l'indépendance de la justice

42. L'indépendance des magistrats est la condition essentielle, inhérente à l'existence d'un véritable pouvoir judiciaire. Cette qualité est d'autant plus indispensable que nous assistons en Russie à la reconstruction d'un pouvoir judiciaire qui jusque-là ne bénéficiait aucunement de la confiance des citoyens pour le règlement des litiges. Le pouvoir judiciaire de l'époque soviétique était « pénalisé » dans le sens où les citoyens s'adressaient aux tribunaux principalement pour des affaires pénales et ne percevaient que les fonctions répressives du système judiciaire.

43. Certains changements notables ont été apportés à la législation afin de modifier cette situation, en ouvrant la justice au citoyen. Mais il ne s'agit là que d'un premier pas qui doit s'accompagner de l'évolution des mentalités des justiciables, qui peu à peu devraient faire plus confiance à leur système judiciaire, en se tournant plus souvent vers lui. Pour ce faire, la justice doit afficher son indépendance face au pouvoir politique. Les juges sont les premières personnes à incarner cette indépendance par leur intégrité et leur rejet de toute influence. Ceci nécessite incontestablement de dépasser l'héritage de la période soviétique.

44. Les auteurs de la réforme ont prévu dans la loi relative au statut des juges un certain nombre de normes renforçant l'indépendance des magistrats. Compte tenu de la situation historique dans laquelle se déroule cette réforme, la loi ne se contente pas de simples modifications, mais introduit une réorganisation complète de la profession. Ainsi, comme nous l'avons déjà souligné, les juges sont désormais inamovibles jusqu'à l'âge de 65 ans. En outre, un organisme judiciaire professionnel chargé de contrôler le travail des juges, un collège de qualification des juges, a été créé. Il prend en charge un certain nombre de tâches administratives ainsi que la gestion de la carrière des juges. Cet organe a pour objectif d'écarter tout risque de pressions administratives pouvant être opérées sur les magistrats.

45. Un autre pas important a été franchi en direction du renforcement de l'indépendance des tribunaux par rapport au pouvoir exécutif, lorsque un nouveau système de financement centralisé des tribunaux a été mis en place. Il est placé sous l'égide de la Cour Suprême et non plus sous la tutelle du Ministère de la Justice, comme cela était le cas auparavant. Il s'agit là d'une évolution positive, qui mérite d'être approfondie. En effet, d'après les informations recueillies au cours de la visite, une partie des bâtiments hébergeant les tribunaux appartiennent toujours au Ministère de la Justice et non à un organisme rattaché à la Cour Suprême. Il me semble que cette situation de fait risque, dans le contexte de la réforme en cours, d'affecter l'indépendance de la troisième branche du pouvoir.

46. La loi relative au statut des juges définit également la responsabilité disciplinaire des juges et pose le principe de l'immunité des magistrats. Une large immunité leur est accordée afin de garantir le libre exercice de leur profession. Si, dans les textes, cette immunité représente une garantie suffisante pour que les juges travaillent dans un environnement serein, elle n'est pas toujours pleinement appliquée.

47. Dans le même temps, il est important que le corps judiciaire adopte l'esprit de la réforme dont il est issu. En effet, selon les nombreux représentants de la société

civile et des barreaux d'avocats que j'ai rencontrés, les juridictions continuent en grande partie à suivre une tendance répressive. J'ai ainsi pu constater que le nombre d'acquittements reste très faible ; il connaît même une diminution certaine par rapport aux premières années de la réforme. Selon les statistiques fournies par la Cour Suprême, 389.080 personnes ont été condamnées au cours des six premiers mois de l'année 2004, alors que seules 3.797 ont été acquittées. Pour certains représentants des ONG avec lesquels je me suis entretenu, cette tendance s'explique par la persistance de certaines traditions et croyances au sein du corps des juges. Certains pensent ainsi que l'acquittement d'une personne dont la détention provisoire a été décidée – et il s'agit souvent d'une période très longue – jetterait le discrédit sur les organes de la Prokuratura et provoquerait des tensions entre les deux institutions judiciaires.

48. Une telle explication me paraît insatisfaisante. J'estime qu'un placement en prison préventive ne devrait être décidé qu'en dernier ressort, et ce d'autant plus que des moyens alternatifs sont disponibles.

49. Enfin, je voudrais évoquer un sujet délicat qui est fréquemment soulevé au sein de la société russe et dont j'ai été souvent saisi au cours de la visite. Un grand nombre de mes interlocuteurs ont évoqué les problèmes de corruption qui mineraient le milieu judiciaire. La corruption est malheureusement un mal qu'aucune démocratie n'a encore réussi à éradiquer complètement. Les importants travaux engagés depuis 1996 par le Conseil de l'Europe, et notamment par le GRECO, témoignent d'ailleurs de la nécessité de formuler des réponses communes à ce problème. Je ne souhaite pas m'immiscer dans le débat intérieur à la Russie sur un sujet aussi délicat que la corruption. Je note toutefois que la lutte contre la corruption fait partie des préoccupations majeures de plusieurs personnalités politiques de premier plan. Le Chef de l'Etat a lui-même évoqué à plusieurs reprises ce grave problème dans ses discours. Je ne peux que renouveler mes appels à prendre sans délai les mesures efficaces qui s'imposent contre ce fléau, sans lesquelles les tribunaux russes ne parviendront pas à inspirer confiance aux citoyens de ce pays.

50. D'ailleurs, j'ai pu moi-même constater à quel point certains tribunaux pouvaient être influencés par des autorités politiques ou administratives. Ainsi, lors de ma visite à Krasnodar, des représentants d'une ONG bien connue dans la région, le « Centre des droits de l'homme », sont venus témoigner de leurs difficultés. Cette ONG connue pour sa position très critique envers les pouvoirs régionaux a été déclarée « illégale » par décision administrative et son activité a été suspendue. En désaccord avec cette décision, les responsables de l'ONG ont saisi la justice en vue de faire reconnaître l'illégalité de la décision et de la faire annuler. Pendant plus d'une année aucun recours n'a abouti pour des raisons administratives, telles que lenteurs, absence de témoins ou des parties au procès. Or 48 heures avant l'arrivée du Commissaire, une décision judiciaire a été prise en faveur du Centre des droits de l'homme ; son fonctionnement a à nouveau été autorisé. Il est difficile de ne pas voir de lien entre ma visite et la prise d'une décision qui aurait dû être rendue depuis un temps considérable. Et même si je me réjouis du fait que la visite du Commissaire ait pu contribuer ne serait-ce qu'au règlement d'un seul dossier, je m'étonne quand même que les droits bafoués n'aient pu être garantis plus rapidement par la justice.

51. Un autre exemple illustre la passivité certaine de la justice. Il nous a été fourni par le Procureur de la région d'Irkoutsk, M. Merzliakov. Le Procureur nous a expliqué qu'un des problèmes les plus importants de la région concernent les impayés de salaires par des entreprises aussi bien privées que publiques. Un grand nombre de recours a été déposé par des citoyens contre leurs employeurs devant les tribunaux dans le cadre de la législation du travail. Or, les différentes cours saisies ont longtemps refusé de prendre partie dans ces affaires, contrairement à ce qui est stipulé par le Code du travail ; la grande majorité des requêtes introduites par les tribunaux est demeurée sans réponse. Il a donc fallu que le Procureur réagisse avec force et assigne les employeurs dans le cadre exceptionnel de la législation pénale pour que les procédures commencent enfin à évoluer. En réaction aux requêtes formulées par le ministère public, les cours ont commencé à prendre des décisions en faveur des employés, infligeant des amendes considérables aux entreprises. Dès lors, une grande partie de ces dernières, répondant au changement de donne ont décidé d'anticiper les sanctions en s'acquittant rapidement de leurs dettes. Ainsi, selon les chiffres fournis par M. Merzliakov, les cours ont reconnu la responsabilité pénale de 33 entreprises ; immédiatement après, 127 autres ont commencé à payer les sommes dont elles étaient redevables. En un court laps de temps, plus de 40 millions de roubles ont ainsi été déboursés à cette fin. Il s'agit certainement d'un bon exemple de défense des droits des travailleurs par la Prokuratura. Mais il aurait mieux fallu que les tribunaux appliquent le droit du travail sans attendre l'intervention du parquet. La réputation de la justice en serait sortie grandie.

c. Besoins matériels des tribunaux

52. L'un des premiers principes énoncés par la justice européenne, y compris par la justice russe, est la publicité du procès. Tout citoyen russe peut assister à un procès, exception faite des procès se déroulant à huis clos conformément à la législation en vigueur. Cette règle constitutionnelle signifie que non seulement les parties en présence peuvent assister aux audiences les concernant, mais aussi que toute personne peut venir aux audiences qui l'intéressent. Or, encore faut-il pour cela que les conditions matérielles soient réunies et que les salles des tribunaux soient adaptées à cette exigence.

53. Lors de ma visite, je me suis particulièrement intéressé à l'état matériel des tribunaux car nombre de mes interlocuteurs issus de la société civile ont appelé, à plusieurs reprises, mon attention sur les difficultés existant dans ce domaine. Les situations que j'ai observées restent très contrastées et varient souvent non seulement d'une région à l'autre, mais aussi d'un tribunal à l'autre, tant leur état matériel apparaît comme inégal ; chaque cas doit donc être apprécié dans sa spécificité.

54. Il est néanmoins possible de faire un certain nombre d'observations générales. D'abord, une grande partie de bâtiments dans lesquels sont situés les tribunaux se trouve dans un état vétuste et nécessite des travaux de reconstruction. Ce sont souvent d'anciens locaux qui se révèlent inadaptés aux besoins des tribunaux modernes ; leur financement reste faible et ne permet pas de faire évoluer la situation de manière définitive.

55. En même temps, certains autres locaux parmi ceux que j'ai visités sont tout à fait conformes aux normes européennes. C'est le cas de la Cour Suprême de la région de Khabarovsk. D'autres, en revanche, laissent à désirer. Par exemple, lors de ma rencontre avec les ONG dans la même ville de Khabarovsk, j'ai appris que les locaux des tribunaux du district de la ville nécessitaient des travaux urgents. Le nom du tribunal du district de Zheleznodorojniy a, en particulier, été cité à plusieurs reprises. Selon mes interlocuteurs, il s'agirait de locaux très exigus, se trouvant dans un très mauvais état matériel, alourdissant ainsi considérablement la tâche des juges et des avocats. En outre, cette situation influencerait le déroulement des audiences : les détenus jugés au pénal comme les parties d'un procès civil ne disposeraient que d'un espace limité alors que le public ne pourrait tout simplement pas assister au procès, faute de places disponibles dans la salle. D'après les informations recueillies, cet exemple est loin d'être un cas isolé.

56. En effet, d'après de nombreux témoignages, grand nombre de tribunaux russes manquent chroniquement d'espace et nécessitent des travaux de rénovation ou de reconstruction. Cette situation motiverait dans certains cas l'interdiction faite au public d'accéder aux audiences. Ainsi, dans la région de Krasnodar, certains tribunaux de la région procèdent à une sorte de présélection du public voulant assister aux audiences. Il semblerait que les huissiers présents à l'entrée des tribunaux acceptent ou refoulent telle ou telle personne en fonction des consignes qui leur auraient été données. Certains justifieraient de telles pratiques par l'existence d'un règlement écrit. Une telle situation est inacceptable et doit être revue sans plus tarder.

57. Parlant des tribunaux, il est impossible d'ignorer le problème de l'engorgement de la justice et des délais exorbitants. La justice russe ne constitue pas une exception en la matière. Les représentants de la société civile et les avocats que j'ai rencontrés m'ont fait part de leurs plaintes. Cela dit, le problème de lenteur se pose de manière particulièrement aigue lors de la période d'enquête dans les affaires pénales, ce qui a pour conséquence de rallonger la durée de la détention provisoire, mais j'y reviendrai plus loin.

58. Lors de ma conversation avec Madame la Présidente du tribunal du district de Leninsky de la ville d'Ekaterinbourg, j'ai par ailleurs reçu des informations fort intéressantes. En effet, le nombre d'affaires pénales aurait tendance à diminuer de manière constante. Par exemple, la baisse constitue environ 500 affaires par an au tribunal de Leninsky. A l'opposé, les affaires civiles connaissent une hausse soutenue, tout comme les affaires administratives dans lesquelles l'une des parties est l'administration municipale.

59. Malgré cela, les questions relatives à la longueur des délais se doivent d'être traitées de manière urgente. Ce qui implique de donner la priorité au règlement d'un certain nombre de problèmes substantiels. Dans un premier temps, il est tout à fait crucial de doter les tribunaux d'un financement adéquat afin de remettre à niveau les locaux. J'encourage, dans un deuxième temps, les autorités à poursuivre le travail amorcé afin de rendre la profession de juge attrayante et d'attirer les meilleurs professionnels. L'augmentation des salaires du personnel de la justice qui restent très en deçà des salaires pratiqués dans le secteur privé est en cela tout à fait essentielle.

Ce travail déjà commencé doit être amplifié.

60. Par ailleurs, une attention plus grande doit être apportée aux professions auxiliaires de justice et notamment aux avocats, qui assistent les parties en présence lors du procès, et aux huissiers de justice, chargés de l'exécution des décisions de justice.

3. Professions auxiliaires de justice

61. Cette catégorie comprend un certain nombre de professions importantes qui ont un rôle essentiel dans le bon fonctionnement du système judiciaire. Il m'est cependant impossible de traiter de toutes les professions concernées dans ce rapport non exhaustif. Je voudrais me limiter à deux d'entre elles : les huissiers de justice et les avocats. Non pas que je veuille par ce choix souligner l'importance que ces deux professions aurait par rapport à d'autres - il n'est nullement dans mes intentions d'établir ici une hiérarchie. Mon objectif est de porter une attention plus particulière à deux professions qui ont été récemment réformées et dont le fonctionnement a fait l'objet de nombreuses discussions lors de ma visite.

a. Les huissiers de justice

62. Nous nous souvenons tous du fameux adage de Montesquieu selon lequel ce n'est pas tant la qualité des textes législatifs qui l'impressionnait dans un pays que la capacité de l'Etat à faire appliquer la Loi. Cet adage prend tout son sens, une fois replacé dans le contexte actuel russe. Ainsi, il ne suffit pas uniquement de réformer la législation, de renforcer les moyens des tribunaux ou d'inciter les citoyens à régler leurs différends devant l'institution judiciaire ; encore faut-il que le citoyen qui a placé sa confiance dans la justice ne soit pas déçu et obtienne satisfaction, non seulement sur papier, mais également dans les faits. En d'autres termes, tout jugement doit être exécuté.

63. Ce n'est donc pas par hasard si, dans le cadre de la réforme judiciaire menée en Russie, la profession d'huissier de justice a été profondément transformée, pour ne pas dire recréée. En effet, durant la période précédant l'adoption de la nouvelle loi relative aux huissiers de justice du 21 septembre 1997, il n'existait pas d'huissiers de justice à proprement parler. Les tâches qui incombent généralement aux huissiers étaient assumées par des exécutants de justice, qui faisaient partie du personnel des tribunaux. Cette profession n'était régie par aucun un texte législatif et souffrait de déconsidération. Cet état de faits, qui s'inscrivait logiquement dans la dialectique soviétique décrite plus haut, se devait d'évoluer dans une société qui s'est fixée comme objectif la construction d'un Etat de droit.

64. La nouvelle institution d'huissier de justice est régie par deux textes législatifs fondamentaux : la loi du 21 septembre 1997 susmentionnée et la loi relative à l'exécution des peines (*ob ispolnitel'nom proizvodstve*). Ces deux textes créent véritablement une profession nouvelle au sein d'un système judiciaire qui en était jusque-là dépourvu. En effet, l'exécutant de justice ne possédait pas les mêmes pouvoirs que ceux désormais attribués aux huissiers de justice. Ils n'avaient en particulier pas la possibilité de faire exécuter de force les décisions de justice. Si une

exécution forcée était requise, la police était seule habilitée à la mener. Dès lors, au cours de la période précédant l'adoption de cette nouvelle législation, seules 25 à 30% de décisions de justice étaient effectivement exécutées. D'ailleurs, l'Etat lui-même n'a pas toujours montré l'exemple du respect des décisions de justice. Ainsi, la Fédération de Russie a été condamnée pour la première fois par la CEDH le 7 mai 2002, dans l'affaire Bourdov contre la Russie (59498/00), pour la non-exécution par l'Etat d'une décision de justice définitive. La réputation de la justice s'en est trouvée fortement diminuée.

65. Plusieurs évolutions sont récemment apparues. La nouvelle loi a doté les huissiers d'un véritable pouvoir d'exécution des décisions de justice, ce qui renforce le système judiciaire dans son ensemble.

66. Les huissiers russes sont en effet des fonctionnaires, contrairement à leurs confrères français. Ils dépendent de la Direction des huissiers de justice du Ministère de la Justice et sont divisés en deux grands groupes. Le premier est chargé de l'exécution des décisions judiciaires, le deuxième est responsable du maintien de l'ordre au sein des tribunaux. Selon mes interlocuteurs du Ministère de la Justice, les services des professionnels du premier groupe sont très demandés. Ces derniers interviennent dans des affaires de diverse nature, ce qui tend à démontrer leur « implantation » réussie au sein de la société russe. La profession semble même de plus en plus perçue comme un service d'aide d'urgence. Leur concours est requis pour exécuter la très grande majorité des décisions de justice. Ils interviennent ainsi pour aider au licenciement d'un employé fautif, pour contraindre un employeur à réintégrer un salarié renvoyé sans motif apparent, pour expulser un locataire indélicat, ou, au contraire, pour réintégrer dans son logement une personne qui en a été indûment expulsée, pour veiller au paiement des prestations alimentaires, des allocations ou même des salaires par des entreprises défaillantes… Leur champ d'action couvre également les liquidations de sociétés en faillite.

67. Nos interlocuteurs nous ont d'ailleurs fait part des nombreux problèmes que poserait aux huissiers cette réussite apparente. Il semble en effet que dans certains cas ils ne puissent exécuter une décision de justice faute de texte législatif ou réglementaire les autorisant à agir ; dans d'autres circonstances, certains sont confrontés à une impossibilité pratique. Ces difficultés sont actuellement étudiées par les experts du Ministère qui travaillent sur les possibles amendements pouvant être apportés à la présente législation afin de doter les huissiers de réels pouvoirs dans tel ou tel domaine d'activité régi par des législations spécifiques.

68. En outre, l'augmentation du financement de l'activité des huissiers, et en particulier de leur budget de fonctionnement, paraît tout à fait nécessaire pour faire face au nombre grandissant de leurs interventions. Les huissiers sont en effet financés par le budget fédéral dans le cadre de leur Ministère de tutelle. Je sais que le budget fédéral fait des efforts considérables à destination du Ministère de la Justice dont les besoins sont énormes, comme dans la plupart des Etats membres de notre Organisation. Le Ministère de la Justice est certes contraint de pourvoir financièrement à des besoins de première importance – et en particulier d'améliorer l'état des établissements pénitenciers placés sous sa tutelle. Cette tâche ne doit pourtant pas le conduire à négliger d'autres services d'importance souffrant de carences financières entravant leur bon fonctionnement.

69. D'autre part, les représentants des ONG et des barreaux d'avocats ont souligné le manque d'efficacité des huissiers. Plusieurs raisons peuvent être avancées. Les huissiers sont tout d'abord confrontés à une charge de travail très lourde. Les statistiques qui m'ont été fournies établissent que l'exécution d'une décision de justice nécessiterait 31 heures de travail, ce qui constitue à peu près quatre jours ouvrables. Un huissier pourrait donc théoriquement ne traiter que cinq à six affaires par mois. Or, la charge moyenne de travail allouée aux huissiers équivaudrait à une moyenne de 160 à 170 affaires par mois. Ce chiffre peut atteindre 500 dans certaines régions. Il est par conséquent crucial d'augmenter le nombre d'huissiers, ainsi que d'accroître les moyens logistiques et financiers mis à leur disposition. Ces nécessaires évolutions permettraient de rendre la justice plus accessible aux citoyens et d'enraciner encore davantage la nouvelle institution.

70. D'ailleurs, il semble que la création de ce nouveau corps ait provoqué quelques crispations parmi les professions juridiques. Ainsi, à Khabarovsk, le Président de la Cour régionale m'a dit qu'il aurait été nettement préférable que les huissiers dépendent non pas du pouvoir exécutif, mais du pouvoir judiciaire. Cela montre que la profession est en cours d'institutionnalisation et que de nouveaux ajustements sont nécessaires.

b. Avocats

71. L'existence d'une profession d'avocat libre et indépendante est l'un des fondements d'un Etat de droit et d'une réelle démocratie. La construction de cette profession a été l'un des objectifs premiers des réformes démocratiques menées en Russie. A ce jour, je constate qu'un long chemin a été parcouru en ce sens et que d'importantes réalisations ont été effectuées, même si ce travail n'est pas encore achevé.

72. Lors de mes visites dans les Etats membres de notre Organisation, j'ai toujours attaché une grande importance à rencontrer des représentants des avocats. J'ai maintenu au cours de ma visite en Russie cette tradition et je tiens à remercier tout particulièrement les représentants des barreaux de Kazan, de Krasnodar et d'Irkoutsk pour le temps qu'ils m'ont consacré et les éclairages qu'ils m'ont apportés sur des questions de toute première importance.

73. Il convient tout d'abord de noter que la réforme de la profession d'avocat a été l'une des réalisations les plus significatives de ces dernières années. La nouvelle loi relative à l'activité des avocats et à la profession d'avocat en Fédération de Russie a été adoptée en mai 2002. Cette Loi a été tout récemment modifiée pour combler certaines lacunes relevées dans le texte initial, ce qui démontre clairement que la réforme est encore en cours de réalisation. Dès lors, il faut éviter de tirer des conclusions hâtives. Néanmoins, compte tenu de mes conversations avec des avocats et des ONG, je voudrais soulever un certain nombre de points qui m'ont été exposés et qui méritent une attention particulière.

74. De l'avis de la quasi-totalité de mes interlocuteurs, la nouvelle loi régissant la profession d'avocat est un texte très positif. Cette loi définit le statut d'avocat, fixe un cadre légal et structurel et dote la profession d'une réelle protection ainsi que des

moyens d'exercice. La Loi permet désormais aux représentants de la profession d'exercer soit au sein de cabinets individuels, soit dans le cadre de bureaux d'avocats, soit d'intégrer les collèges existants. Le texte prévoit également la création d'une instance représentative des ordres d'avocats en vue de protéger d'un côté l'indépendance de la profession et, de l'autre, de garantir son unicité. La Loi offre sa protection à la profession, ce qui m'apparaît assez positif pour assurer la défense des justiciables russes.

75. La situation actuelle tranche avec celle qui précédait l'adoption de la loi précitée. Avant cela, il existait plusieurs statuts régissant la profession. Les compétences reconnues aux avocats étaient floues, ce qui diminuait leur influence.

76. Parmi les apports les plus significatifs de la loi, il convient de souligner l'élargissement des garanties liées à l'exercice de la profession. Les avocats ont désormais le droit de rassembler des preuves dans les dossiers qui leur sont confiés, ce qui représente une avancée par rapport à la législation antérieure. La Loi a introduit un autre élément d'importance dans le cadre législatif. Les avocats bénéficient dorénavant d'une protection dans l'exercice de leur profession. Ni la police, ni les procureurs ne peuvent ouvrir une enquête à l'encontre d'un avocat sans une décision préalable d'un tribunal. En outre, la nouvelle loi permet aux avocats de rencontrer leurs clients de manière illimitée, même si celui-ci se trouve en détention.

77. Par ailleurs, la profession d'avocat a également suivi l'évolution générale de la législation russe et sa transformation par rapport au régime soviétique que nous avons abordée plus haut. Le droit russe a été diversifié et dépénalisé, ce qui s'est matérialisé par une réforme de la profession d'avocat. Les avocats ont désormais le droit de représenter les intérêts de leurs clients non seulement devant une juridiction pénale ou civile, mais également dans le cadre de différends avec les administrations fiscales ou lors des exécutions des décisions de justice. Il s'agit là d'avancées considérables et extrêmement positives qu'il convient de saluer.

78. En même temps, un certain nombre de problèmes persistent selon mes interlocuteurs, et je voudrais ici les souligner car la bonne santé de la profession d'avocat est primordiale dans un Etat de droit.

79. L'aide juridictionnelle gratuite et la nomination des avocats commis d'office constituent l'un des problèmes relatifs au bon fonctionnement de la justice et de la profession d'avocat dont il m'a été fait part le plus souvent. Selon le Code de procédure pénale, toute personne contre laquelle une procédure pénale est engagée doit pouvoir bénéficier de l'assistance d'un avocat. Si elle ne peut pas bénéficier de tels services faute de moyens, le Code prévoit qu'un avocat soit commis d'office. Il s'agit d'un procédé conforme à la Convention européenne des Droits de l'Homme qui stipule dans l'article 6-3-c qu'un avocat doit être commis d'office lorsque les intérêts de la justice l'exigent.

80. Néanmoins, si le Code de procédure pénale est clair quant à la reconnaissance de l'aide juridique gratuite, ce droit ne serait pas toujours appliqué en pratique. L'article 26 de la loi relative à la profession d'avocat définit les conditions selon lesquelles se fait l'attribution d'une aide juridictionnelle gratuite. Il s'agit d'un texte assez

limitatif : l'aide en question n'est attribuée qu'aux citoyens dont les revenus ne dépassent pas le seuil « d'un minimum de survie » et qui seraient soit des demandeurs dans une affaire de prestations alimentaires, soit des vétérans de la Grande Guerre Patriotique (la Seconde Guerre Mondiale), soit des citoyens russes faisant appel pour une pension de retraite ou encore des victimes des répressions politiques demandant leur réhabilitation. Tous les autres doivent rémunérer les services d'un avocat.

81. Les représentants de la société civile ont attiré mon attention sur le fait que les services d'un avocat restent fort chers pour un citoyen ayant un revenu moyen. Ceux qui ne bénéficient que d'un revenu « minimum de survie », seuil adopté comme référence par la loi précitée, sont confrontés à des difficultés matérielles quotidiennes qui ne leur permettent en aucun cas de solliciter les services d'un avocat. Ce critère paraît dès lors être extrêmement bas pour garantir les services d'un avocat à tous. Malheureusement, à ce jour, une grande partie de la population russe se trouve dans une situation économique difficile, ce qui ne favorise pas son accès à la justice. Or, c'est le plus souvent cette catégorie de personnes qui en aurait le plus besoin.

82. Compte tenu de cela, il me semble important de faire un effort afin de permettre une plus large application de l'aide juridictionnelle. C'est là le moyen de garantir le droit d'accès à une justice effective. Je comprends tout à fait que le budget actuel ne donne pas la possibilité aux autorités d'augmenter les dépenses de manière significative. Néanmoins, il conviendrait que l'extension de l'aide juridictionnelle gratuite soit intégrée aux objectifs de la réforme de la justice en cours.

83. Les autorités devraient donc réfléchir à des mesures d'urgence afin que les personnes les plus démunies aient accès en toute occasion à un avocat. Il est nécessaire de trouver une solution car à l'heure actuelle la situation reste délicate. Ainsi, les avocats avec lesquels je me suis entretenu ont souligné la persistance de nombreux problèmes au cours de la procédure de la nomination d'office.

84. La présence d'un avocat est, en effet, obligatoire dans un certain nombre de situations, comme lors du placement en garde à vue ou en détention provisoire. Dans pareils cas, la personne arrêtée a le droit de choisir son avocat, et si elle n'exprime aucune préférence, un avocat est désigné d'office sur demande de l'administration concernée. D'après les avocats rencontrés, deux types de problèmes existent. La personne qu'ils doivent défendre est souvent dans l'impossibilité de les payer. Or, les administrations concernées n'ont pas les moyens de s'acquitter des honoraires et quand elles le font, ce n'est que très partiellement.

85. J'ai évoqué ce problème lors mes conversations avec les autorités concernées et je voudrais une fois encore demander que tout soit mis en œuvre pour y apporter une solution. D'un côté, tout travail doit être rémunéré et cela est vrai aussi pour les avocats qui sont, de toute manière, astreints à prêter leur service une fois désignés. D'un autre côté, cette rémunération doit être équitable et non pas complètement théorique. Au cours de la visite d'un établissement pénitencier à Irkoutsk, un détenu a soulevé ce même problème mais sous un angle différent. Il m'a informé que dans certains cas les avocats sont désignés d'office mais que leurs services restent à la charge du client et que les honoraires soient prélevés de manière contraignante.

86. Tout cela démontre clairement l'existence de problèmes, y compris celui déjà évoqué de la corruption. Je pense qu'il s'agit d'une difficulté devenue structurelle en raison de la rapide évolution du système judiciaire et de la société en général. Même si elle ne peut être résolue instantanément, une solution doit être trouvée sans tarder, faute de quoi la vaste et ambitieuse réforme de la justice n'atteindra pas ses objectifs. Seule la concertation de toutes les parties intéressées, y compris des avocats, peut amener des solutions durables et efficaces. Je voudrais encourager toutes les parties concernées à travailler de concert et à avancer dans ce dossier urgent.

87. Par ailleurs, il semble que la législation actuelle prévoit la possibilité pour une personne de renoncer aux services d'un avocat, même s'il s'agit d'une affaire pénale. Cela présente un grand risque pour une personne accusée de rester sans aucune défense effective, sans parler du risque d'abus et de pression sur le prévenu de la part des autorités, danger qui ne peut jamais être exclu.

88. Je voudrais, pour finir, soulever un point qui m'a interpellé à titre personnel, ayant exercé à une époque de ma vie professionnelle le métier d'avocat. Mes interlocuteurs avocats m'ont fait part de leurs préoccupations professionnelles quant aux éventuelles sanctions qui peuvent les toucher dans l'exercice de leurs fonctions. L'article 33 de la Loi définit le cadre dans lequel des sanctions peuvent être décidées à l'encontre d'un avocat. De telles sanctions sont prises par des commissions de qualification créées auprès des ordres des avocats dans les sujets fédérés. Il s'agit d'une procédure classique existant dans un grand nombre d'Etats membres.

89. Mais c'est la composition de telles commissions qui m'a beaucoup surpris. Ces commissions incluent, outre les membres avocats, d'autres membres représentant le Ministère de la Justice (ou la direction régionale de la Justice), des juges de la Cour Suprême de la région concernée ou encore le pouvoir législatif régional. Une telle composition me semble discutable compte tenu de la nécessité de préserver l'indépendance des avocats. De plus, il apparaît que très souvent les plaintes déposées contre les avocats proviennent des représentants de tribunaux ou des directions régionales de justice. Cela revient donc à faire « juger » les avocats par ceux-là mêmes qui les accusent, ce qui risque de soulever un problème d'impartialité de l'organe chargé d'imposer la sanction. Je partage les préoccupations de mes interlocuteurs quant à la composition des commissions de qualification siégeant en qualité d'organes de sanction, et à l'indépendance de la profession d'avocat qui pourrait être remise en cause. J'invite en conséquence les autorités compétentes à engager un dialogue ouvert avec les ordres des avocats afin de trouver une solution acceptable pour toutes les parties en présence.

4. La question de la peine de mort

90. Comme je l'ai déjà signalé, la question de l'abolition de la peine de mort reste en suspens en Russie. Le Président Eltsine a décrété un moratoire sur la peine de mort en août 1996, annulant ainsi toutes les exécutions capitales. Cette mesure répondait à l'une des exigences premières formulées par le Conseil de l'Europe lors des négociations qui ont précédé l'adhésion de la Fédération de Russie à notre Organisation. Le 16 avril 1997, la Russie a signé le Protocole 6 à la Convention de

sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort. Elle ne l'a toutefois toujours pas ratifié à ce jour. Le non respect de son engagement suscite de profondes inquiétudes et ce d'autant plus que de nombreuses voix s'élèvent depuis plusieurs années dans les plus hautes instances du pouvoir – à la Douma, chambre basse du Parlement – pour réclamer son rétablissement. Certains arguent que la peine capitale devrait être rétablie contre les personnes accusées de terrorisme ; d'autres y voient le seul moyen de lutter contre les trafiquants de drogue.

91. Je ne peux nullement cautionner ces arguments. Mais je profite de l'occasion que me donne ce rapport pour insister avec conviction que l'abolition de la peine de mort constitue une condition indispensable à la construction d'un véritable Etat démocratique moderne, respectueux des droits et des libertés fondamentales. J'en appelle donc aux plus hautes autorités de la Russie, afin que soit adopté au plus vite un texte législatif abolissant, non plus seulement en pratique comme c'est le cas actuellement, mais en droit la peine capitale. J'encourage également la Russie à ratifier dans les plus brefs délais le Protocole 6 de la Convention.

IV. L'ACTION DES FORCES DE L'ORDRE ET LA REFORME DU SYSTEME PENITENTIAIRE

92. Tout Etat a le devoir d'assurer l'ordre public. Les autorités nationales doivent donc pourvoir aux besoins des services en charge de cette mission. Comme il est d'usage, je me suis donc particulièrement intéressé lors de ma visite à l'action de la police et du Ministère de la Justice en matière de protection de l'ordre public, ainsi qu'aux questions relatives à la privation de liberté. En examinant la situation, j'ai pu constater que l'adhésion au Conseil de l'Europe a engendré un certain nombre de réformes tout à fait essentielles dans ce domaine. J'ai pu également estimer le travail restant encore à accomplir.

93. Il faut rappeler que la pratique soviétique en matière de privation de liberté était des plus critiquables du point de vue du respect des Droits de l'Homme, aussi bien en ce qui concerne les procédures d'enquête sur les crimes et délits que dans le domaine *stricto sensu* de la détention et de l'emprisonnement. Les garanties offertes aux détenus, les conditions de détention, puis d'emprisonnement étaient largement en deçà des standards européens. Les pratiques de l'époque soviétique étaient en effet non seulement inacceptables au regard des Droits de l'Homme, mais aussi au regard les conséquences qu'elles avaient sur le tissu social ; elles creusaient en effet un fossé de plus en plus grand entre la population et ceux qui étaient chargés de la protéger. Elles ont d'ailleurs donné lieu à des critiques constantes de la part de la communauté internationale et de la part de l'opinion russe. Il était donc tout à fait naturel que l'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe ait été conditionnée par la conduite d'une réforme radicale de la procédure pénale et de la législation pénale.

94. La Fédération de Russie a non seulement accepté de telles conditions, mais a promis de les ériger en priorités et de les intégrer au chantier juridique en cours. De tels changements étaient également demandés et attendus par l'opinion publique, ainsi que par des représentants des forces de l'ordre eux-mêmes.

95. Des réformes de grande ampleur ont débuté dans les années 1990 et se poursuivent à ce jour. Nous ne pouvons donc dresser qu'un bilan provisoire basé avant tout sur les impressions forgées lors des visites de commissariats de police, d'établissements de garde à vue, de maisons de détention provisoire et d'établissements pénitentiaires. Ces visites ont été ponctuées de nombreuses rencontres et discussions avec des fonctionnaires, des représentants des forces de l'ordre et de l'administration pénitentiaire, mais aussi avec des détenus, des membres de leurs familles et des avocats. Je dois dans ce contexte affirmer que toutes ces visites ont eu lieu dans la plus grande transparence. Tous les endroits que mon équipe et moi-même avons demandé à visiter nous ont été ouverts sans aucune entrave.

96. Dans le présent chapitre, je voudrais tout d'abord me consacrer à l'action des forces de l'ordre, et en particulier focaliser le comportement de celles-ci dans le cadre des arrestations et des gardes à vue. Je me tournerai ensuite vers les procédures et les pratiques de détention provisoire avant d'analyser la situation dans les prisons.

1. L'action des forces de l'ordre lors de l'arrestation des individus

97. Avant tout chose, une remarque générale s'impose. Les discussions que j'ai eues avec des représentants des ONG, des policiers, des juges ou des avocats, ainsi que mes observations personnelles, font ressortir les grandes difficultés que connaît la police. Il me semble primordial que les policiers fassent l'objet d'une plus grande attention de la part de l'Etat et des citoyens car la société ne peut pas se passer de cette institution capitale de maintien de l'ordre public. C'est pourquoi l'intérêt général commande que les individus qui intègrent le corps de la police soient correctement formés, qu'il se sentent appréciés et respectés par leurs concitoyens comme par les autorités. Il est également nécessaire que la police bénéficie d'un financement accru : les salaires devraient être rehaussés et un meilleur équipement devrait être mis à la disposition des personnels. Ces deux conditions sont primordiales au développement d'un Etat de droit et permettront le renforcement de la lutte contre la corruption.

98. Mes visites dans les différentes régions m'ont permis d'observer une situation très contrastée, qui résulte pour une grande partie de la période de transition que connaît l'Etat russe. J'ai rencontré des professionnels de haut niveau dévoués corps et âme à leur métier, ayant passé une grande partie de leur vie au service de l'Etat et de leurs concitoyens malgré les difficultés du métier et une rémunération peu attrayante. Mais j'ai également reçu un grand nombre de plaintes faisant état des violences policières et de la mauvaise formation de certains policiers. J'ai été informé de l'existence des pratiques brutales et violentes lors des interpellations et durant les détentions dans les commissariats. Mes interlocuteurs ont souligné le grand dévouement des policiers qui risquent leur vie dans un courageux combat contre le crime organisé et les réseaux de la drogue, tout en me signalant que la corruption était un fléau très

répandu. J'ai visité des commissariats récemment restaurés dont le niveau d'équipement est tout à fait conforme aux standards européens. J'ai vu, d'un autre côté, des commissariats délabrés, construits au siècle dernier et qui n'ont pas été restaurés depuis des décennies. Et si certains policiers travaillent dans des laboratoires très performants dotés de matériel informatique, d'autres ne sont équipés que de machines à écrire et de papier carbone.

a. Procédure d'interpellation, garde à vue et mise en examen

99. J'ai, entre autres, abordé lors de mes diverses conversations avec les représentants des forces de l'ordre, de la société civile, et avec des détenus, les questions relatives à l'interpellation, la garde à vue et au déroulement de l'enquête. Il me semble dès lors, important de les évoquer dans ce rapport.

100. Avant de présenter les principaux problèmes observés tout au long de la visite, il convient tout d'abord de résumer brièvement les points clefs de la procédure pénale qui ont récemment fait l'objet d'une réforme juridique.

101. Selon la législation en vigueur, une personne suspectée d'avoir commis un crime ou un délit est arrêtée par les forces de l'ordre, le plus communément par la police. Elle est amenée dans un commissariat de police ou tout autre lieu d'enquête afin que les faits soient vérifiés. Il s'agit du premier stade de la procédure. Conformément à l'article 92 du Code de la procédure pénale (ci-après le « CPP »), un procès verbal stipulant la détention (garde à vue) doit être dressé dans un délai ne dépassant pas trois heures. Dès cet instant, le suspect doit être informé de ses droits, des raisons et des circonstances de sa détention. Conformément à l'article 49, §§ 2 et 3 de la CPP, une personne arrêtée a le droit d'être assistée par un avocat dès le moment où sa détention lui est stipulée. Si, dans les vingt-quatre heures, la personne arrêtée n'exprime pas de choix particulier quant à l'avocat chargé de la défendre, l'enquêteur a l'obligation de demander au juge de désigner un avocat commis d'office.

102. Si les charges qui pèsent sur la personne arrêtée sont suffisantes pour qu'une enquête pénale soit ouverte et si l'enquêteur estime que la personne interpellée doit être placée en détention le temps de l'enquête, il adresse une demande au juge, qui prend alors une ordonnance stipulant l'ouverture de l'enquête et le placement en détention provisoire de la personne arrêtée par mesure de sûreté. Une fois l'ordonnance prononcée, l'individu interpellé est placé en détention provisoire au sein d'un établissement de détention provisoire, appelé en Russie *l'isolateur d'enquête* ou plus communément le SIZO (ci-après « SIZO »).

103. Si, au contraire, l'enquêteur estime avoir besoin de plus de temps pour confirmer ou infirmer, au moyen de plus amples investigations, les charges qui pèsent sur le suspect, ce dernier est placé en garde à vue. Il intègre ainsi un établissement de détention provisoire, dénommé l'IVS (ci-après « l'IVS »). La durée de la garde à vue est de 48 heures. Dès sa douzième heure, l'enquêteur doit informer le procureur du placement d'un suspect en IVS.

104. Une fois les quarante-huit heures écoulées, l'enquêteur doit soit libérer la personne, soit remettre le dossier à un juge compétent et demander sa mise en examen. Le juge peut également, à la demande de l'enquêteur et conformément à l'article 108 § 6 al. 3 du CPP, prolonger la garde à vue pour une période supplémentaire de soixante-douze heures. Cette demande doit être justifiée par la nécessité d'apporter des preuves supplémentaires à l'enquête en cours. Dans certains cas prévus par les articles 97 et 99 du CPP, la garde à vue peut durer jusqu'à dix jours. Ce sont alors les tribunaux compétents qui décident de ces situations exceptionnelles. A l'issu de la garde à vue, si une enquête est ouverte par le juge, le suspect est placé en détention provisoire dans un SIZO.

105. Il convient de remarquer à ce stade que les questions relatives à la privation de liberté ont été évoquées de manière récurrente par mes différents interlocuteurs, qu'ils soient issus de la société civile ou qu'ils représentent le corps des avocats. Tous ont attiré mon attention sur la persistance d'une tradition héritée de l'époque soviétique qui considérait l'emprisonnement comme une mesure presque unique et normale. Cette tendance quasi automatique de voir tous les problèmes sous l'angle pénal est fort inquiétante. A Krasnodar, des représentants d'une ONG s'occupant de jeunes en difficulté m'ont confirmé que la mise en détention constitue un instrument de droit commun utilisé à profusion par les juges. Ainsi, durant les 3 dernières années, cette ONG a fait libérer 65 jeunes placés en garde à vue pour une période de 10 jours pour manque manifeste de fondements pour une telle mesure et pour l'ouverture d'une enquête pénale en général.

106. En effet, alors que l'article 98 du CPP propose une large palette de mesures pour éviter à un suspect la détention provisoire – tels l'engagement de ne pas quitter le territoire ou une assignation à résidence – elles ne sont que très rarement proposées. L'emprisonnement demeure une règle.

107. Conformément à l'article 109 § 1 du CPP, une personne placée en détention provisoire ne peut y rester plus de deux mois. Toutefois, ce délai peut être prolongé par un juge pour les besoins de l'enquête jusqu'à 6 mois et dans les cas où la personne est suspectée d'avoir commis des crimes très graves jusqu'à 12 mois, conformément au § 2 de l'article précité. Cependant le § 3 prévoit que, dans des cas exceptionnels, un juge d'un tribunal d'un sujet fédéré peut, suite à la demande formulée par l'enquêteur en accord avec le Procureur Général de la Fédération de Russie, prolonger la détention provisoire jusqu'à 18 mois. Aucune prolongation supplémentaire n'est permise par la loi, sauf dans les cas où la personne détenue en fait expressément la demande afin de prendre connaissance des documents contenus dans le dossier. Lors de la détention provisoire, l'enquêteur doit clôturer l'enquête et renvoyer le dossier au procureur qui le transmet alors au tribunal compétent.

108. Nous venons de décrire les principales étapes de la procédure d'une enquête pénale. Cette procédure, fruit d'une récente réforme, a été élaborée avec l'implication des experts du Conseil de l'Europe. Mais, lors de la visite, nous avons pu constater des difficultés substantielles dans la mise en œuvre de cette réforme. Nos interlocuteurs nous ont également signalé la persistance de mauvaises pratiques, l'insuffisance de la formation du personnel judiciaire et même, dans des cas exceptionnels, des résistances que l'on pourrait qualifier de conservatrices. Il faut persister dans la mise

en œuvre de la réforme en convaincant, là où c'est possible, et en l'imposant là où la mauvaise volonté persiste. J'ai pu apprécier l'engagement d'un grand nombre de mes interlocuteurs, aussi bien à Moscou que dans les régions, et je reste confiant dans la réussite de cet immense travail d'ores et déjà entamé. Cela demandera du temps et des efforts, mais aucun recul ne doit et ne peut être admis sur ce chemin.

2. La détention administrative (garde à vue)

109. Les premières investigations ayant trait à une enquête pénale sont généralement menées par les forces de l'ordre dépendant du Ministère de l'Intérieur. Les policiers rattachés aux commissariats de police effectuent le travail de terrain initial, de l'interpellation faisant suite à une plainte déposée par des individus, aux premières interrogations et mesures d'enquête opératives. Intervient ensuite le personnel de surveillance des maisons de détention provisoire prenant en charge les personnes placées en garde à vue.

110. J'ai prêté, tout au long de ma visite, une attention toute particulière au traitement des personnes détenues par des forces de l'ordre rattachées au Ministère de l'Intérieur. J'ai, en effet, reçu un très grand nombre de plaintes émanant de personnes détenues dans ces centres, de représentants de la société civile et d'avocats. Ces informations me sont parvenues aussi bien lors des rencontres organisées que par courrier, dans le cadre de la procédure prévue par l'article 5 de mon mandat[3]. L'existence de sérieux problèmes quant au respect des droits de l'homme lors de cette étape n'est en rien un secret. Ces dernières font même l'objet d'un débat à l'intérieur de la société russe qui y est très sensible. Le comportement des forces de l'ordre à l'encontre des personnes détenues suscite de larges discussions dans de nombreuses arènes, qu'il s'agisse d'articles de presse, d'émissions télévisuelles, de débats politiques. Ces cas ont également été évoqués lors des dernières campagnes électorales. La persistance de ces graves problèmes est reconnue par les hautes autorités de l'Etat, y compris par le Ministère de l'Intérieur, qui a entamé un important travail pédagogique et matériel pour apporter les améliorations nécessaires en la matière.

111. Nos interlocuteurs ont principalement pointé les violences et les mauvais traitements affligés par des représentants des forces de l'ordre aux individus détenus. Certaines déclarations font également mention de la très forte corruption qui caractériserait la police. Le fait même qu'une partie des forces de l'ordre verse dans la violence et/ou dans la corruption jette le discrédit sur la profession toute entière. Cette tendance peut s'avérer très dangereuse pour la société russe dans son ensemble. Il est, dès lors, nécessaire de s'arrêter sur les problèmes qui m'ont été soulevés, d'analyser leurs origines et de tout mettre en œuvre pour y remédier au plus vite.

a. Commissariats de police

112. Une personne arrêtée est emmenée dans un Commissariat de police. C'est à ce moment que l'enquête débute. Les premières investigations sont cruciales et peuvent influer sur le déroulement postérieur de l'instruction. La personne arrêtée peut, après

[3] Voir la Résolution (99)50 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

enquête, être soit relâchée, soit placée en garde à vue. Si les charges sont suffisantes, une enquête pénale peut être ouverte à son encontre. Le juge décide alors de son éventuel placement et de son transfert dans un SIZO.

113. Les premières heures suivant l'arrestation sont extrêmement importantes. Outre le fait qu'elles conditionnent la procédure à venir, elles influencent également l'équilibre psychologique du suspect, ainsi que sa santé physique et morale. Il faut garder à l'esprit que tout personne arrêtée et détenue provisoirement est présumée innocente. Ses droits se doivent donc d'être respectés. Il serait donc fort souhaitable que toute personne arrêtée et détenue soit informée au plus tôt de ses droits et des possibilités de recours qui se présentent à elle. Or, lors des conversations que j'ai eues avec des personnes détenues, je me suis rendu compte qu'elles ne disposaient que de très peu d'informations.

114. Conformément à la législation en vigueur, toute personne arrêtée a le droit d'être assistée par un avocat dès après son interpellation. Cependant, la réalité apparaît tout autre suite aux témoignages que j'ai recueillis. Il semble qu'un nombre fort restreint de personnes fasse spontanément appel à un avocat. Pour une majorité d'entre elles, l'avocat est commis d'office et intervient plus tard, alors que la procédure a déjà débuté. Durant ce laps de temps, la personne détenue n'est pas informée de ses droits. Il est vrai qu'au cours de ma visite au Commissariat de police du district de Krasnoflotsky de la ville de Khabarovsk, j'ai pu observer que des extraits du CPP répertoriant les principaux droits des personnes détenues étaient affichés sur les murs, ce qui va dans le bon sens. Toutefois, ces textes ne sont pas compris de tout le monde, en particulier des personnes qui ne disposent pas de compétences en droit. Autant dire qu'ils ne sont accessibles qu'à une extrême minorité d'individus détenus.

115. C'est pourquoi, j'estime qu'il serait opportun de rédiger et de mettre à la disposition de toute personne détenue une brochure explicative répertoriant ses droits fondamentaux et décrivant les situations et problèmes les plus fréquents qu'elle risque de rencontrer. Ce genre de brochures est bien connu en Russie ; elles sont généralement appelées « *pamiatka* ». L'adoption d'une telle mesure permettrait de renforcer les dispositifs déjà existants – affichage des dispositions légales prévues par la loi – et d'augmenter le niveau d'information et d'instruction des personnes détenues. Elle pourrait également contraindre les policiers et éviter la tentation, s'il en est, d'user de méthodes violentes. Il me semble qu'il y aurait un grand avantage à impliquer plus les barreaux d'avocats et les ONG concernées dans la rédaction de ces documents. Il serait, en outre, fort utile de prévoir la traduction d'un tel document dans plusieurs langues étrangères. Cette disposition concerne particulièrement les zones frontalières où la potentialité de voir des étrangers détenus, démunis de toute informations pour comprendre comment se défendre, est plus grande.

116. En outre, puisque nous avons reçu de nombreuses plaintes concernant l'aide juridictionnelle gratuite et la commission d'avocats d'office, il me semble qu'il serait opportun que les barreaux d'avocats s'organisent et se concertent pour mettre en place un vrai service d'assistance dans les situations d'urgence auquel la police pourrait s'adresser en cas de nécessité. Le cas échéant, l'organisation de tels services devrait être subventionnée par l'Etat.

b. Centres de détention provisoire (IVS)

i. Conditions matérielles

117. La législation et la réglementation en vigueur stipulent que, pendant le temps de garde à vue, la personne détenue doit se trouver dans un endroit approprié. Or, un grand nombre de commissariats de police ne dispose pas des conditions nécessaires à la détention des personnes. C'est pourquoi, il existe des Centres de détention provisoire centralisés (IVS) dans lesquels sont placées, de manière centralisée, les personnes détenues. Comme il a déjà été précisé plus haut, en général, une personne détenue ne reste pas plus de 48 heures en garde à vue, même si ce délai peut être prolongé de 72 heures et aller au maximum jusqu'à dix jours. Il s'agit donc d'un endroit où personne ne devrait rester très longtemps. Ce qui ne signifie pas que les conditions matérielles doivent en pâtir.

118. Au cours de ma visite, je me suis rendu dans deux commissariats de police - Krasnoflotsky à Khabarovsk et Leninsky à Nijny Taguil et dans 5 IVS – l'IVS central de la ville d'Irkoutsk et l'IVS destiné aux mineurs à Irkoutsk, ainsi que dans ceux de Kazan, de Guélendjik. J'ai enfin visité l'ORB-2 à Grozny. Je pense avoir pu me forger une vue d'ensemble de la situation générale qui prévaut dans ce genre d'établissements, ce qui m'appelle à formuler un certain nombre de commentaires.

119. Dans un premier temps, je tiens à dire que la situation matérielle des IVS que j'ai visités est assez difficile et mauvaise, même si elle est différente d'une région à l'autre. Il s'agit le plus souvent de vieux bâtiments hérités de la période soviétique et souffrant d'un faible financement. Il est vrai que, d'habitude, les cellules y sont assez spacieuses et ne souffrent pas de surpeuplement car la durée moyenne de séjour dans les IVS reste très courte. Toutefois, certains points m'ont véritablement alarmé.

120. D'abord, j'ai été très surpris que, dans la majorité des IVS visités, à l'exception notoire de celui de la ville de Guélendjik, les personnes détenues ne se voient distribuer aucun matelas, ni linge pour dormir. J'ai été choqué d'observer que les grandes cellules disposent d'une grande plateforme surélevée le long du mur opposé à la porte d'entrée et destinée à servir de lit, de chaise et de table. Rien d'autre n'a, en effet, été mis à la disposition des personnes s'y trouvant. J'ai noté à l'un des endroits visités que des couvertures avaient été fournies aux détenus. Ce n'était pas le cas dans les autres IVS.

121. L'absence d'objets de première nécessité est regrettable et n'est absolument pas normal. Les administrations des IVS que j'ai interrogées sur les raisons d'un tel manque de matelas et de linge ont souvent répondu que cela n'a pas été prévu par la réglementation. Cela m'étonne beaucoup car, conformément au Décret N 41 du Ministère de l'Intérieur portant sur le règlement intérieur des IVS et émis le 26 janvier 1996, toute personne détenue doit se voir attribuer le linge nécessaire pour dormir (article 3.1). A supposer même que ce Décret ait été modifié, je doute qu'il l'ait été dans le sens de la réduction des garanties offertes aux personnes détenues. De toute manière, j'ai bien vu qu'à Guélendjik, elles étaient dotées de tous les articles nécessaires pour dormir, y compris de matelas. J'appelle donc les autorités compétentes à faire tout leur possible pour améliorer la situation en la matière dans les IVS pour que chaque personne détenue y trouve des conditions dignes et le respect de la part de l'Etat.

ii. Allégations des violences et absence de contrôle médical

122. Comme je l'ai déjà dit, lors de la visite, j'ai eu la possibilité de me rendre dans un nombre important d'établissements du Ministère de l'Intérieur, que ce soit des commissariats de police, des IVS ou des maisons de détention provisoire pour mineurs. À chaque fois j'ai tenu à visiter les cellules ordinaires, les cellules disciplinaires, les endroits destinés aux besoins de l'enquête ou encore les sanitaires. Les conditions matérielles que j'y ai rencontrées varient d'un établissement à l'autre. Elles restent, dans l'ensemble, mauvaises. Les conditions matérielles pénibles qui existent dans les établissements de privation de liberté constituent en elles-mêmes un terreau fertile favorisant les violations des droits de l'homme. D'ailleurs, je suis convaincu qu'elles affectent non seulement les personnes emprisonnées, mais également le personnel qui y travaille, également victime des conditions difficiles entourant l'exercice de son métier. Tout est malheureusement relié.

123. Nous parlerons plus loin des conditions du travail du personnel des forces de l'ordre, mais il nous faut d'ores et déjà préciser que les hautes autorités du pays, et particulièrement M. Rashid Nourgaliev, Ministre de l'Intérieur, m'ont rassuré sur le fait que d'important efforts sont actuellement menés pour améliorer la situation matérielle des forces de l'ordre.

124. En ce qui concerne le contenu principal des plaintes que j'ai reçues, je dois dire qu'elles étaient assez ciblées. C'est pourquoi, je préfère m'arrêter concrètement sur des points précis.

125. L'une des plaintes qui revient de manière récurrente et concerne des endroits divers a trait aux mauvais traitements qui seraient infligés par le personnel aux personnes détenues. D'ailleurs, je dois dire que ces plaintes visent dans leur immense majorité des représentants de la police. Les violences auraient lieu durant la période de garde à vue ou pendant les opérations d'enquête. Il est vrai que j'ai pris soin d'interroger à chaque fois des individus détenus dans les SIZO à propos des mauvais traitements. Je dois reconnaître n'avoir reçu aucune plainte concernant des incidents à l'intérieur des maisons d'arrêt. Selon mes interlocuteurs, le personnel des établissements de détention provisoire respecte, dans sa majorité, les normes de comportement fixées par la législation en vigueur.

126. Par contre, de nombreuses plaintes m'ont été adressées faisant état des violences qui seraient infligées par la police aux personnes se trouvant dans des IVS ou dans des commissariats. Il est difficile de faire la part des choses dans de telles situations car d'un côté on m'envoie des plaintes et de l'autre des démentis. Je ne peux que me baser sur mon expérience personnelle pour dire qu'il me semble que la police doit prévoir ce genre de situations et mettre en place un système qui limiterait au maximum toute allégation abusive, si tel est le cas. D'ailleurs, lors de la discussion avec le Ministre de l'Intérieur de la République de Tatarstan, il m'a informé que lors de l'année écoulée, ces services ont reçu 141 plaintes pour mauvais traitements infligés par la police, mais qu'en même temps, le service de la police des police a procédé à l'ouverture de 134 dossiers de sa propre initiative. Cela démontre qu'un grand nombre de citoyens ne risque pas de porter plainte contre les violences

exercées par les forces de l'ordre. Cela peut être expliqué par la peur d'éventuelles représailles. D'un autre côté, certains citoyens pensent qu'il s'agit de procédés normaux, ce qui est inadmissible.

127. En outre, j'étais très surpris de constater que la procédure de détention administrative ne prévoit aucun examen médical à l'entrée et à la sortie de l'établissement, comme cela est traditionnellement le cas dans un grand nombre d'Etats européens. D'ailleurs, dans leur quasi-majorité, les IVS ne bénéficient pas de la présence de médecins.

128. Dans un certain nombre d'établissements j'ai rencontré des *feldchers* (personnel médical traditionnellement employé en Russie ayant accompli des études spécialisées plus approfondies que les infirmières mais moins poussées que les médecins) ; dans d'autres, des infirmières. Ce personnel médical est présent pour fournir une aide médicale d'urgence, si les personnes détenues en font la demande. J'ai cherché à savoir si les personnes placées en IVS avaient été examinées par un médecin à leur arrivée et à leur sortie en vue de contrôler si elles n'avaient pas fait l'objet de mauvais traitements. Je n'ai reçu que des réponses négatives.

129. Il m'a été informé qu'à son arrivée, toute personne détenue se voit demander si elle veut exprimer une plainte quant à son état de santé. Si la réponse est négative, aucun examen médical n'est pratiqué. En outre, rien n'est prévu à la sortie de l'IVS. Il me semble que ce système laisse la place aux éventuels abus car, d'un côté, le personnel sachant que l'état de santé des individus détenus n'est pas contrôlé de manière systématique risque de ne pas s'inquiéter de possibles poursuites ; d'un autre côté, un détenu malhonnête pourrait prétendre avoir été maltraité, même si cela est faux, aucune vérification n'étant pratiquée.

130. Dès lors, il me semble qu'il serait fort opportun, utile et profitable à la police d'introduire un système de contrôle médical obligatoire et indépendant à l'entrée et à la sortie des établissements de privation de liberté. Ce contrôle devrait être mené par des médecins qualifiés qui pourraient non seulement demander aux individus s'ils ont eu des problèmes, mais également les contrôler de la manière la plus qualifiée. J'estime également qu'un tel contrôle devrait avoir lieu hors la présence des policiers (si la personne ne présente bien évidemment pas de danger pour le médecin) pour éviter toute crainte de pression ou de représailles postérieures.

c. Les conditions de travail des policiers

131. Il est assez banal de constater que dans la grande majorité des Etats membres de notre Organisation, les policiers sont loin d'être la catégorie de la population la mieux rémunérée. Cela est également le cas en Fédération de Russie. Au cours de nos rencontres avec les policiers, que ce soit avec de simples agents dans des commissariats de police, ou avec des fonctionnaires haut gradés, cette question a fait fréquemment surface. En effet, le salaire de base d'un policier n'est actuellement pas très élevé, ce qui n'est pas sans créer des problèmes au Ministère de l'Intérieur.

132. Les conversations avec nos divers interlocuteurs nous ont appris que le très faible niveau de salaire a provoqué le départ de certains membres très qualifiés du personnel vers le secteur privé, y compris vers des structures privées de gardiennage, très répandues en Russie. Ces départs massifs sont très préjudiciables pour la police dans son ensemble. Je me réfère ici à la discussion fort intéressante que j'ai eue avec des policiers dans la ville de Nijniy Taguil et qui m'a grandement éclairé sur cette situation. Mes interlocuteurs, des policiers très expérimentés, m'ont présenté leur vision des problèmes que connaît la police. Ils rejoignent sur bien des points les avis exprimés par des représentants de la société civile. Selon eux, la police a été très affectée au cours des dernières années par d'importants départs de professionnels qui ont alors été remplacés par des agents jeunes et non expérimentés. Il ne s'agirait pas de policiers non formés. Bien au contraire, presque chaque région dispose de son école de police et la quasi-majorité des policiers intégrant le service sont dotés d'une formation spécialisée.

133. Cependant, dans le métier de policier, aucune formation théorique ne peut remplacer une formation de terrain et l'expérience que les plus anciens transmettent aux plus jeunes. Or, il apparaît que, compte tenu de ces départs massifs, un grand nombre de jeunes policiers n'ont plus la chance de côtoyer leurs aînés. La chaîne de transmission générationnelle s'en est trouvée lourdement compromise et, dans certaines régions, carrément rompue. Cela a, bien évidemment, grandement porté préjudice à l'ensemble de la profession. Dès lors, il semble que les violences dont se sont plaints certains de mes interlocuteurs soient le résultat de l'activité de policiers démotivés, malformés et s'étant retrouvés dans la police par hasard. Il m'a en outre été raconté par des responsables de la police à Nijniy Taguil qu'il est même arrivé à l'époque la plus difficile, d'embaucher des personnes qui n'avaient pas de casier judiciaire vierge. Lorsqu'on s'en était rendu compte, ces personnes ont été renvoyées, mais le mal était fait. Cette situation est certes difficile, mais elle peut être améliorée. D'ailleurs, les autorités ont reconnu l'existence de ce problème et font montre d'une véritable volonté pour le résoudre. Je ne peux que les y encourager car l'existence d'une police forte, motivée, bien formée et soucieuse de la loi est une garantie du respect effectif des droits de l'homme dans tous nos Etats membres.

d. Les évènements de la ville de Blagovechtchensk

134. S'il existe d'importants problèmes liés à l'action des forces de l'ordre dans la grande majorité des régions russes, la situation dans certaines régions paraît être particulièrement préoccupante. Il convient d'attirer l'attention sur l'emploi quelques fois démesuré de la force à l'encontre de la population civile par la police. Déjà lors du voyage, j'ai reçu de nombreuses plaintes de la part des ONG quant à la situation dans la République de Bachkortostan. Les événements qui se sont récemment produits à Blagovechtchensk ne font qu'augmenter nos craintes à ce sujet. Les forces de l'ordre ont mené dans cette petite ville de la République de Bachkortostan une vaste opération dite « de prévention » entre le 8 et le 14 décembre au cours de laquelle près de 1.000 personnes ont été arrêtées.

135. Les informations recueillies auprès des personnes interpellées font état des mauvais traitements que nombre d'entre eux ont subis. Près de 300 personnes ont ainsi dû être hospitalisées suite aux coups répétés qui leur auraient été portés par plusieurs

membres des forces de l'ordre. Il s'agit des mesures tout à fait inappropriées employées à l'encontre de la population civile et de méthodes tout à fait inacceptables.

136. Les autorités de la République de Bachkirie et les autorités fédérales ont depuis reconnu que l'action des forces de l'ordre était tout à fait disproportionnée. L'Ombudsman fédéral, Vladimir Loukine, s'est saisi de l'affaire et a officiellement demandé à la Prokuratura de la République de Bachkortostan de faire toute la lumière sur ces événements déplorables. Une enquête a effectivement été ouverte, mais les investigations menées pour établir les responsabilités ne donnent pour l'instant aucun résultat tangible. J'exprime ici ma vive inquiétude quant aux procédés employés et aux violations patentes des droits de l'homme constatées. J'en appelle aux autorités locales et fédérales afin que les faits incriminés ne restent pas impunis.

3. Les établissements de détention provisoire (SIZO)

137. La détention provisoire correspond à la période au cours de laquelle une personne est emprisonnée pendant le déroulement de l'enquête. Cette période prend fin après que le tribunal ait adopté une décision définitive à son encontre. Une fois le jugement rendu, le détenu peut soit être libéré s'il est acquitté ou si la peine de prison qu'il doit purger a été couverte lors de la détention provisoire, soit condamné à une peine de prison et envoyé dans un établissement pénitencier spécialisé, dénommé en Russie « une colonie pénitentiaire » ou plus simplement « une colonie ». Durant la phase de détention provisoire, les personnes sont placées dans des maisons d'arrêt, qu'on appelle en Russie des isolateurs d'enquête, ou dans le langage commun des « SIZO ».

138. Il convient de souligner que les questions relatives aux conditions de détention provisoire, aux délais de procédure et à la surpopulation des SIZO a été l'une des plus douloureuses pour la Fédération de Russie au moment de son adhésion au Conseil de l'Europe. Il était, à cette époque, de notoriété publique que les conditions de vie dans les SIZO étaient très pénibles, que la population carcérale était très abondante, dépassant largement le nombre de places disponibles. Contrairement à la quasi-majorité des Etats membres de l'Organisation, le système pénitentiaire dépendait du Ministère de l'Intérieur, ce qui créait un risque important de conflits d'intérêts et de conflits de compétences entre les organes chargés de l'enquête et les organes pénitentiaires. Les délais de détention provisoire dépassaient largement les limites fixées par la loi, déjà assez longues en comparaison des standards européens. Ce qui explique que la réforme du système pénitentiaire et celle de la procédure pénale aient été parmi les obligations les plus importantes de la Russie.

a. Apport de la réforme du système pénitentiaire

139. Cette réforme a commencé dès l'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe et continue à ce jour. Certains progrès sensibles ont été enregistrés, d'autres restent encore à réaliser. Ainsi, tous les établissements pénitenciers sont passés sous le contrôle du Ministère de la Justice, à l'exception des IVS, dont nous avons parlé plus

haut et de quelques SIZO qui restent régis par le Service Fédéral de Sécurité (le FSB). J'espère que cette exception va rapidement disparaître au profit d'une situation de droit commun. Ce travail a été mené avec une grande détermination par le Ministère de la Justice. Je voudrais à ce titre saluer l'engagement et l'implication personnels du Ministre de la Justice, Monsieur Youri Tchaika.

140. La situation dans le secteur pénitentiaire et en particulier dans les SIZO a également fait l'objet d'un des premiers arrêts de la CEDH impliquant la Russie. La CEDH a eu à se prononcer sur la question dans l'arrêt N°47095/99 datant du 15 octobre 2002 « Kalashnikov contre la Fédération de Russie ». Dans cette affaire, la CEDH a reconnu l'existence d'une violation de l'article 3 de la Convention en raison des mauvaises conditions de détention provisoire du requérant, qualifiées de « traitement dégradant ». Il est évident qu'une telle situation était loin d'être satisfaisante et que des efforts devaient être entrepris par les autorités russes pour la faire évoluer rapidement.

141. La réforme de la politique du système pénitentiaire actuellement en cours inclut dans ses objectifs prioritaires des mutations profondes des conditions de détention. J'en ai été informé par mes interlocuteurs russes avant même le début de ma visite. Ce progrès a également fait l'objet de la Résolution Intérimaire ResDH (2003) 123 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adoptée le 4 juin 2003. C'est pour toutes ces raisons que j'ai tenu lors de ma visite à me rendre dans un nombre représentatif d'établissements pénitenciers pour pouvoir évaluer les évolutions rendues possibles par la mise en place de la réforme. J'ai ainsi visité le SIZO N 1 de Khabarovsk, le SIZO N 1 d'Irkoutsk et l'IZ – 16/2 à Kazan.

142. Je tiens également à préciser qu'à l'intérieur de ces établissements aucune limitation ne m'a été imposée. J'ai pu me déplacer librement et visiter tous les endroits qui m'intéressaient. Pareillement, j'ai pu, à chaque fois que je l'ai souhaité, discuter avec des détenus de manière ouverte et hors de la présence du personnel de garde.

143. Les conditions matérielles dans ces endroits sont très difficiles. Ainsi, dans le SIZO de Khabarovsk, j'ai visité une cellule pour les femmes. Il y avait 14 personnes dans un espace étroit, extrêmement chaud et humide. La cellule ne comportait qu'une petite fenêtre qui ne laissait même pas passer la lumière, aucun mouvement d'air n'y était perceptible, sans compter un petit ventilateur placé sur la table au milieu de la pièce et ne donnant aucun effet. Les femmes avec lesquelles j'ai pu discuter, m'ont dit qu'il n'y avait pas assez de place pour tout le monde dans la cellule et que certains jours il leur fallait dormir à tour de rôle.

144. Dans la même prison j'ai visité des cellules disciplinaires. La première qui m'a été ouverte avait récemment été refaite et se trouvait dans un état tout à fait correct. Par contre, lorsque j'ai demandé d'ouvrir la cellule d'à côté, j'ai été confronté à une vision qui choque : une pièce étroite avec une fenêtre ne laissant passer ni air, ni lumière, les murs étaient sales, couverts par la moisissure et l'humidité. Le WC était ouvert, sans aucune séparation, et diffusant de fortes odeurs. Il y avait un détenu assis par terre. Il m'a dit qu'il avait droit à une douche par semaine et à une promenade d'une heure par jour dans la cour, mais qui avait été remplacée par une promenade sur le toit par manque de personnel de garde.

145. Dans le SIZO d'Irkoutsk, nous avons visité toute une aile où les cellules se trouvaient dans un état affreux. Elles étaient vétustes, sales et surpeuplées. Comptant de 4 à 17 personnes, elles n'avaient ni aération, ni éclairage appropriés. Les lits et le linge étaient horribles. Nous avons vu d'autres sections dont l'état général était incomparable. Les autorités nous ont rassurés et annoncés que des travaux étaient prévus dans la section en mauvais état et nous avons pu constater qu'ils avaient débutés dans le couloir.

146. Dans l'ensemble, j'ai acquis la ferme conviction que la grande partie des locaux de ces SIZO nécessitait des travaux de reconstruction générale. Les épaisses couches de peinture fraîche appliquées sur les murs tout au long de notre parcours ne pouvaient en rien cacher la vétusté totale et probablement irréparable de ces lieux. De plus, les murs et les sols fraîchement repeints dégageaient une odeur si étouffante que toutes mes pensées se sont concentrées, en ce mois de juillet caniculaire, sur les souffrances plus que probables des détenus, dont j'étais devenu l'auteur involontaire. Je dois cependant remarquer qu'à mesure que la visite progressait d'Est en Ouest, la peinture est devenue moins abondante et l'atmosphère plus respirable, alors que les couleurs des murs et des sols choisies par l'administration pénitentiaire passaient du brun et du noir oppressants aux verts et bleus de l'espoir.

147. Cela dit, il convient d'établir une nette différence entre les locaux très anciens et ceux qui ont été rénovés, sans parler des bâtiments nouvellement construits. Dans les premiers, j'ai pu voir des cellules étroites, surpeuplées et mal aérées dont les murs et les plafonds étaient parsemés de nombreuses tâches provoquées par la moisissure et l'humidité. Dans les seconds, les cellules étaient conformes aux normes européennes, les détenus étaient en nombre conforme à la surface des locaux et certaines cellules étaient dotées de postes de télévision.

148. Malgré tout ce que je viens de dire, il est important de constater que des changements très positifs ont déjà été réalisés dans le secteur pénitentiaire. Ainsi, le nouveau CPP, entré en vigueur le 1 juillet 2002, a entraîné une baisse importante du nombre de personnes placées en détention avant le procès. Ceci s'explique notamment par le transfert aux tribunaux de la compétence d'ordonner la détention, et par la mise en place de conditions plus strictes présidant toute décision de placement en détention provisoire. Dès lors, selon les chiffres fournis par les autorités russes, le nombre mensuel moyen de personnes en détention provisoire a diminué de 10.000 en 2001 à 3.700 en septembre octobre 2002 ; cette évolution s'est poursuivie en 2003 et 2004. En conséquence, le nombre total de personnes en détention provisoire est passé de 199.000 en octobre 2001 à 145.000 en octobre 2002, et à 136.000 en 2004[4], ce qui a considérablement réduit la surpopulation dans les SIZO. Cette évolution a largement rapproché le système pénitentiaire russe du respect de la norme de 4 m² par détenu. Ce travail doit être poursuivi et accéléré.

149. En outre, il convient de rappeler d'un autre épisode significatif. Au moment où nous visitions l'un des derniers établissements pénitentiaires de notre programme, nous avons reçu un coup de téléphone de la part de Monsieur Yuri Kalinine, le vice-

[4] D'après les chiffres du Ministère de la Justice

Ministre de la Justice responsable du système pénitentiaire. M. Kalinine nous a informés que le Gouvernement avait pris, le jour même, une décision d'augmenter l'article du budget de l'année 2005 relatif au financement des travaux dans le système des SIZO. Un montant supplémentaire de 400 millions de roubles sera ainsi alloué à ce secteur.

b. Améliorations devant être apportées dans le secteur pénitentiaire

150. Le Programme fédéral de réforme du système pénitentiaire du Ministère de la justice pour 2002-2006, adopté par une décision du Gouvernement russe en date du 29 août 2001, prévoit la construction de nouvelles maisons d'arrêt avec la création de 10.130 places et la rénovation de nombreuses installations existantes en vue d'améliorer notamment les conditions sanitaires de la détention. Nous avons pu voir certaines réalisations dans le cadre de ce programme. Ainsi, lors de la visite du SIZO N 1 d'Irkoutsk, nous nous sommes rendus dans le nouveau bâtiment inauguré trois jours auparavant et destiné à accueillir les mineurs. J'ai pu apprécier l'agencement des cellules qui ressemblent davantage à des chambres pour quatre personnes, comportant du mobilier respirant la normalité. J'ai été ravi de constater que ce bâtiment est équipé de classes d'études et d'une salle de sport. Je ne peux que féliciter les autorités qui ont permis la réalisation de ce projet et souhaiter que d'autres parties du SIZO soit mises au même niveau.

151. Dans ce contexte, il me semble que des améliorations d'ensemble doivent être apportées au système des SIZO. Ainsi, dans des bâtiments anciens, les cellules sont dotées de fenêtres très petites, ce qui limite considérablement l'arrivée de la lumière. Dès lors, il faudrait entreprendre des efforts pour rendre les cellules plus accessibles à la lumière. Cela suppose au moins que rien ne soit apposé aux fenêtres, et que même les rideaux extérieurs dénommés parfois des « *jalousies* » soient enlevés.

152. De plus, le fait que les détenus soient privés de toute occupation à l'intérieur des SIZO rend les conditions de détention des plus pénibles. Rien n'est prévu, excepté une promenade quotidienne d'une heure. Dès lors, il faudrait faire des efforts et proposer aux détenus qui le souhaitent des activités supplémentaires. La création de salles de sport serait des plus positives. En outre, les endroits de promenade sont généralement cloîtrés et étroits. Il est urgent et nécessaire d'entreprendre des travaux afin de les améliorer.

153. Il serait également souhaitable de faciliter les visites des proches des détenus. De nombreuses personnes incarcérées se sont en effet plaintes de la nécessité pour leurs proches d'obtenir au préalable un permis. Or, le système répandu dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe est celle d'une présomption des visites autorisées, c'est-à-dire, qu'il est considéré que les visites sont autorisées, mais peuvent être limitées par une décision spéciale du juge ou de l'administration. Il faudrait que le principe de la liberté de visites devienne également la règle en Russie.

154. Un autre problème douloureux reste celui de l'état de santé des détenus. Les personnes qui se retrouvent le plus souvent en prison viennent en général des milieux défavorisés, même si j'ai bien retenu un proverbe russe plein de sagesse disant qu'il ne faut jamais jurer de ne pas tomber dans la misère ou de se retrouver en prison. Il

est connu qu'un nombre important de détenus entre en prison dans un état de santé déjà mauvais, se retrouvant dès lors à la charge de l'administration pénitentiaire. Durant mes visites, j'ai constamment demandé à voir le département médical des prisons où j'ai pu discuter avec les médecins, dont je salue le courage et le dévouement. Je dois dire que les services médicaux que j'ai pu voir différaient de par leur niveau d'équipement. Je tiens néanmoins à préciser que chaque établissement disposait de son propre service médical. Il me semble que les problèmes qu'ils rencontrent actuellement sont en général identiques à ceux que les prisons connaissent. Tous manquent d'équipements modernes. Toutefois, il m'a été précisé que ces derniers temps, un financement plus substantiel permet de recevoir plus de médicaments, mais il est clair que cela reste insuffisant.

155. En particulier, la tuberculose reste présente dans un grand nombre d'établissements. Les personnes malades sont certes traitées mais les médicaments ne sont pas toujours suffisants et le système de prévention de la maladie comporte des défaillances.

156. Dans le même temps, j'ai eu l'impression d'un manque quasi-total de préparation des services médicaux aux nouvelles maladies de plus en plus présentes dans le milieu carcéral. Il s'agit avant tout du SIDA. Dans tous les établissements visités, on m'a confirmé la présence des personnes infectées par le virus du HIV, mais j'ai pu comprendre qu'aucun traitement spécialisé n'est actuellement dispensé aux détenus.

157. Je ne peux pas oublier ce jeune homme d'une vingtaine d'années que j'ai rencontré dans une cellule disciplinaire de la colonie pénitentiaire 272/4 à Plishkino (région d'Irkoutsk). Il y a été placé après avoir participé à une bagarre. Notre visite a semblé constituer pour lui une certaine distraction en attendant que sa punition passe. J'ai pu discuté avec lui en toute liberté et j'ai trouvé l'explication qu'il m'a donnée au sujet de sa courte et tragique vie assez simple, terrible et banale à la fois. Le jeune m'a raconté qu'il avait passé son enfance dans un environnement défavorisé. Il n'avait pas de père et sa mère devait, avec le peu d'argent qu'elle gagnait, les nourrir lui et son frère. Après l'école, il a mal tourné et de toute manière, sa famille n'avait pas d'argent pour assurer ses études. « De toute manière, me disait-il, j'ai le virus de SIDA et je vais bientôt mourir, alors à quoi bon ? ». C'est alors que j'ai compris qu'il n'avait même pas connaissance de l'existence des thérapies modernes permettant aux personnes infectées de vivre normalement. Le personnel médical m'a confirmé qu'aucun traitement spécialisé n'est dispensé aux personnes ayant contracté le virus du SIDA. Dès lors, j'appelle les autorités russes à apporter une réponse rapide à ce problème. Les médicaments sont certes assez onéreux, mais je suis convaincu qu'un pays comme la Russie, possédant un niveau médical traditionnellement élevé, pourra donner une réponse positive à cette question. En outre, il me semble que des ONG spécialisées pourraient également apporter leur aide aux autorités pour aider et soutenir les malades.

c. Plaintes concernant les mauvais traitements lors de la détention provisoire

158. Je dois remarquer que lors de mes conversations avec les détenus, je n'ai pas reçu de plaintes faisant état de mauvais traitements ou des violences de la part du personnel pénitentiaire, ce qui est évidemment très positif. Par contre, des plaintes m'ont été adressées concernant des forces de la police. Je dois dire que ces plaintes ont dans un

premier temps appelé mon grand étonnement car, d'après ce qui m'a été expliqué, à partir du placement en détention provisoire un détenu ne devrait plus avoir de contact avec la police. Dès lors, comment pourrait-il subir des violences policières ? La réponse n'a pas été évidente ; elle m'est venue de la part des détenus et surtout de la part des avocats rencontrés au cours de mes déplacements.

159. Lors d'une conversation dans une cellule du SIZO à Irkoutsk j'ai essayé de bien comprendre d'où venait le mal. Cette cellule était peuplée d'une vingtaine de détenus, dans leur grande majorité assez jeunes. Dans un premier temps ils m'ont bien confirmé ne pas avoir subi de violences à l'intérieur de la prison. Ils étaient très insistants dans leur formule, à tel point que l'expression « à l'intérieur » commençait à me poser question. Je leur ai donc demandé s'ils avaient eu des problèmes à l'extérieur. De par le silence qui caractérise l'univers carcéral, j'ai compris que je m'approchais de la vérité. J'ai insisté et à un certain moment l'un des garçons m'a dit qu'il avait été battu par des policiers lors des procédures d'enquêtes conduites en dehors de la prison. Puis, les langues ont commencé à se délier. J'ai été très surpris par le fait qu'au final, les détenus en soient venus à parler des violences comme de quelque chose d'assez normal, ou du moins habituel. Et lorsque j'ai voulu savoir si ces choses se produisaient souvent ou s'il s'agissait d'événements exceptionnels, ils m'ont dit qu'il s'agissait plutôt d'une règle.

160. Cette situation m'a paru extrêmement préoccupante et j'ai essayé d'en parler avec tous les professionnels que j'ai rencontrés. Il a été clair que les plaintes ne concernaient ni le personnel pénitentiaire, ni les procureurs, ni encore les enquêteurs. Or, il me semblait que toutes les procédures d'enquête devaient être menées en leur présence, du moins c'est ce qui ressort du nouveau CPP.

161. Or, il m'a été expliqué qu'il existe une loi datant du début des années 1980 et modifiée en 1995 qui régit également quelques éléments de l'enquête pénale. Il s'agit de la loi N 144-FZ du 12 août 1995 relative « à l'activité opérative d'enquête ». D'après ce que j'ai pu comprendre, cette Loi sur l'activité opérative fixe quelques-unes des modalités de l'enquête pénale. Elle est surtout destinée à garantir la sûreté de l'Etat. Selon cette loi, l'enquête peut être menée de manière ouverte ou secrète par des organes émanant du Ministère de l'Intérieur, du FSB et d'autres services spécialisés. Les dispositions de cette loi n'obligent pas la présence et l'assistance d'un avocat et d'un procureur lors des actes de l'enquête. Probablement parce qu'il s'agit le plus souvent d'investigations destinées à poursuivre et arrêter un criminel. Dans le même temps, l'enquête menée contre un détenu de droit commun est régie par le CPP. Il s'agit d'un processus devant être mené par un enquêteur sous contrôle d'un procureur.

162. Dès lors, il me semble qu'il existe en la matière un risque de collision entre deux législations régissant les mêmes faits. D'après mes interlocuteurs, les policiers, conformément à la loi sur l'enquête opérative, procèdent régulièrement à l'extraction des détenus du SIZO et les interrogent sans la présence de leur avocat et de l'enquêteur, apparemment non requise par cette législation, alors que le Code de procédure pénale le prévoit. Une telle absence d'avocat et d'enquêteurs risque de présenter aux yeux de certains policiers, chargés de l'enquête, une facilité pour

extorquer des aveux en utilisant des moyens interdits, y compris la force. C'est apparemment à ce stade que se produisent régulièrement des violences dénoncées par les détenus.

163. En outre, lors de ma rencontre avec les hautes autorités de la police à Kazan, un autre problème m'a été exposé. Il paraît qu'une circulaire du Ministère des Affaires Intérieures, exige des fonctionnaires la résolution de 100% de cas. L'appréciation de leur travail et le montant de leur rémunération en dépendraient directement. Une telle fixation d'objectifs risque de devenir un réel facteur de violences.

164. Beaucoup d'avocats m'ont parlé d'une certaine contradiction existant entre la loi de 1995 et le CPP adopté postérieurement à celle-ci. Toutefois, l'existence de violences policières pouvant être basées sur une législation destinée à l'origine à régir des situations bien différentes des simples enquêtes de droit commun ne peut que m'inquiéter. J'appelle donc les autorités russes à se saisir de la question et à apporter une réponse claire et précise en la matière pour mettre fin aux abus pouvant provenir de la part de ceux qui voudraient profiter d'une collision juridique pour choisir la facilité contre le droit, la violation des droits de l'homme au lieu de leur défense dont ils ont la charge.

4. Les établissements pénitenciers ou colonies

165. Une fois la personne définitivement reconnue coupable et condamnée à purger une peine de prison, elle est envoyée dans un établissement pénitencier qui porte d'ordinaire le nom de « colonie ». Durant cette visite, je me suis rendu dans trois grandes colonies situées dans différentes régions du pays. Ainsi, nous avons été accueillis dans la colonie 272/4 à Plishkino (région d'Irkoutsk), puis dans la colonie IK-6 de la ville de Nijniy Taguil destinée à recevoir des femmes ; la dernière colonie visitée était celle N 14 de la ville d'Elisavetinskaya à proximité de Krasnodar.

166. Je tiens d'ores et déjà à dire que, de tous les types d'établissements pénitentiaires, les colonies me sont apparues comme posant moins de problèmes graves. Je ne sous-entend pas par là que la situation y est formidable, mais en comparaison des autres établissements visités et décrits dans le présent rapport, les colonies sont certainement les lieux où les bienfaits de la réforme et des changements réalisés se font le plus sentir. Cette impression plus positive viendrait probablement aussi du fait que les condamnés ne s'y trouvent pas dans des cellules étroites à longueur de journée, mais bénéficient des conditions plus humaines. Leurs mouvements ne sont pas limités à l'intérieur des baraquements ; ils ont accès à des cuisines collectives où ils peuvent se préparer de la nourriture en privé. Les baraquements comportent également des salles de lecture, une salle de télévision, ainsi que d'autres espaces destinées aux loisirs. Même si ces locaux connaissent des conditions matérielles différentes, ils possèdent dans leur majorité les facilités citées ci-dessus.

167. Je dois ajouter que lors de la visite de la colonie de Plishkino, nous avons été informés que quelques semaines auparavant une mutinerie s'y était produite. Certains représentants des ONG nous ont dit des mauvais traitements infligés par l'administration aux détenus sont à l'origine de ces évènements ; d'autres ONG ont

exposé une version différente des faits. Dans tous les cas, l'administration pénitentiaire nous a informés qu'une enquête était en cours, mais que, selon les premières conclusions, la mutinerie aurait été provoquée par le milieu mafieux de la colonie pour protester contre la nomination d'un nouveau directeur.

168. Je ne voudrais pas procéder ici à une analyse exhaustive de la situation des colonies car tel n'est pas l'objectif principal du rapport. C'est pourquoi, je me limiterai à citer quelques points qui me paraissent être les plus significatifs.

a. Les problèmes de nourriture

169. Dans chaque établissement visité, j'ai pu voir des cuisines et la nourriture qui s'y était préparée. Je dois dire que le jour de ma visite la qualité et la quantité de la nourriture étaient satisfaisantes. Les autorités m'ont toutefois expliqué que les problèmes sont bien réels dans ce domaine car le financement par personne et par jour avoisinant actuellement les 20 roubles n'est pas suffisant, même si la situation est nettement meilleure qu'autrefois.

170. D'ailleurs, l'administration s'efforce dans nombre de colonies de trouver des solutions pour améliorer la qualité de l'alimentation par des moyens internes. Ainsi, dans chaque établissement que j'ai visité, j'ai constaté l'existence d'un potager et d'une ferme où travaillent des condamnés eux-mêmes. Les produits de leur travail sont utilisés dans les cuisines de la colonie de manière quotidienne.

171. Toutefois, dans les lettres d'informations que je reçois en provenance des colonies russes, ainsi que celles qui me parviennent des ONG, je sais que les problèmes alimentaires sont bien présents et attendent d'être résolus dans un grand nombre d'établissements. J'en appelle donc aux autorités pour accélérer la résolution de ce pénible problème. Toute personne privée de liberté est punie par le fait même de cette privation, elle ne doit pas subir d'autres peines et mauvais traitements, y compris la malnutrition.

b. Les conditions de travail

172. D'abord, il me semble très important que les condamnés aient la possibilité d'exercer une activité professionnelle pendant qu'ils purgent leur peine. J'ai bien apprécié les efforts accomplis par l'administration pénitentiaire pour offrir du travail à tous ceux qui le souhaitent. Il est d'ailleurs important de noter que la situation a évolué depuis la fin du régime soviétique ; travailler n'est plus une obligation pour les personnes privées de liberté ; il s'agit d'une activité exercée à titre volontaire et évidemment rémunérée.

173. Cette activité n'est toutefois pas sans poser de problèmes. En effet, l'économie de marché qui régit désormais la société russe a imposé de nouvelles règles, qui sont parvenues jusqu'au monde des colonies. Ces dernières ne peuvent procurer du travail aux personnes le souhaitant qu'à condition d'avoir des partenaires économiques prêts à leur passer des commandes. Or, d'après mes interlocuteurs de l'administration pénitentiaire, il est de plus en plus difficile d'obtenir des commandes et donc de maintenir des places de travail car la concurrence est très rude. Dans les trois

colonies visitées, j'ai pu observer la nature et les conditions du travail exercé. Dans les deux premières, il s'agissait surtout d'un travail de couture, réalisé sur commande du Ministère de la défense ou d'entreprises d'alimentation (uniforme des cuisiniers, etc.). J'ai surtout été très impressionné par la colonie d'Elisavetinskaya ; son directeur m'a fait visiter une nouvelle usine construite par un investisseur privé et destinée à produire des matériaux modernes de construction. Cette usine est digne des meilleures entreprises du marché en la matière. Malheureusement, des détenus m'ont dit que sa mise en fonctionnement avait réduit par trois le nombre de postes de travail dans la prison. Décidément, le progrès et la modernité économiques touchent également le monde très fermé des prisons. L'un des détenus m'a même affirmé craindre désormais des délocalisations !

174. J'ai discuté avec des personnes qui travaillaient et dans leur grande majorité ils étaient contents de pouvoir occuper leur temps et de gagner un peu d'argent. La possibilité offerte aux nombreuses personnes jeunes qui arrivent dans la colonie sans profession d'en apprendre une et de pouvoir l'exercer une fois libérée constitue un facteur tout à fait positif. Toutefois, certains détenus se sont plaints du fait que les retenues sur leurs salaires soient trop importantes. En effet, d'après ce que j'ai compris, sont soustraits des salaires des sommes destinées à couvrir les frais de présence de la personne dans la colonie. Même si le principe n'est probablement pas inacceptable, je ne comprends pas pourquoi ces frais constituent jusqu'à 75% du salaire, démotivant ainsi la personne qui a l'impression de travailler pour rien.

c. Colonies pour femmes et présence des enfants

175. La colonie IK-6 que j'ai visitée a la particularité d'être destinée aux femmes. Elles accueillent même celles qui accouchent lors de leur séjour en prison ou qui s'y retrouvent alors qu'elles ont des enfants de moins de trois ans. A cette fin, la colonie possède une maison d'enfants où les enfants sont placés et peuvent être quotidiennement visités par leurs mères. Les mères peuvent d'abord les allaiter, puis simplement rester avec leurs bébés.

176. Je dois dire avoir été très impressionné par les soins apportés par le personnel aux petits, ainsi que par les conditions matérielles de cette maison où presque tout est fabriqué par les mains des mères et d'autres femmes qui n'ont pas de bébés dans cette maison. Cette image est très touchante et permet même d'oublier pendant quelques instants l'horreur de voir des bébés emprisonnés malgré eux, alors qu'ils sont complètement innocents.

177. En même temps, je comprends que cela soit fait pour le bien des mères et des enfants, permettant d'éviter la séparation car le contraire serait autrement plus insupportable. Toutefois, un autre problème se pose quand les enfants atteignent l'âge de trois ans, âge auquel ils sont séparés de leur mère. Cette situation est très difficile et nécessite d'être étudiée et résolue. Je sais que les représentants de l'administration pénitentiaire y travaillent actuellement et j'espère qu'une solution préservant les intérêts de la mère et de l'enfant sera trouvée.

178. Lors de notre visite, on nous a parlé de cas de mauvais traitements qui auraient été infligés à trois jeunes femmes placées dans le quartier disciplinaire. Je m'y suis rendu et n'y ai trouvé qu'une femme qui a refusé de me parler. Le chef du quartier m'a dit que les deux autres femmes étaient en train de subir des examens médicaux. Dès lors, j'ai pensé les trouver dans le service médical, mais elles n'y étaient pas. A cet instant, on m'a dit qu'elles étaient emmenées dans le service de radiologie. Ce jeu de réponses évasives ne m'a pas paru très convaincant, ce que j'ai signalé à mes interlocuteurs.

179. Toutefois, je dois remercier les autorités de la région de Sverdlovsk pour leur aide et l'attention qu'elles portent à cette colonie et à cette maison d'enfant, et en particulier Madame Tatiana Merzliakova, l'Ombudsman de la région, dont le travail dans la colonie ne fait aucun doute car j'ai constaté qu'elle est reconnue par un grand nombre de détenus sans qu'on la leur présente.

V. DROITS DES MINORITES NATIONALES

1. Situation générale

180. Lorsqu'on arrive en Russie, on est évidemment fasciné par la grandeur de cet immense pays qui à lui seul représente un continent entier. Mais, outre la beauté de sa nature, c'est sa population qui surprend et impressionne. Une grande famille de peuples et de groupes ethniques vit sur ce vaste territoire depuis des siècles. La Fédération de Russie est un Etat multiethnique et multiconfessionnel. Plus de 170 groupes ethniques, désignés sous le terme de nationalités, y vivent. Dans la langue et le droit russes, le mot nationalité renvoie à l'appartenance ethnique, nationale ou religieuse. La population de chacun de ces groupes ethniques peut varier énormément en nombre, englobant pour certains plusieurs millions de personnes (Russes, Tatars, etc.), alors que d'autres représentent moins d'une dizaine de milliers de personnes (Nenets, Samis, etc.).

181. Le territoire de la Fédération de Russie est divisé en 21 Républiques dites « nationales », 6 territoires (*krais*), 49 *oblast* (régions), 2 villes fédérales, un oblast autonome et 10 zones (*okroug*) autonomes. Toutes ces entités sont formées sur une base multiethnique. Le groupe ethnique « éponyme » ne rassemble plus de la moitié de la population que dans sept Républiques. Mais bien évidemment, que la région soit « nationale » ou non, tous les citoyens y ont des droits égaux, selon la loi, et personne n'est privilégié ou discriminé en fonction de son appartenance ethnique. Déjà auparavant, j'avais beaucoup entendu parler du traitement de la question des minorités par les autorités russes. Il s'agit d'une question d'importance vitale dont la bonne approche a garanti la survie et la paix civile de la Russie depuis des siècles.

182. La question du respect et de la protection du droit des minorités présente une grande importance dans l'Europe moderne et nous savons à quel point elle est compliquée et sensible. Le Conseil de l'Europe accorde une attention particulière à la garantie des droits des minorités transcrits dans un certain nombre d'instruments juridiques, à commencer par la Convention-cadre sur le droit des minorités. En préparant cette visite, j'ai souhaité étudier l'expérience russe en la matière. Je me suis rendu dans les

Républiques du Tatarstan et de Tchétchénie et dans l'Okroug autonome de Khanty-Mansiysk pour mieux comprendre la situation, les avancées et les difficultés présentes. Plus généralement, dans chaque région visitée, j'ai essayé de rencontrer des représentants des minorités et communautés religieuses actives dans la région.

183. J'ai pu apprécier les efforts et les progrès effectués en matière de protection des droits des minorités nationales et de développement culturel de ces dites minorités, mais j'ai également été confronté à plusieurs problèmes. Je tiens à signaler d'ores et déjà avoir été très impressionné par les initiatives prises par la République du Tatarstan pour faciliter la bonne entente entre les groupes ethniques. Je crois que la République du Tatarstan peut aisément être qualifiée de laboratoire de la collaboration entre les différentes nationalités.

2. Aspects juridiques et politiques : les autonomies nationales et culturelles

184. Les dispositifs législatifs et politiques actuellement en vigueur en Fédération de Russie vont dans le sens d'une coopération accrue entre les autorités et les représentants des minorités et entre les minorités entre elles. Ils fournissent des outils de premier ordre dans la mise en place d'une concorde entre les différents groupes ethniques qui peuplent la Fédération de Russie.

185. La Fédération de Russie a signé la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales le 28 février 1996 et l'a ratifiée le 21 août 1998, ce qui est effectivement un pas très positif.

a. Autonomies nationales culturelles

186. En juin 1996, a été adoptée la loi relative à l'autonomie nationale culturelle. Elle constitue le principal outil juridique et politique permettant et encadrant le développement des minorités nationales. Les autonomies nationales culturelles existent aux niveaux fédéral, régional et local. Elles correspondent à des associations volontaires de citoyens se définissant de par leur appartenance ethnique, nationale et religieuse. Elles constituent des autogestions nationales et culturelles qui jouent un rôle essentiel dans la préservation, le développement et la diffusion des langues, cultures, traditions et coutumes des groupes ethniques. En 2004, on comptabilise plus de 300 autonomies nationales culturelles dont 15 se situent au niveau fédéral.

187. Le Conseil consultatif sur les autonomies nationales culturelles auprès du gouvernement de la Fédération de Russie participe à la définition des projets fédéraux et apporte une importante contribution en matière de protection des droits des minorités nationales.

188. Des associations ou des conseils interethniques existent dans plusieurs sujets de la Fédération. L'Association des autonomies nationales culturelles du Tatarstan rassemble, par exemple, plus de trente nationalités (Tatars, Allemands, Ukrainiens, Arméniens, Azéris, Assyriens…). Ce type d'organisations permet l'instauration d'un dialogue au plus haut niveau. Elles agissent, en sus, comme des organes consultatifs et prennent part aux débats concernant la question nationale aux niveaux régional et

local. Généralement, le Conseil consultatif possède une maison à sa disposition permettant de tenir des réunions ou des activités culturelles. Ces maisons sont appelées dans un grand nombre de régions les « Maisons de l'amitié entre les peuples », un terme répandu en Union soviétique, mais auquel les citoyens russes restent très attachés.

189. Lors de la visite, j'ai tenu à rencontrer des représentants des autonomies culturelles ; d'ailleurs ces rencontres ont souvent eu lieu dans les Maisons de l'amitié entre les peuples. J'ai surtout apprécié ces Maisons à Ekaterinbourg et à Kazan. J'y ai vu de vrais centres culturels modernes et accueillants, mettant à disposition des associations des locaux et du personnel qualifié et attentionné, chargé d'organiser des activités culturelles et éducatives.

190. Les représentants des associations que j'ai rencontrés m'ont assuré des échanges constructifs qu'ils ont avec les autorités locales et régionales. Ils ont souligné l'importance du soutien affiché par ces dernières dans le maintien et le développement des langues et cultures nationales, ainsi que dans la renaissance religieuse des différentes communautés.

b. Assemblée des Peuples de Russie

191. Créée en 1998, l'Assemblée des Peuples de Russie constitue un deuxième cadre d'échanges. Elle réunit les autonomies nationales culturelles, les associations et organisations publiques à caractère ethnique, national et/ou religieux. Elle est chargée de garantir le dialogue entre les minorités ethniques et entre ces dernières et les autorités fédérales, régionales et locales. Elle participe à la surveillance du bon respect des droits des minorités.

192. Outre la loi relative à l'autonomie nationale culturelle et la création de l'Assemblée des Peuples de Russie, d'autres dispositions légales garantissent les droits des minorités nationales : plusieurs articles de la Constitution de la Fédération de Russie (notamment les articles 26, 28, 29 et 69), la loi sur la garantie des droits des petits peuples indigènes, les lois sur la citoyenneté, l'éducation, les médias et la loi sur la liberté d'association religieuse. L'arsenal législatif a été renforcé en 2002 par l'adoption de la loi fédérale sur la nationalité de la Fédération de Russie, de la loi sur le statut juridique des personnes étrangères résidant dans la Fédération de Russie et de la loi sur la lutte contre l'extrémisme.

193. Il est cependant à noter que le ministère des Affaires relatives aux nationalités et de la Politique en matière de nationalités et de migration de la Fédération de Russie, créé en 2001, a été supprimé récemment. Il incombe désormais au ministre du développement régional de la Fédération de Russie, actuellement M. Vladimir A. Yakovlev, de s'occuper de la question des nationalités et de veiller au respect du droit des minorités nationales.

3. Participation des minorités nationales à la vie politique

194. J'ai principalement visité des entités territoriales nationales. Mais j'ai pris soin de rencontrer systématiquement les représentants des différentes nationalités y séjournant. Cette démarche m'a permis de conforter mes premières impressions et de constater la coopération et l'entente entre les différentes nationalités qui cohabitent sur un même territoire, indépendamment de leur importance démographique. Le fait que ces dernières soient généralement représentées au sein des pouvoirs locaux et régionaux facilitent la bonne harmonie. J'aimerais en cela faire part de mon expérience dans la région (okroug) autonome de Khanty-Mansiysk, en Sibérie, où j'ai pu apprécier la mise en pratique de cette disposition garantie par la Constitution, plusieurs lois fédérales russes et instruments internationaux. J'ai ainsi appris que le gouverneur de la Région de Khanty-Mansiysk est d'origine russe, que le vice Premier ministre est originaire du Daguestan et que le ministre des Affaires Etrangères est tatar. D'ailleurs, c'est bien le cas partout en Russie. Le côté multiethnique et multiculturel ressort partout et témoigne de la richesse des relations humaines.

195. D'une manière générale, j'ai noté une bonne participation des représentants des minorités à la gestion des affaires publiques. Cette participation varie certes d'une région à l'autre mais reste un principe respecté.

196. J'ai également rencontré des représentants des diasporas et ceux d'organisations communautaires dans la plupart des régions que j'ai visitées. Tous m'ont expliqué la bonne collaboration qui les lie à un pouvoir respectueux du droit des minorités. Ainsi, les Allemands qui résident au Tatarstan soulignent que leur renaissance culturelle et religieuse se fait en étroite coopération avec les autorités de la République et les pouvoirs locaux.

197. Les autorités régionales et locales apparaissent en cela comme des acteurs essentiels du dialogue interethnique et du développement des minorités nationales. Elles sont les interlocuteurs privilégiés des associations et organisations publiques culturelles ou religieuses. Leur réceptivité aux demandes des représentants des groupes ethniques et leur volonté politique participent donc directement du bon développement des minorités nationales.

198. Cette bonne entente prend également forme à un niveau interrégional. Plusieurs traités et accords bilatéraux ont été signés entre certaines Républiques voisines. La République du Tatarstan a ainsi signé un traité avec la République de Chouvashi et celle de Bachkortostan, respectivement en 1992 et 1994.

199. D'autres initiatives, telles l'organisation de congrès, conférences et autres consultations à tous les échelons administratifs et politiques permettent d'approfondir le dialogue.

200. En outre, j'ai eu le plaisir de rencontrer les délégués du Congrès des écrivains issus des peuples de la famille Finno-ougrienne qui s'est tenu à Khanty-Mansiysk lors de notre passage dans la région. J'ai même eu l'honneur d'intervenir lors de l'ouverture du Congrès. En discutant avec les délégués, j'ai beaucoup appris sur l'apport des

peuples finno-ougriens dans la vie culturelle de la Fédération de Russie, ainsi que sur l'aide qu'ils procurent aux autorités fédérales dans le renforcement des relations économiques et culturelles avec des pays dont une partie de la population est issue de la même famille linguistique, tels que la Finlande, la Hongrie et l'Estonie. Je ne peux que saluer cette action et encourager son développement.

4. Développement culturel

201. La sauvegarde du patrimoine identitaire des peuples minoritaires doit s'effectuer par de nombreuses voies mais le développement culturel, le maintien des traditions nationales et la pratique des langues minoritaires constituent la pierre angulaire de ce processus indispensable à toute démocratie. Dans ce contexte, j'ai pu constater que le maintien et le développement des cultures et des langues nationales retiennent particulièrement l'attention des autorités fédérales, régionales et locales et je voudrais les en féliciter. Tout le long de la visite, j'ai tenu à visiter des centres culturels nationaux dans les régions que j'ai traversées. Je me suis également rendu autant que possible dans des écoles secondaires, et, en particulier, dans celles proposant un enseignement dans les langues des minorités. C'est, en effet, à l'école qu'un enfant peut et doit recevoir les bases de sa culture d'appartenance, de même que les bases de la culture nationale. D'ailleurs, l'une ne contredit nullement l'autre, sinon l'aide et l'amplifie. J'ai ainsi observé la bonne tenue des cultures des peuples minoritaires et les efforts déployés non seulement pour permettre leur pérennisation, mais aussi pour soutenir leur essor.

202. Les centres culturels que j'ai visités promeuvent une culture, une langue, une histoire et des modes de vie spécifiques à la nationalité qu'ils représentent. Leurs activités sont diverses et variées et s'adressent, en général, aux personnes de tous âges. Ces activités vont des cours de langues de soutien aux personnes âgées en passant par la création des groupes de chant ou de théâtre ethniques, souvent de très haute qualité artistique. Mais j'ai particulièrement apprécié le fait que ces centres ne fonctionnent pas dans un esprit d'isolement. Au contraire, des initiatives multiples sont entreprises pour rapprocher les cultures et les personnes et pour faire découvrir une culture spécifique aux représentants d'autres groupes minoritaires ou majoritaires. J'ai été très intéressé de savoir que des activités multiethniques sont régulièrement organisées, ce qui sert au renforcement de la compréhension mutuelle. Ainsi, le festival des cultures nationales organisé tous les ans dans la Région de Krasnodar fait partie de ces initiatives. La plupart des groupes ethniques vivant sur le territoire de Krasnodar y sont représentés, exception faite des Turcs Meskhètes. Nous aurons à traiter ce problème plus tard.

203. La Constitution de la Fédération de Russie reconnaît le russe comme langue officielle. Toutefois, les Républiques de la Fédération peuvent déclarer une ou plusieurs autres langues officielles. La plupart des sujets de la Fédération de Russie possèdent ainsi au moins deux langues officielles : le russe et la langue de la nationalité « éponyme ». Le Daguestan est une exception avec dix langues officielles – avar, azerbaïdjanais, darguine, lack, lesguien, nogaï, tabassaran, tats, tchétchène et russe – mettant sur un même pied d'égalité les nationalités les plus importantes qui y cohabitent. Une telle approche démocratique de l'utilisation des langues est

certainement un atout et une richesse de la culture russe. D'ailleurs, il paraît que cette liberté a toujours existé, à l'exception des sombres années du stalinisme.

204. J'ai été particulièrement impressionné par ma visite au Tatarstan. Les autorités y ont pris de nombreuses dispositions juridiques pour renforcer le droit de chaque groupe ethnique vivant dans la République, en matière linguistique notamment. Ainsi, selon la législation locale, dans un point de peuplement compact qui rassemble une nationalité, la langue de cette nationalité peut être déclarée langue de communication en sus des langues officielles reconnues par la Constitution de la République du Tatarstan.

205. Les médias écrits, télévisuels et radiophoniques participent de la vivacité des langues nationales et de leur diffusion. Les journaux et quotidiens diffusés en langue nationale sont nombreux ; ils représentent plus de 4.000 publications dans toute la Fédération. Dans la Région de Krasnodar, sept langues nationales sont représentées dans la presse : le russe, l'arménien, l'adyg, le géorgien, le kurde, l'allemand, le grec. En revanche, si la plupart des sujets de la Fédération possèdent leurs propres chaînes de télévision et de radio en langues nationales, le russe reste la langue dominante dans les médias radiophoniques et télévisuels. Il existe certes de nombreuses chaînes et programmes en langues nationales, mais celles-ci ne sont pas toujours soutenues financièrement par l'Etat et rencontrent des difficultés à assurer la continuité de leur programmation. Cependant, ces difficultés ne doivent pas cacher des exemples de réussite. Ainsi, lors de ma visite à Khanty-Mansiysk, j'ai rencontré des représentants de l'autonomie culturelle des Tatars qui m'ont fait part de l'existence d'une chaîne de télévision régionale en langue tatare. Il semble que cette chaîne ait très bien réussi ; elle fait montre d'une forte vitalité avec des programmes très intéressants et une audience quotidienne en hausse constante.

5. Education en langue nationale

206. L'accès à l'éducation dans la langue nationale est assuré dans le cadre des Républiques et d'une manière générale dans le cadre des autres entités administratives composant la Fédération de Russie. L'enseignement en langue nationale se fait prioritairement dans les écoles maternelles, primaires et secondaires. Dans ce domaine, une grande liberté est accordée aux représentants des minorités car toutes les minorités peuvent prendre l'initiative d'ouvrir une école primaire ou secondaire en langue minoritaire. Une telle possibilité n'est pas limitée à des entités autonomes, mais est ouverte à tout groupe de citoyens où qu'ils se trouvent. Ainsi, nous avons été informés de l'existence d'écoles tatares, juives, ukrainiennes à Moscou, à Saint-Pétersbourg et dans d'autres régions.

207. Certaines Républiques, comme celle du Tatarstan, ont pris des dispositions pour étendre cette mesure au niveau supérieur. Le projet de création d'une université tatare a été récemment approuvé par les autorités de la République.

208. Les écoles de la Fédération dispensent un enseignement dans 38 langues. Près de 75 langues nationales y sont également enseignées en tant que discipline à part entière. Plusieurs formules existent dans les écoles primaires et dans certains établissements

secondaires. Elles sont fonction de la politique suivie et des moyens matériels et financiers à disposition. Dans certaines écoles, l'éducation est prodiguée uniquement en langue nationale : l'histoire, la littérature les mathématiques, la biologie et la physique sont enseignées en langue vernaculaire. D'autres combinent formation en langue nationale et en russe ou dans l'une des langues officielles de la région concernée (le tatar au Tatarstan, par exemple) ; d'autres privilégient uniquement la première, proposant alors des leçons de langue russe.

209. Toutefois, dans la majorité des cas, l'enseignement des langues nationales est limité à des cours de langue, surtout à cause du manque de professeurs compétents pour enseigner les matières spécialisées dans les langues minoritaires. Le déficit d'enseignants risque de ne pas permettre une bonne transmission des langues dans le cadre scolaire. C'est pourquoi j'appelle les autorités à développer encore davantage la formation des professeurs au niveau universitaire. Nous avons été informés que des efforts particuliers ont été entrepris pour constituer et publier des manuels en langues nationales dans des disciplines telles que l'histoire et les sciences vivantes. Mais ces initiatives souffrent d'un manque de moyens matériels et financiers. Il faut absolument continuer et amplifier ce processus.

6. Peuples minoritaires autochtones du Nord et d'Extrême-Orient

210. Parmi les minorités nationales, il existe une catégorie spéciale dont la particularité tient autant à son caractère minoritaire qu'à un mode de vie resté très traditionnel. Il s'agit des petits Peuples autochtones du Nord et de l'Extrême-Orient. Ils représentent une trentaine de groupes ethniques dont la population varie de quelques centaines de personnes à près de 35.000 représentants.

211. Les groupes les plus nombreux, les Sakha (Yakouts) et les Komi, possèdent leur propre République éponyme au sein de la Fédération de Russie. Les autres – les Abaziny, Aleouty, Inuits, Itelmeny, Kamtchadaly, Koryaki, Mansi, Nanaïtsy, Nentsy, Nivkhi, Orotchi, Saami, Selkoupy, Teleouty, Tofalary, Toubalary, Touviantsy-Todjintsy, Khanty, Tchouktchi, Tchoulymtsy, Evenki, Entsy, Eskimos…– évoluent au sein d'entités administratives (*oblast*, *okroug*) qui, le plus souvent, portent leur nom, bien qu'ils y soient fortement minoritaires.

212. Les petits Peuples autochtones du Nord et de l'Extrême-Orient ont su conserver leur authenticité dans un environnement climatique difficile, tout en s'adaptant à la modernité, suivant en cela une évolution également observable dans les pays scandinaves, au Canada et aux Etats-Unis. Chacun possède une culture et une langue qui lui sont propres. Tous sont semi-nomades et parcourent la taïga sibérienne à la tête de leurs troupeaux de rennes. Le renne constitue la base de leur économie, que la chasse, la cueillette et la pêche complètent. Le clan forme la structure sociale de base ; chacun possède des terres, lieux des activités économiques traditionnelles.

a. Bref rappel historique

213. Tout au long du vingtième siècle, la Sibérie et la région d'Extrême-Orient ont connu de profondes mutations économiques et sociales. La civilisation a pénétré ces

contrées arides, qui possèdent de formidables ressources naturelles : or, diamants, fer, nickel et autres minerais, bois et charbon, pétrole et gaz.

214. Dès les années trente, les petits Peuples autochtones du Nord ont été affectés par les vagues d'industrialisation intensive dont la Sibérie a été le théâtre. Elles se sont accompagnées de l'arrivée massive de migrants sur d'immenses territoires quasi-vierges. Ces populations constituent désormais la majorité de la population des régions concernées.

215. Les années de collectivisation ont été particulièrement dévastatrices. Elles ont considérablement ralenti les progrès culturels accomplis au début des années 1920, sans toutefois provoquer la disparition complète des traditions et des coutumes, qui se sont perpétuées dans le cadre familial. Au même moment, un autre problème douloureux, celui de l'alcoolisme, a commencé à affecter les peuples autochtones. La politique menée dans les années 1950-1970 a engendré de nouvelles évolutions. L'accès à l'éducation a été rendu possible pour tous les enfants, les éloignant régulièrement du cadre traditionnel. Des internats ont été créés et des dispositifs spéciaux mis en place, leur permettant de rendre régulièrement visite à leurs parents dans la taïga, grâce, entre autres, à l'hélicoptère. Mais inévitablement avec la modernité, a commencé un impitoyable travail de modernisation du mode de vie traditionnel.

216. Cependant, les modes de vie et la culture traditionnelle ont été en partie préservés malgré les risques répétés d'assimilation qui n'ont toujours pas disparu. Il s'agit de processus similaires à ceux qui ont eu lieu dans d'autre pays possédant des populations autochtones. En même temps, les politiques d'indigénisation et de territorialisation des identités pratiquées par le régime soviétique ont indirectement contribué à leur conservation. Depuis la chute de l'URSS, la renaissance de ces cultures est soutenue par l'Etat russe et les différents sujets fédéraux concernés. Un véritable arsenal juridique a été mis en place à tous les niveaux de compétences pour garantir les droits et les spécificités des petits Peuples autochtones minoritaires.

b. Législation fédérale

217. Après la chute de l'URSS, la Fédération de Russie a adopté une législation particulière dans le but de préserver les droits des petits Peuples autochtones du Nord. L'article 69 de la Constitution offre une première garantie en stipulant de manière directe les droits de petits peuples autochtones. Une législation fédérale a en outre été adoptée par le législateur pour renforcer les garanties offertes par la Constitution. Déjà en 1992, une loi fédérale portant sur les biens patrimoniaux et leur conservation avait vu le jour. Elle a été complétée par nombre de dispositions jusqu'à l'adoption en 1999 de la loi fédérale cadre « sur la garantie des droits des Petits Peuples autochtones du Nord.»

218. La loi fédérale offre un cadre formel pour la préservation des droits des petits Peuples autochtones du Nord. Elle accorde une grande part de responsabilité aux sujets fédérés qui sont non seulement chargés de l'appliquer, mais également encouragés à mettre en place leur propre législation afin d'assurer le maintien et la reproduction des spécificités socio-économiques et culturelles de ces peuples

minoritaires.

219. Toutefois, un problème, qui nécessite certainement une réflexion, m'a été exposé par des délégués du Congrès des écrivains issus des peuples de la famille Finno-ougrienne avec lesquels je me suis entretenu à Khanty-Mansiysk. Certains de mes interlocuteurs ont attiré mon attention sur un problème créé par l'actuelle législation sur la protection des peuples minoritaires. Il semble que la présente Loi définisse un peuple comme minoritaire si le nombre total de personnes faisant partie de ce peuple ne dépasse pas 50.000 personnes. Pour tous les peuples dont le nombre excède ce chiffre fatidique, la protection spéciale n'est pas accordée. Or, d'après mes interlocuteurs, certains peuples comptant un peu plus de 50.000 personnes nécessitent la même protection, mais ne peuvent pas l'obtenir. Dès lors, il conviendrait de réfléchir à la possibilité d'élargir les critères actuels définis par la Loi afin d'offrir une protection spéciale à tous les petits peuples qui en ont besoin.

220. Un tel travail aurait déjà commencé au niveau local.

c. Un exemple de législation locale : l'okroug autonome de Khanty-Mansiysk

221. Très intéressé par l'expérience russe en matière de préservation de la culture traditionnelle des peuples autochtones en Russie, j'ai tenu à me rendre dans au moins l'une des régions concernées par ces pratiques. En septembre 2004, j'ai eu la chance de visiter l'*okroug* autonome de Khanty-Mansiysk qui offre un exemple intéressant de préservation des petits Peuples autochtones du Nord. J'ai observé dans la pratique un modèle qui a particulièrement retenu mon attention. Alors que les Khanty, Mansi et Nentsy ne représentent qu'un peu plus de 0,5% de la population, ils bénéficient d'un traitement particulier de la part de l'administration locale.

222. Il existe au sein de la Douma régionale un système de quotas qui garantit la représentativité des peuples minoritaires vivant sur le territoire de l'Okroug de Khanty-Mansiysk. Trois des vingt-cinq sièges sont réservés à leurs représentants. La plupart de ces peuples bénéficient d'une autonomie nationale culturelle et s'auto administrent localement. L'instrument législatif et politique le plus efficace reste cependant l'Assemblée des Représentants des Petits Peuples du Nord de la Douma de l'*okroug* autonome de Khanty-Mansiysk.

223. Cette Assemblée s'est réunie la première fois en octobre 1996. Elle inclut des membres élus parmi les députés représentant les Petits Peuples du Nord au sein de la Douma régionale. Selon la Charte de l'Assemblée adoptée le 26 avril 1995, son président assure systématiquement les fonctions de vice-Président de la Douma de l'*okroug*. Devenue une interlocutrice privilégiée, écoutée et respectée, l'Assemblée joue un rôle clé. Elle intervient en amont et en aval dans toutes les décisions qui touchent la vie des petits Peuples autochtones du Nord. Elle participe notamment aux discussions sur le budget de l'*okroug* et a un droit de regard sur celui du Département en charge des Affaires relatives aux petits Peuples autochtones du Nord.

224. La Douma de l'*okroug* autonome de Khanty-Mansiysk a, en sus, adopté une législation complète qui garantit les droits des petits Peuples autochtones du Nord.

Toute une série de lois votées entre 2001 et 2003 par la Douma de l'*okroug* autonome de Khanty-Mansiysk encadrent la renaissance et le développement des langues, des traditions et des coutumes folkloriques. Sur le modèle de la loi-cadre fédérale, elles accordent une grande importance à la préservation des formes traditionnelles d'organisation sociale. Plusieurs lois portent plus spécifiquement sur le développement socio-économique des petits Peuples autochtones du Nord.

225. Khanty-Mansiysk, ville récente parmi les plus riches de la Russie, s'est harmonieusement développée en intégrant les peuples minoritaires. Les différentes populations cohabitent sans difficulté, un point qu'il m'apparaît essentiel de relever. La politique centrée sur l'amélioration des conditions de vie bénéficie à toutes les catégories de population.

226. L'accent placé sur le développement culturel me semble tout à fait important. Une université d'Etat a été ouverte en octobre 2001. Elle fait une place de choix aux langues et cultures minoritaires à qui elle consacre une faculté spécialisée qui forme des professeurs de langues minoritaires. Par ailleurs, j'ai été fort impressionné par la visite de l'école des arts destinée aux jeunes talents de la région ; malgré leur jeune âge, ils apprennent la musique, la danse ou l'art graphique, tout en poursuivant parallèlement une éducation secondaire générale. Les enfants talentueux, y compris ceux des villages autochtones éloignés, sont entièrement pris en charge et conduits à des résultats formidables!

227. Le développement d'une législation régionale spécifique représente une avancée très positive. Toutefois, il a été très intéressant de voir sur le terrain à quel point cela a un impact pratique dans la vie quotidienne des populations autochtones. Une telle possibilité m'a été offerte par les autorités de la région malgré un agenda très serré. Ainsi, avons nous pu visiter le village de Kichik dont la moitié des habitants sont des Khanty. Ce village est situé non loin de la ville de Khanty-Mansiysk, mais durant la période non hivernale, seuls les bateaux ou l'hélicoptère peuvent l'atteindre. Nous nous y sommes rendus par les airs, ce qui ne nous a pas pris plus d'une quarantaine de minutes.

228. Le village de Kichik est actuellement peuplé par un peu plus de 500 personnes dont la moitié appartient au peuple autochtone de Khanty. Je voudrais d'abord remercier Madame le Maire et le Conseil municipal pour l'accueil chaleureux et amical qui nous y a été réservé. Nous avons pu visiter Kichik et apprendre ses réalités. Ainsi, le village possède une polyclinique avec des lits permettant une hospitalisation, une école secondaire et un jardin d'enfants. Je voudrais rendre hommage ici aux professeurs de l'école qui travaillent dans des conditions pas toujours faciles, car le bâtiment de l'école nécessite des travaux de rénovation, prévus, semble-t-il, pour l'année prochaine. Ils accomplissent malgré cela un travail formidable. En visitant la classe d'apprentissage de la langue Khanty, nous avons été informés que les manuels fournis étaient vieux et que l'école auraient besoin de nouveaux matériels pédagogiques dont des manuels. De plus, les heures consacrées à l'apprentissage de la langue, seraient limitées à 2 heures par semaine, et ne concerneraient pas le lycée.

229. J'ai été très impressionné par la possibilité d'être accueilli au sein d'une famille Khanty dans leur maison familiale. Notre conversation était très intéressante et

hautement informative. Il s'agit d'une famille traditionnelle dont l'occupation principale consiste à élever des rennes. Le troupeau de deux dizaines d'animaux se trouve sur des terres familiales de 30.000 hectares et se déplace en permanence sur ce territoire à la recherche de nourriture. D'après nos hôtes, la famille suit le troupeau 9 mois sur 12, ne revenant dans le village que pendant une période très limitée pour vendre des produits de leur élevage, de la chasse et de la cueillette et acheter des produits de première nécessité. Une jeune fille n'ayant pas plus de 22 – 23 ans nous a expliqué que depuis la mort de ses grands-parents et de son père, leur vie est devenue beaucoup plus difficile qu'auparavant et que leur travail ne leur procurait que très peu d'argent liquide dont ils ont pourtant besoin pour acheter des produits de première nécessité, tels le blé, le sel et le sucre. Le reste est produit par les efforts familiaux, y compris les vêtements traditionnels confectionnés à base de cuir de rennes et d'autres fourrures provenant de la chasse traditionnelle. En outre, une question particulière doit être posée en ce qui concerne la scolarité des enfants car, d'après ce que j'ai compris, les enfants de la famille de nos hôtes n'ont été scolarisés que pendant les 3 mois durant lesquels restaient dans le village, ce qui est très inquiétant.

d. Les formes nouvelles de la protection du patrimoine des peuples autochtones (Accords avec les compagnies pétrolières)

230. Les autorités régionales ne représentent pas les interlocuteurs uniques des représentants des petits Peuples autochtones du Nord, qui ont également établi d'étroites relations avec les acteurs devenus incontournables de cette région, les compagnies pétrolières. En effet, depuis l'arrivée des compagnies pétrolières et gazières et le début de l'exploration, la région a complètement changé. D'importants espaces ont été occupés par du matériel d'exploration, puis par des tours d'exploitation, des réseaux de pipelines et des routes. Les dangers liés à la pollution sont également apparus avec les fuites de pipelines. En outre, les milliers de hectares de pâturages ont disparu. Tout cela a représenté une véritable menace pour les modes traditionnels de vie des peuples autochtones.

231. Dans le même temps, le développement industriel a provoqué un flux important de migration : la démographie et la composition ethnique de la population de la région a changé et de nouvelles pratiques culturelles ont été introduites. Cette nouvelle réalité a incité les représentants des peuples autochtones à entamer une négociation avec les nouveaux acteurs économiques de la région d'un côté et avec les autorités locales, de l'autre.

232. Plusieurs lois fédérales et régionales encadrent les activités de ces géants industriels, qui ne cessent de se développer dans une région qui concentre 60% de la production nationale de pétrole brut. Toutes insistent sur la nécessité de préserver l'habitat traditionnel des petits Peuples autochtones ainsi que les activités économiques qui y sont liées.

233. C'est pour cela qu'aujourd'hui différentes lois réglementent les relations entre les petits Peuples et les compagnies pétrolières et incitent à l'instauration d'un dialogue concernant l'exploration et l'exploitation. Plus récemment, des accords ont ainsi été signés entre lesdites industries et les représentants des peuples autochtones. Ces

accords prennent place à différents niveaux : l'Assemblée des représentants des petits Peuples du Nord, un village ou encore une famille. Les pouvoirs publics ont un rôle d'assistance : ils assurent le bon déroulement des négociations et veillent à l'application des accords signés.

234. Les accords prévoient le versement de compensations aux familles dont les terres sont touchées par l'exploitation pétrochimique sous différentes formes : dédommagements financiers, attribution de matériels, don de vêtements de travail, paiement des frais de scolarité des enfants ou recouvrement des frais médicaux. En outre, certaines compagnies embauchent des représentants des peuples autochtones comme surveillants des réseaux de pipelines.

235. Une rencontre réunissant des représentants des peuples autochtones, ceux des compagnies pétrolières traitant de la question et ceux de l'administration régionale m'a permis de mieux comprendre les négociations conduites par les différents protagonistes et les processus auxquels ils aboutissent. Les représentants des Petits peuples avec lesquels je me suis entretenu m'ont fait savoir que ces accords représentent une avancée considérable. Ils ont souligné que les négociations menées avec les compagnies pétrolières s'apparentent à un véritable dialogue.

236. Toutefois, plusieurs problèmes que je voudrais souligner persistent. Ils concernent surtout le non-respect des lois en matière de concentration industrielle et en conséquence, le non-respect des normes écologiques, qui menacent directement l'habitat traditionnel des petits Peuples du Nord. C'est à ce niveau que les organes régionaux doivent intervenir, afin de veiller à la bonne application des accords conclus entre les deux parties. Il est pour cela nécessaire que l'administration régionale procède à un inventaire des biens claniques et à une délimitation des zones naturelles traditionnelles afin d'y encadrer l'avancée des compagnies pétrolières.

7. Remarques conclusives

237. D'une manière générale, la politique menée à l'endroit des minorités nationales est positive. Il existe cependant une différence notable entre groupe ethnique « éponyme » et nationalités qui ne possèdent pas d'unité nationale-territoriale. Ces dernières ne sont soutenues financièrement que par les sujets de la Fédération. Elles disposent donc de moyens réduits par rapport aux nationalités dites titulaires. Elles sont confrontées à davantage de problèmes en matière de développement linguistique et culturel. Celles qui sont dispersées sur le territoire de la Fédération de Russie, telles les Roms, rencontrent les mêmes difficultés matérielles qui se traduisent dans les faits par un essor moindre. Dès lors, il serait souhaitable que les autorités fédérales étudient des mesures pouvant être adoptées pour garantir l'égalité de traitement à l'ensemble des minorités nationales.

238. De même, la Fédération de Russie, comme la plupart des pays européens, accueille de très nombreux étrangers, arrivés dans le cadre d'activités professionnelles, d'études, au titre du regroupement familial ou encore clandestinement. Regroupés au sein d'un même territoire, ils forment les minorités dites nouvelles. Ils sont en général peu nombreux, mais doivent faire face à un certain nombre de problèmes qui

tiennent d'abord et avant tout à leur statut. Nombre d'entre eux ne possèdent pas de *propiska,* ou d'*enregistrement* comme on le dit désormais, et ne peuvent même pas scolariser leurs enfants ou leur procurer des soins médicaux. Ceux qui sont enregistrés rencontrent d'autres difficultés d'intégration dues à la barrière linguistique. Enfin, non reconnus en tant que minorité nationale, ils ne peuvent ni défendre leur langue et leur culture, ni demander à ce qu'elles soient enseignées. Les 800 Vietnamiens de la ville de Kazan, en République du Tatarstan, vivent quotidiennement cette non-reconnaissance. De plus, le Représentant du Président dans le District fédéral de l'Extrême orient, M. Poulikovsky, nous a informés du départ d'environ 1,5 millions de personnes ces quinze dernières années vers le centre du pays et de l'arrivée en même temps d'un nombre important d'immigrants irréguliers en provenance des pays environnants, surtout de la Chine.

239. Si la coopération et la bonne entente prédominent largement dans la majorité des régions de la Fédération de Russie, il existe des tensions dont les origines diffèrent et se superposent quelque fois : les problèmes relatifs aux peuples victimes de la répression stalinienne, injustice criminelle profondément ancrée dans les mémoires collectives, les problèmes sociaux et économiques pouvant se traduire en tensions entre les communautés, la situation en Tchétchénie et les attentats terroristes provoquant une méfiance vis-à-vis des populations caucasiennes et de celles d'Asie Centrale. Certains discours contribuent également à enflammer les passions. Cette défiance se matérialise par des actes discriminatoires et par un racisme prononcé à l'endroit de ces personnes susmentionnées.

240. Quel que soit le contexte envisagé, l'Etat se doit d'être présent afin d'apaiser les tensions qui naissent et qui persistent. L'Etat russe a d'ailleurs fait part de son intention de renforcer la coopération et la bonne entente dans le domaine législatif. De leur côté, les représentants des minorités doivent promouvoir le dialogue et s'employer à trouver des points de consensus dans le contexte particulier dans lequel elles évoluent et en tenant compte des spécificités de chacun.

VI. LA SITUATION DES ETRANGERS ET DES MIGRANTS

241. Comme tout Etat moderne, la Russie accueille quotidiennement un grand nombre d'étrangers. Certains parmi eux viennent en Russie pour y trouver du travail ou pour obtenir un refuge. Nombre de personnes appartenant à ces deux catégories ne possèdent pas de visa ou d'autorisation nécessaire pour séjourner légalement dans le pays. Dès lors, ils se retrouvent dans une situation difficile qui risque de constituer une menace pour leur bien-être. Par ailleurs, la situation des étrangers en Russie se complique par l'existence d'un groupe de personnes appartenant à une catégorie spécifique – celle d'anciens citoyens de l'Union soviétique qui a eu pendant très longtemps d'un droit préférentiel de séjour dans le pays. La situation juridique de ce groupe a récemment évolué et nécessite une adaptation des pratiques de l'administration chargée des migrations.

1. Les étrangers

242. Le 31 octobre 2002, la Fédération de Russie s'est dotée d'une nouvelle loi régissant le statut juridique des étrangers. Elle fixe les conditions d'entrée, de sortie, de séjour et d'embauche des citoyens étrangers sur le territoire russe. Plus restrictive dans sa formulation, son objectif premier est d'encadrer les flux migratoires et de définir les droits dont disposent les étrangers. Malgré cette avancée sur le plan législatif, j'ai été amené à constater que, dans la pratique, les nombreuses diasporas étrangères présentes dans la Fédération de Russie sont confrontées à de graves difficultés.

243. Les étrangers arrivant en Russie espèrent pour la plupart y trouver du travail. Seule une minorité d'entre eux a négocié au préalable un contrat de travail ou un accord avec une entreprise. La majorité vit illégalement sur le territoire russe. Les représentants de la diaspora vietnamienne que j'ai rencontrés à Kazan m'ont décrit leurs difficultés quotidiennes que partagent également d'autres nationalités. Toutes proviennent du fait qu'ils ne soient pas enregistrés et qu'ils ne possèdent pas de papier d'identité. En situation irrégulière, ils ne peuvent prétendre à aucun droit, ni à aucune aide sociale. Les patrons qui les embauchent tirent largement parti de cet état de fait. Beaucoup sont exploités et sont écartés de toute protection sociale. Ceux qui se lancent dans le commerce doivent utiliser les services d'un intermédiaire, ce qui va à l'encontre de la loi et les place là encore dans une situation de dépendance.

244. Cette situation est largement connue des autorités qui n'arrivent pourtant pas à la régler. J'ai eu l'impression qu'un consensus existait entre les différentes parties : les étrangers illégaux qui, même placés dans une situation d'exploitation, y trouvent finalement leur compte ; les administrations régionales et locales, qui, faute de moyens matériels et financiers suffisants, ferment les yeux, sinon en profitent. L'impuissance des pouvoirs publics locaux pose la question de la nécessaire implication de l'Etat fédéral dans les mécanismes de résolution des problèmes soulevés par les illégaux.

245. Car les flux migratoires d'étrangers, principalement en provenance d'Asie et d'Extrême Orient ne se tarissent pas. Bien au contraire, de nouvelles personnes ne possédant pas d'autres autorisations de séjour qu'un visa de tourisme arrivent quotidiennement. Les autorités russes devraient donc se pencher sérieusement sur la question et légiférer afin d'apporter des réponses à des situations quelques fois anciennes. Ainsi plusieurs milliers d'étrangers vivent depuis des années sur le sol russe. Parfaitement intégrés, quelques fois mariés à un citoyen ou une citoyenne russe, ils n'ont de fait aucun statut et ne bénéficient d'aucun droit. De plus, ils sont menacés à tout moment d'expulsion.

246. A Kazan, lors de ma rencontre avec les représentants de la communauté vietnamienne, il m'a été rapporté que la majorité des membres de cette communauté, qui représente quelques centaines de personnes environ, ne possède pas de papiers d'identité. En même temps, aucun ne se cache et, d'ailleurs, même s'ils le voulaient ils ne le pourraient pas dans une ville où il n'est pas difficile de les repérer. De plus, nombreux sont ceux à faire du commerce sur un marché réputé pour être un endroit où l'on achète aux prix les plus bas. Or, des représentants des ONG m'ont expliqué que bien que la police sache qu'il s'agisse de personnes travaillant clandestinement,

personne n'est dérangé. L'on peut logiquement croire qu'en contrepartie les étrangers doivent payer une certaine commission à ceux qui les laissent travailler. Or ce n'est pas le trésor public qui reçoit cet impôt révolutionnaire. Lorsque j'ai interrogé le Ministre de l'Intérieur du Tatarstan quant aux possibles faits de corruption, il m'a confirmé qu'il avait eu écho de cela et que, même si depuis un certain temps des titres de séjour provisoires sont délivrés aux représentants de la communauté vietnamienne, le problème persiste. J'estime que si ces personnes possèdent un commerce profitable à la région, il vaut mieux les régulariser et ne pas maintenir un terreau pour la corruption.

247. Certains étrangers viennent en Russie pour y demander l'asile politique, mais les décisions administratives se font attendre. La lenteur des décisions prises en matière de régularisation ou d'acceptation du statut de réfugié politique engendre des situations humaines dramatiques. Il n'est pas rare qu'une personne ayant déposé une demande d'asile politique attende des années durant l'examen de sa requête. Si ce droit lui est refusé, elle doit être expulsée dans son pays d'origine. Dans certains cas, le demandeur a passé plusieurs années dans la Fédération de Russie et a recommencé une nouvelle vie. Privés de documents officiels, ils sont, de plus, susceptibles d'être arrêtés à tout moment et enfermés dans les centres de détention pour étrangers en situation irrégulière.

248. En outre, lors de mes rencontres avec les directeurs des services des migrations à Khabarovsk, Ekaterinbourg ou à Kazan, on m'a signalé que les expulsions devaient être financées par le budget fédéral. Or, ce financement fait sévèrement défaut, d'autant plus qu'un grand nombre de personnes ne peuvent utiliser que l'avion pour rentrer chez elles. C'est pourquoi, même si une expulsion est décidée, il est extrêmement rare qu'elle puisse être effectuée, les personnes devant rester enfermées dans des centres de détention pendant des mois, voire des années.

249. Ces centres m'ont été décrits comme des lieux où règnent l'arbitraire et de très mauvaises conditions de vie. Les ONG m'ont fourni des témoignages de personnes qui ont attendu plusieurs mois, voire jusqu'à deux ans, un jugement et une décision quant à une éventuelle expulsion ou libération. Les tensions sont fortes entre les étrangers menacés d'expulsion et les services de l'administration de ces camps. L'UNHCR et plusieurs ONG qui traitent particulièrement du cas des demandeurs d'asile, tentent d'aplanir la situation et d'aider juridiquement et matériellement les détenus. Ainsi, en accord avec le Ministère de l'Intérieur de la République du Tatarstan, la Maison des Nationalités de Kazan assume le rôle d'un centre de défense sociale et légale pour les étrangers. Il agit en plus contre la corruption, les extorsions de fonds et les détentions arbitraires.

250. J'ai décelé une volonté politique certaine chez mes interlocuteurs qui m'ont affirmé avoir à cœur de trouver des solutions satisfaisantes à un problème devenu récurrent. La réflexion engagée depuis quelques temps mobilise aussi bien les autorités fédérales que les administrations régionales. La teneur des discussions tout comme les propositions qui circulent me semblent tout à fait encourageantes. Ainsi, l'idée de procéder à une régularisation générale des étrangers en situation irrégulière qui vivent depuis un certain nombre d'années sur le territoire russe et qui sont intégrés à la société russe va dans le bon sens.

2. Situation spécifique des étrangers ressortissants de l'ex-URSS, des migrants et des citoyens russes se voyant dénier le droit à la citoyenneté

251. Le terme de « migrant » rassemble plusieurs réalités. Ce terme flou fait référence aux non-citoyens russes qui désirent s'établir temporairement ou durablement sur le territoire russe. Un deuxième groupe, celui des « migrants forcés », fait référence aux personnes qui possèdent la citoyenneté russe et qui ont été contraints de quitter leur lieu de résidence pour cause de guerre ou de persécutions en raison de leur appartenance raciale, nationale, religieuse, linguistique ou sociale ou de leurs convictions politiques. Les populations non tchétchènes issues de la République tchétchène et ayant été forcées de la quitter au début des années 1990, les Tchétchènes ayant fui leurs maisons au début de la deuxième campagne militaire et les Ingouches déplacés d'Ossétie du Nord constituent la grande majorité de cette catégorie. La situation des personnes déplacées de la République tchétchène à partir de 1999 sera traitée plus loin dans le paragraphe consacré à cette république.

252. Enfin, les Turcs Meskhètes connaissent depuis les événements de Ferghana en 1989 une situation particulièrement problématique, dans la Région de Krasnodar surtout : ils se voient dénier le droit à la citoyenneté russe et tous les droits qui y sont attachés, alors même qu'ils remplissent les conditions d'accès d'après la Constitution de la Fédération de Russie.

a. Migrants ne pouvant pas prétendre à la citoyenneté russe

253. Au cours des soixante-dix années d'existence de l'Union soviétique, tous les citoyens des 15 républiques la composant possédaient la citoyenneté de l'Union et avaient le droit de vivre, de se déplacer et de travailler sur le territoire de tout le pays. Il est évident que parlant de ce droit absolu, je ne me réfère pas aux situations exceptionnelles liées aux déplacements criminels de populations pratiqués par le régime stalinien et assignant à résidence des peuples entiers. Lors de la dislocation de l'URSS, de manière générale, les citoyens soviétiques ont été dotés de la citoyenneté du pays sur le sol duquel ils étaient domiciliés au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur la citoyenneté de chaque Etat respectif.

254. Mais pendant une très longue période, les citoyens des anciennes républiques soviétiques pouvaient venir en Russie assez librement pour y vivre et travailler sans demander d'autorisations spécifiques. De plus, en général, toutes ces personnes possédaient l'ancien passeport soviétique qui a eu cours en Russie jusqu'au 31 décembre 2003, même si certains aménagements à son usage ont été apportés dès l'année 2000 avec l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation concernant les étrangers. Par ailleurs, il est compréhensible qu'un grand nombre de citoyens soviétiques aient mis du temps à réaliser qu'ils étaient devenus étrangers dans un pays qu'ils ont considéré comme le leur. Dès lors, pendant plus d'une décennie, de nombreuses personnes venaient visiter et travailler en Russie sans se poser de question sur leur nouveau statut d'étranger et sur les conséquences légales qui s'en suivaient.

255. Une nouvelle disposition est entrée en vigueur en 2000 : tout citoyen non russe qui pénètre sur le sol russe pour une durée de plus de trois jours doit désormais être muni d'une « carte de migrant ». Les professionnels avec lesquels je me suis entretenu, et particulièrement ceux oeuvrant dans les Régions de Khabarovsk et d'Ekaterinbourg m'ont fait part des carences que comporte cette législation. Elle comprend un certain nombre d'incohérences et d'insuffisances, elles-mêmes à l'origine des difficultés rencontrées. J'ai soulevé ce point lors de ma conservation avec le Ministre des Affaires Intérieures, qui m'a assuré qu'une réflexion était actuellement menée à ce sujet.

256. Le principal problème provient du fait que la carte de migrant, que chaque étranger doit être en mesure de présenter à tout moment, n'est délivrée qu'aux postes frontières. Les personnes – touristes ou autres – qui pénètrent sur le sol de la Fédération de Russie par avion ne rencontrent en général aucun souci, des guichets établissant le ledit document étant présents dans tous les aéroports. Une information claire y est également affichée stipulant que la détention de la carte de migrant est obligatoire.

257. En revanche, ceux qui arrivent en train ou en voiture des pays limitrophes ne bénéficient pas des mêmes conditions d'accueil. Si cette disposition est en vigueur depuis quatre ans, elle reste souvent mal connue, voire est totalement méconnue. Certains étrangers, par ignorance, ne procèdent donc pas à une demande de carte de migrant à leur arrivée dans la Fédération de Russie. D'autres, n'ont tout simplement pas la possibilité de le faire. Il est ainsi fréquent que les trains ne s'arrêtent qu'une heure aux postes frontières, ce qui est largement insuffisant pour que tous les voyageurs remplissent la totalité des démarches et obtiennent ledit document. Certains repartent avec une carte non tamponnée, ce qui l'invalide de fait ; d'autres sont contraints de reprendre le train sans avoir pu accéder aux guichets.

258. Ces manquements posent une question insoluble en l'état actuel de la mise en œuvre de la législation. Après trois jours passés sur le territoire russe, une personne qui ne possède pas une carte de migrant dûment remplie et tamponnée devient un étranger en situation irrégulière. Or, aucune disposition ne permet de régulariser cette situation, la loi ne prévoyant aucune autre alternative qu'une délivrance au moment de l'entrée en Russie. Seuls les services aux frontières sont habilités à produire les cartes de migrants.

259. Plusieurs amendements possibles à cette loi sont actuellement en cours de discussion au sein du Ministère des Affaires Intérieures. Un des éventuels changements consisterait à modifier la loi pour permettre aux Commissariats de police, par exemple, d'avoir également autorité en la matière. Les étrangers se verraient alors accorder le délai de trois jours pour faire établir une carte de migrant s'ils n'en ont pas eu l'opportunité à la frontière. Lors de mes rencontres dans les régions, mes interlocuteurs ont été très favorables à une telle solution.

260. Ces débats devraient, je l'espère, conduire à une prochaine évolution de la législation. Dans le même temps, les récents accords bilatéraux conclus entre la Fédération de Russie et l'Ukraine laissent présager un assouplissement dans le cadre d'une libéralisation des échanges. Au moment de la rédaction du présent rapport, la

Fédération de Russie et l'Ukraine ont signé une convention stipulant que ceux qui restent moins de quatre-vingt dix jours n'auront désormais plus besoin d'une carte de migrant. Cet accord, bien que limité à l'Ukraine, facilite la circulation des personnes entre les deux pays limitrophes.

b. Personnes pouvant prétendre à la citoyenneté russe

261. Comme cela a été dit précédemment, un grand nombre de personnes en provenance des anciennes républiques de l'ex-URSS sont venues vivre et travailler sur le territoire russe avant et après sa dislocation. Pendant longtemps, ces gens pouvaient vivre et travailler sans difficultés en utilisant l'ancien passeport soviétique, ce dernier étant parfaitement accepté par les autorités russes comme document d'identité valide.

262. Deux nouvelles lois «Sur la nationalité » et « Sur le statut des étrangers », entrées en vigueur en 2002, ont considérablement changé la situation de ces personnes. En effet, ces lois n'ont pas régularisé la situation juridique de ces anciens citoyens soviétiques, entrés légalement sur le territoire russe à une époque où aucune formalité n'était exigée et aucune durée limite de séjour n'était fixée. Dans leur majorité, ces personnes se sont parfaitement intégrées à la société russe, ont trouvé du travail, ont loué ou même acquis un logement et noué des liens sociaux. Puis d'un seul coup, ils ont perdu tout statut légal, devenant sur le plan juridique des clandestins, après que les règles de séjour en vigueur pour les autres étrangers se soient appliquées à eux.

263. Il est vrai que des possibilités de naturalisation accélérée ont été prévues pour nombre de ces personnes. Toutefois, une requête de naturalisation ne peut être faite qu'après la réception de la carte de séjour. Or, les délais d'attente pour obtenir cette dernière sont extrêmement longs. D'ailleurs, selon nos interlocuteurs, ces délais représentent le double du temps de validité de la carte de migration, ce qui provoque de toutes les manières une situation d'illégalité pour toute personne aspirant à être régularisée.

264. Certaines catégories de personnes se sont ainsi retrouvées dans des situations juridiquement et moralement difficiles. Parmi ces groupes, il faut en distinguer deux principaux. Le premier concerne les personnes qui sont nées sur le territoire de la Russie, mais qui ne se trouvaient pas sur le territoire russe le jour de l'entrée en vigueur de la première loi sur la citoyenneté en février 1991. Le deuxième groupe inclut les personnes nées en Union soviétique, se trouvant sur le territoire de la Fédération de Russie le jour de l'entrée en vigueur de la première loi sur la citoyenneté mais n'y étant pas domiciliées de manière formelle.

265. Les deux groupes ont pareillement ressenti la nouvelle situation légale instaurée par la réforme législative comme une grande injustice. Cela nous a été rapporté à plusieurs reprises lors de nos rencontres avec des représentants des ONG dont certains s'occupent des questions de citoyenneté. Parallèlement, il semble que la nouvelle législation ait été rapidement amendée pour apporter quelques réponses aux problèmes les plus brûlants.

266. Ainsi, des dispositions provisoires ont été adoptées ; elles permettent aux individus étrangers ou apatrides anciennement citoyens soviétiques, venus en Fédération de Russie en provenance des Etats faisant autrefois partie de l'URSS, et ayant été enregistrés en Russie au 1er janvier 2002, de se faire naturaliser selon un mode simplifié. Ces personnes ne sont pas obligées de faire préalablement à toute démarche une demande de carte de séjour ; cependant, cette mesure n'est valable que si la requête est déposée avant le 1er janvier 2006. Il s'agit évidemment d'une avancée car avant l'adoption de cette réforme, un grand nombre de personnes vivait dans une situation illégale. La majorité a même été privée de sa retraite et d'aide médicale. Mais c'est également le moral de ces personnes qui a été gravement affecté car elles se sont senties rejetées. Ainsi, je me souviens d'un jeune homme à Ekaterinbourg dont les parents étaient ethniquement russes, nés en Russie, tout comme lui d'ailleurs. Mais au moment de la dislocation de l'Union soviétique, ils habitaient en Ukraine et ont automatiquement été dotés de la citoyenneté ukrainienne. Dès lors, même s'il habitait en Russie depuis plus de 5 ans, il ne pouvait toujours pas se voir reconnaître la citoyenneté russe. En même temps, il m'a dit qu'il ne voulait pas passer par la procédure de naturalisation de droit commun car il la considérait longue et surtout vexatoire pour lui qui se sentait complètement russe.

267. L'autre groupe se retrouve dans une situation plus pénible encore. Il s'agit des anciens citoyens soviétiques arrivés en Russie avant la dislocation de l'URSS, mais n'ayant pas été domiciliés/enregistrés sur le territoire russe au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur la nationalité de 1991. En effet, selon l'article 13 al. 1 de cette loi, ont été reconnus citoyens russes tous les anciens citoyens de l'URSS habitant de manière permanente sur le territoire de la Fédération de Russie au 6 février 1992. Or les personnes appartenant à ce groupe remplissaient ces critères sans toutefois avoir de domiciliation officielle (*propiska*). Dès lors, certaines d'entre elles se sont vues refuser la nationalité et la délivrance de documents d'identité sous prétexte qu'elles n'étaient pas formellement domiciliées en Russie. Certaines administrations ont, en effet, décidé que la loi exigeait une domiciliation, même si cela n'est pas le cas.

268. Dans un grand nombre de régions cette disposition de la loi a été interprétée de manière littérale dans le sens où le fait de se trouver de manière continue sur le territoire russe était suffisant pour se voir reconnaître le bénéfice de la citoyenneté russe. Dans d'autres régions, les représentants de l'administration ont décidé que la loi exigeait la domiciliation sur le territoire de la Russie. Du coup, certains groupes de personnes, le plus souvent des personnes déplacées des régions soviétiques touchées par des conflits ethniques (Arméniens, Turcs Meskhètes), se sont retrouvées dans une situation extrêmement difficile. En effet, s'étant vus refuser la citoyenneté, ils sont devenus des apatrides *de facto* n'ayant plus de papiers d'identité, aucun droit à la couverture sociale et même à l'éducation dans quelques régions. Une telle situation est insupportable, d'autant qu'il s'agit de personnes parfaitement intégrées et pensant être chez elles.

269. La nouvelle loi sur la nationalité de 2002 a fixé de nouvelles procédures de naturalisation. De fait, elle complique le processus. Dès lors, dans certaines régions où le problème se pose, les personnes en question se sont retrouvées dans une situation encore plus difficile. D'après leurs représentants, il s'agit d'une violation de leurs droits : ils n'avaient pas à demander la citoyenneté, car, conformément à la loi précédente, ils en disposaient déjà.

270. Cette question s'est posée à plusieurs reprises devant un grand nombre d'administrations régionales et fédérales sans toujours trouver de réponse adéquate. Certains se sont adressés aux tribunaux pour se voir reconnaître la citoyenneté. Là aussi, il n'y a pas eu de réponse homogène car un grand nombre de tribunaux s'est reconnu incompétent dans ce domaine. La lettre N 587-8 du vice Président de la Cour Suprême de la Fédération de Russie en date du 21 mars 2003 est venue éclaircir les doutes existants en la matière. Cette lettre a confirmé que les tribunaux de droit commun avaient compétence pour statuer sur tout fait relatif à la domiciliation d'une personne en vue de faire reconnaître la citoyenneté russe. Depuis, la majorité de tribunaux russes acceptent les requêtes en question, ce qui a permis à de nombreuses personnes de bénéficier d'une décision favorable, sur la base de laquelle des autorités du Ministère de l'Intérieur leur ont délivré des passeports.

271. Malheureusement, cela ne s'est pas produit partout. Dans certaines régions, des autorités refusent de suivre cette voie de la légalité.

3. Cas spécifique des Turcs Meskhètes dans la Région de Krasnodar

272. Les Turcs Meskhètes sont un peuple originaire du sud de la Géorgie. En 1944, comme certains autres peuples, les Turcs Meskhètes ont été victimes d'une décision du régime stalinien aussi criminelle qu'arbitraire, qui les a déclarés coupables de trahison et condamnés à être déportés massivement. La plupart des Turcs Meskhètes ont été déplacés de force en Asie Centrale, en Ouzbékistan. Contrairement à certains autres peuples déportés, les Turcs Meskhètes n'ont pas eu la possibilité de revenir en Georgie car ils n'ont jamais été réhabilités du temps de l'Union soviétique. Ils n'ont pourtant jamais renoncé à regagner la terre de leurs ancêtres. En 1989, après une vague de violences et d'émeutes, dont des agressions dirigées contre les Turcs Meskhètes dans la vallée de Ferghana en Ouzbékistan, plus de 70.000 d'entre eux ont dû être évacués en urgence et ont été dispersés dans sept des ex-Républiques soviétiques. Malheureusement, dès cette époque, les autorités géorgiennes se sont opposées à leur retour en Géorgie. Dés lors, la plus grande partie des réfugiés a été placée en Russie, en Ukraine et en Azerbaïdjan. Il convient de noter que suite à la dislocation de l'URSS, les autorités géorgiennes ont dans un premier temps catégoriquement refusé d'envisager la possibilité même d'un retour des Turcs Meskhètes dans leur Patrie. Cette situation n'a pas beaucoup évolué jusqu'à l'adhésion de la Géorgie au Conseil de l'Europe ; ce nouvel Etat membre s'est alors engagé à accueillir ceux des Turcs Meskhètes qui le souhaiteraient dans les années suivant l'adhésion. Hélas, aucun progrès n'a été enregistré dans ce domaine.

273. Toutefois, j'espère que les autorités géorgiennes vont tenir leurs engagements et que tous ceux qui le désirent pourront rentrer sur la terre dont ils ont été chassés. J'ai d'ailleurs déjà traité de cette question dans mon rapport sur la situation des droits de l'homme en Géorgie en date du 13 juillet 2000[5].

[5] Voir CommDH(2000)3, Rapport sur la visite en Géorgie, 1-10 juin 2000

274. A l'époque des tragiques évènements de Fergana, le déplacement des Turcs Meskhètes a pris une tournure dramatique. Ils sont devenus réfugiés, phénomène très rare à cette époque en URSS. Or, il s'avère que les formalités à suivre n'ont pas été accomplies en bonne et due forme. Un grand nombre de personnes s'est vu attribuer des logements mais n'a pas été domicilié, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas bénéficié de *propiska*. En 1989, cette situation n'était en rien critique. Les Turcs Meskhètes déplacés étaient citoyens soviétiques, réfugiés dans leur propre pays ; la question de la citoyenneté ne s'est donc pas posée à l'époque. Lorsque deux ans plus tard, au début de l'année 1992, la Fédération de Russie a adopté une nouvelle législation sur la nationalité, les Turcs Meskhètes ont bénéficié de manière automatique de la citoyenneté russe, dans la plupart de régions russes où ils résidaient désormais. D'après les dispositions prévues par l'article 13 al. 1 de la Loi de 1991, ils étaient considérés comme des personnes habitant de façon continue sur le territoire russe.

275. Cependant, dans la région de Krasnodar, où vivaient début 1991 à peu près 15.000 Turcs Meskhètes évacués, les choses ont pris une mauvaise tournure. Les autorités locales ont, en effet, refusé de leur reconnaître la citoyenneté russe, sous prétexte qu'ils ne possédaient pas de domiciliation. Rien n'a changé, treize ans après le début de ces évènements.

276. Je reçois, depuis plusieurs années, des informations alarmantes en provenance de la Région de Krasnodar, que ce soit de la part des ONG russes ou internationales ou directement de l'association des populations turques, « Vatan », dont j'ai rencontré les représentants à plusieurs reprises à Strasbourg. Lors de nos conversations, j'ai promis à mes interlocuteurs de me rendre sur place dans le cadre de ma visite en Russie afin d'étudier la situation si elle n'était pas réglée avant la visite. Hélas, cela ne fut pas le cas.

277. Au lendemain de notre arrivé à Krasnodar, nous nous sommes rendus dans le district de Crimée où habite la majorité des Turcs Meskhètes de la région. A l'occasion de notre arrivée, une réunion ouverte a été organisée ; elle rassemblait des représentants des Turcs Meskhètes, mais également ceux de l'administration du district et ceux d'autres communautés nationales de la région. Je dois dire que l'atmosphère lors de cette réunion a été très animée et passionnée, ce qui ne nous a pas empêchés d'avoir une conversation franche. J'ai pu écouter la position des deux parties en présence et les comparer.

278. D'après ce que j'ai compris, environ 12.000 à 13.000 Turcs Meskhètes vivent actuellement dans la région de Krasnodar. Dans leur grande majorité, ils ne possèdent pas de papiers d'identité et ne se sont jamais vu reconnaître la citoyenneté russe. Selon les explications qui m'ont été données, parmi ce groupe à peu près 5.000 personnes désirent rentrer en Géorgie, dès que cela leur sera possible ; un autre groupe représentant à peu près la même proportion a complètement perdu tout espoir de retour ; ils pensent que la vie ne s'arrangera pas en Russie et ont pris la décision d'émigrer aux Etats-Unis d'Amérique suite à une décision des autorités américaines d'accueillir un certain nombre de Turcs Meskhètes. Finalement, un groupe de 2.000 à 4.000 personnes déclare désirer rester dans la région.

279. La situation actuelle de cette population ne peut qualifiée que de catastrophique. En effet, habitant depuis plus de 15 ans dans la région, la grande majorité de ces personnes a acheté des maisons, a commencé à travailler la terre qu'ils louent ou à élever des animaux. Or, compte tenu de l'absence de papiers, ces gens se trouvent dans une situation d'illégalité, à la merci de tout représentant des autorités qui, pour peu qu'il soit malintentionné – ce qui ne manquerait pas selon mes interlocuteurs – ne se gène pas pour maltraiter, humilier ou priver les Turcs Meskhètes de leurs droits les plus basiques. Cela est difficile à imaginer, mais ces gens ne peuvent même pas se marier car ils n'ont pas de statut légal.

280. Il est encore heureux que les enfants soient admis à l'école mais, là aussi les autorités se tournent de plus en plus vers les pratiques humiliantes en créant des classes réservées aux enfants turcs qui, soi-disant, ne savent pas parler russe, ce qui n'est pas toujours le cas. Et même si cela l'était, j'ai fait remarquer à mes interlocuteurs que, séparés des autres enfants, les petits Turcs Meskhètes ne risquent pas d'apprendre le russe et de mieux s'intégrer dans la vie de la région. C'est d'ailleurs l'absence de volonté d'intégration qui est reprochée avec force aux Turcs Meskhètes par les autorités et niée par les intéressés. Sur ce point, j'estime qu'en séparant les enfants, en démontrant une volonté de couper les ponts, les autorités témoignent avant tout de leur refus de voir les Turcs Meskhètes s'intégrer, même s'ils le sont parfaitement de l'avis de la majorité de leurs voisins.

281. Je ne voudrais pas rentrer plus dans les détails de cette histoire lamentable, car elle ne me procure pas d'autres sentiments que de la honte et de la colère. En effet, j'ai vu des autorités de la région complètement enfermées dans leurs contrevérités au goût franchement xénophobe et refusant toute approche raisonnable. Je note simplement que le refus d'accorder la citoyenneté russe aux Turcs Meskhètes ne s'est produit que dans la région de Krasnodar, alors qu'aucun problème n'a surgi dans d'autres régions russes. J'ai également entendu que les tribunaux de la région refusent d'accepter des requêtes de reconnaissance de domiciliation en Fédération de Russie formulées en vue de confirmer leur citoyenneté par des Turcs Meskhètes sur la base de la lettre précitée signée du vice-Président de la Cour suprême. Ceci est complètement arbitraire et illégal. Les organes de l'Intérieur attendent que la question soit résolue par le Centre fédéré, alors que c'est à eux qu'incombe cette tâche car ils représentent ce même Centre.

282. Cela m'emmène à demander aux autorités régionale et fédérale que cela cesse ! J'aimerais tout simplement que le droit russe soit appliqué ; que la citoyenneté russe soit reconnue et attribuée à tous ceux qui la demandent de bon droit ; que d'autres puissent régulariser leur situation et obtenir des cartes de séjour pour le temps qu'ils devront encore rester vivre en Russie ; et que cette population soit traitée avec dignité. J'espère que ceux qui ont décidé de partir aux Etats-Unis pourront sans problèmes vendre leurs biens, y compris immobiliers, qui leur appartiennent de plein droit. J'espère qu'ils n'en seront pas empêchés au point de devoir tout perdre avant de partir. Enfin, j'espère que ceux qui le désirent pourront rapidement rentrer en Géorgie afin que cesse à jamais cette punition collective stalinienne.

283. Je dois dire que je suis parti de la Russie encouragé par les promesses qui m'ont été faites par le Gouverneur de la région, M. Tkatchev, et par le Représentant du Président dans le District Fédéral Sud, M. Iakovlev. Mes discussions avec les autorités fédérales à ce sujet ont également été encourageantes. J'espère que ces promesses d'un règlement rapide de la situation, somme toute faciles à mettre en œuvre, seront tenues car il m'est insupportable qu'un petit groupe de personnes soit dépourvu de tous droits civiques sous le seul prétexte de leur appartenance ethnique.

284. En outre, j'ai été très choqué par l'attitude de certains médias régionaux qui ont censuré mes appels à la résolution de cette situation douloureuse. Nulle part ailleurs en Russie, les propos du Commissaire ont été censurés de la sorte, renvoyant à une autre époque. Dans ce contexte, je ne peux que saluer le courage des ONG régionales qui défendent les droits des Turcs Meskhètes nonobstant la position combative des autorités et des médias.

VII. PROBLEMES DE XENOPHOBIE ET DE RACISME

285. La xénophobie et le racisme sont malheureusement des phénomènes très anciens qui sont présents sur notre continent depuis bien plus longtemps que la démocratie et la compréhension de la nécessité de défendre les droits de l'homme. L'un des fondements même des droits de l'homme est le principe d'égalité des hommes entre eux et l'interdiction de toute discrimination en fonction de la race, de la religion, de la nationalité ou de l'appartenance à un groupe minoritaire, qu'il s'agisse d'une minorité ethnique, religieuse ou sexuelle. Le Conseil de l'Europe a été créé pour défendre ces droits et combattre la xénophobie et le racisme. Dans une Europe sortant de la barbarie nazie, il s'agissait d'une exigence indiscutable pour l'instauration de la démocratie sur notre vieux continent. Depuis, nous avons traversé un long chemin, mais les idées xénophobes et racistes n'ont pas pu être complètement éliminées de nos sociétés. En outre, dans des moments de crise, de difficultés ou de prise de décisions difficiles, elles refont surface et affectent la vie démocratique. C'est pourquoi, il faut rester vigilants et prêts à leur faire barrage à tout moment.

286. La Fédération de Russie ne fait malheureusement pas exception en la matière. La xénophobie, et son corollaire, l'expression d'un nationalisme de plus en plus virulent, font partie de l'actualité du pays. Si une bonne entente règne de manière traditionnelle entre les différentes minorités ethniques, les agissements de certains groupes ou de certains individus jettent à mal les bases de la concorde. C'est pourquoi, la société russe dans son ensemble doit se sentir concernée par la montée de la xénophobie et du racisme. Il est donc nécessaire que tous prennent part à la lutte contre ces fléaux.

287. Les forces de l'ordre et la Prokuratura y ont un rôle premier et doivent s'y investir pleinement. Elles ne sont toutefois pas les seules dont la réussite de la lutte dépend. L'Ombudsman, le Conseil pour le développement de la société civile, les ONG, les médias, de simples citoyens doivent s'investir pour stopper les dangereuses tendances nationalistes. Les responsables locaux et régionaux que j'ai rencontrés m'ont fait part de leur volonté d'enrayer ce phénomène devenu préoccupant. Ils

m'ont assuré que tous les moyens sont déployés pour arrêter et sanctionner les personnes qui se rendent coupables d'actes racistes et xénophobes. Ce réveil de la société russe face aux dangers de la xénophobie doit marquer le retour de la Russie à ses idéaux de toujours – ceux de l'amitié entre les peuples qui ont formé ce grand pays et lui ont permis de réaliser de grands progrès dont l'humanité toute entière se souvient.

288. Dans le même temps, plusieurs ONG ont souligné que certains responsables des forces de l'ordre ou de la Prokuratura ont tendance à minimiser ce type d'affaires. D'autres encore nous ont apporté des témoignages qui font état des discriminations et des violences infligées par des représentants des forces de l'ordre, dans le cadre de leurs fonctions, à des personnes appartenant à des minorités visibles ou à des groupes ethniques, cibles fréquentes d'attaques xénophobes.

289. Le Ministre de l'Intérieur avec lequel je me suis entretenu m'a répété que toutes les mesures nécessaires sont mises en œuvre pour mettre un frein à ces pratiques. Les récentes dispositions prises dans le domaine juridique représentent en elles-mêmes une avancée ; elles n'empêchent toutefois pas la multiplication des actes xénophobes. Dès lors, j'estime qu'une vigilance accrue doit être exercée par les autorités en vue d'utiliser le cadre juridique actuel pour ne laisser passer aucune manifestation xénophobe ou raciste.

1. Cadre juridique et administratif de la lutte contre la xénophobie

290. La Constitution de la Fédération de Russie déclare la stricte égalité entre tous les citoyens, indépendamment de leur appartenance ethnique, nationale ou religieuse. Les Constitutions ou Chartes de toutes les entités administratives composant la Fédération de Russie prévoient un ensemble de mesures pour lutter contre les discriminations de type raciste.

291. La Fédération de Russie a, de plus, incontestablement consolidé son dispositif juridique pour lutter contre les extrémismes de toute nature. Les dispositions prévues par le Code Pénal adopté en 1997 renforcent les sanctions à l'égard des individus qui commettent des actes dictés par des considérations de type raciste ou xénophobe. Il convient de mentionner ici les articles 136 et 282 du Code Pénal qui constituent les textes de référence en la matière. Enfin, l'adoption en 2002 de la loi sur la lutte contre l'extrémisme marque une nouvelle étape pour contenir et combattre la montée de la xénophobie.

292. En plus du renforcement de son dispositif juridique, la Fédération de Russie a initié en 2001 un programme fédéral de sensibilisation et d'éducation à la tolérance afin de prévenir la montée des extrêmes. Ce programme est prioritairement destiné aux adolescents et aux jeunes adultes qui sont hélas les premiers séduits par les idéologies de type xénophobe.

293. Les autorités locales et régionales ont pris, à leur niveau, un certain nombre d'initiatives dont les objectifs rejoignent ceux du programme fédéral. Dans ce domaine, les écoles sont devenues le principal cadre de sensibilisation contre la

xénophobie. Ces actions qui se multiplient témoignent d'une prise de conscience du problème. Elles ne suffisent malheureusement pas à prévenir l'accroissement du nombre d'actes xénophobes.

2. Les principales communautés victimes de la xénophobie

294. Lors de la visite, j'ai été informé d'une augmentation sensible et inquiétante des actes xénophobes à l'encontre de certaines communautés. D'après mes interlocuteurs représentant la société civile, les groupes visés par ce phénomène appartiennent à des communautés qui font depuis longtemps face à une attitude xénophobe de la part de leurs concitoyens, mais également à des communautés frappées plus récemment par le racisme, telles les populations originaires du Caucase du Nord et d'Asie Centrale. Ce phénomène, s'il est à mettre en relation avec le contexte global, les événements de Tchétchénie et les attentats, concerne également, mais pas exclusivement, les membres des minorités visibles, les migrants, les étrangers et la communauté juive.

a. La communauté juive

295. L'antisémitisme reste un problème douloureux dans la société russe. La communauté juive est présente en Russie depuis plusieurs centaines d'années et les personnes d'origine juive ont toujours ressenti ce pays comme leur Patrie qui a permis à un grand nombre d'entre eux de s'épanouir professionnellement et personnellement. En même temps, les sentiments antisémites ont toujours été présents dans une partie de la société, souvent artificiellement soutenus par un pouvoir nécessiteux de désigner un bouc émissaire pouvant être déclaré responsable pour toute sorte d'échecs devant être imputés à l'action ou à l'inaction des autorités. Cela fut le cas de l'empire tsariste, comme du régime soviétique à une certaine période de son histoire.

296. Le nouvel Etat russe démocratique remplaçant le régime soviétique a fait cesser complètement et pour la première fois les discriminations, quelles qu'elles soient, à l'encontre de la population juive. L'épanouissement religieux et culturel de la communauté juive dans les années 1990 a introduit un renouveau dans la vie de la communauté. Le temps où la mention « juive » figurant dans le passeport d'un citoyen russe signifiait pour lui un certain nombre d'interdictions a définitivement été relégué dans les oubliettes de l'histoire. Des synagogues et des centres communautaires ont vu le jour dans des villes russes, l'apprentissage de l'hébreu et du yiddish est devenu possible, les contacts avec des organisations juives européennes et mondiales sont aujourd'hui une banalité. La musique juive est ressortie de la clandestinité et peut être entendue partout et à toute heure. Les progrès acquis en la matière sont impressionnants et les autorités russes doivent en être félicitées.

297. Lors de ma rencontre avec le Grand Rabbin de Russie, M. Berl Lazar, celui-ci m'a confirmé les bonnes relations entre la communauté juive et les autorités fédérales et régionales du pays. J'ai été très impressionné par le nouveau Centre communautaire de Moscou à Mariyna Roscha, bâti à l'endroit de la vieille synagogue, détruite quelques années auparavant par un incendie criminel. J'ai également visité le centre communautaire et la synagogue de Kazan où j'ai pu rencontrer des membres de la communauté. Tous m'ont affirmé avoir de très bonnes relations avec les autorités

régionales et pouvoir pleinement s'épanouir dans leur vie communautaire.

298. Cependant, toutes ces avancées spectaculaires n'ont pas enrayé les sentiments antisémites présents dans une partie de la société russe. Basés sur des stéréotypes historiquement construits et largement entretenus par certains partis et groupes extrémistes eux-mêmes relayés par les médias, ils s'expriment dans des termes, des actes violents, mais aussi dans l'utilisation de symboles et de slogans nazis univoques.

299. Les attentats contre des synagogues, la profanation de cimetières juifs, les agressions contre des personnes sont autant d'actes graves et condamnables qui se multiplient dans de nombreuses régions de la Fédération de Russie. Et c'est d'autant plus choquant qu'il s'agit du pays qui a joué un rôle décisif dans l'écrasement du régime nazi et dans la libération de notre continent de la peste brune.

300. D'après mes interlocuteurs, ceux qui sèment la haine sont encouragés par le manque flagrant de sanctions à l'encontre des groupes ou des individus extrémistes qui incitent à la haine en distribuant des tracts, en proférant des propos à teneur antisémite et en faisant usage de la violence. D'ailleurs, ces derniers temps, les démarches antisémites semblent avoir pris une tournure radicale : certaines déclarations publiques dont la connotation antisémite n'appelle aucun doute ont été faites par des personnalités politiques, y compris par des députés de la Douma. En outre, des discours antisémites apparaissent dans la presse et à la télévision de manière libre et ouverte. Cela est inadmissible et constitue une violation flagrante de nos valeurs, mais également de la législation nationale et des traités internationaux en vigueur. J'appelle les autorités compétentes à prendre des mesures urgentes pour faire cesser de tels comportements et engager des poursuites contre leurs auteurs.

b. Les populations originaires de Caucase

301. Durant la dernière décennie un autre phénomène inquiétant a vu le jour en Russie. Il s'agit d'un sentiment de méfiance, voir carrément de haine ou de mépris, envers des populations originaires du Caucase. Ces sentiments sont apparus en force après la dislocation de l'Union Soviétique et le début des évènements de Tchétchénie. Les premières populations touchées par la xénophobie ambiante ont été les Tchétchènes vivant dans des régions de la Fédération. Souvent, il s'agissait de personnes obligées de quitter leur république à cause des évènements qui s'y déroulaient et qui les ont poussé à fuir pour chercher refuge loin de la guerre dans d'autre régions de leur pays. Bon nombre d'entre eux, outre le fait d'avoir dû tout laisser et voir leur vie s'écrouler, ont été directement touchés par les discriminations, les violences et les harcèlements à connotation raciste.

302. Fait inadmissible, il paraît que certains articles de presse ou émissions de télévision se permettent d'assimiler des représentants de tout un peuple ou d'un groupe de peuples venant d'une région, le Caucase, aux actes terroristes qui ont endeuillé la Russie. Des expressions anciennes, portant une connotation nouvelle, auraient même refait leur apparition. L'on parlerait désormais de « personne de nationalité caucasienne » comme jadis, au pire moment du totalitarisme soviétique, l'on parlait « des personnes de nationalité juive » pour ne pas les nommer directement. L'on ressort les anciens stéréotypes en les habillant avec des vêtements d'antan et on

n'arrive toujours pas à les reléguer dans les oubliettes de l'histoire.

303. La propagande vise les caucasiens musulmans en les traitant de complices naturels des terroristes. Cette propagation de stéréotypes contre les musulmans, augmentés par l'image d'un « terrorisme à visage musulman » véhiculée par les médias et plusieurs responsables politiques à la suite des attentats qui ont meurtri la Russie, provoque des sentiments anti-islamiques. Les inscriptions anti-musulmanes associées à des symboles fascistes apparaissent désormais sur les murs dans toute la Fédération. Les profanations de cimetières musulmans augmentent. Ces actes traduisent un racisme quotidien, extrêmement préoccupant dans le contexte actuel, qui n'épargne aucun groupe musulman.

304. Assimilées à des Caucasiens, tous sont victimes d'une violence aveugle et d'actions « de représailles » de la part de groupes extrémistes. Ainsi, au mois d'octobre 2004, deux Ouzbeks ont été pris à partie dans la banlieue de Moscou ; l'un est décédé ; l'autre a été hospitalisé dans un état grave. Peu avant, une fillette tadjik a été battue à mort à Saint-Pétersbourg et deux Tadjiks ont été attaqués dans la Région de Sverdlovsk par une quinzaine de supporters appartenant à la mouvance skinhead. En outre, des attaques à forte connotation raciste se sont multipliées dans des lieux publics comme le métro, les marchés ou dans des parcs. De même, la Russie, comme la plupart des pays européens, souffre du phénomène de hooliganisme au moment des compétitions sportives. Là aussi, des attaques verbales et corporelles visant des Caucasiens ont été observées.

305. Il est vrai que les autorités réagissent à ces attaques criminelles et tentent d'y mettre fin. Ainsi, les assassins de la fillette tadjik ont été arrêtés, jugés et condamnés à Saint-Pétersbourg, ce qui est très positif. Mais cette répression doit être accélérée. En outre, c'est surtout un travail éducatif qu'il faut engager à tous les niveaux de la société car il s'agit de son avenir. C'est l'affaire de tous !

c. Les migrants et les étrangers

306. La difficile situation socioéconomique et la montée du nationalisme russe nourrissent la rancœur et la haine à l'encontre des populations migrantes et étrangères. Intimidation, harcèlements et violences touchent toutes les minorités visibles, au premier rang desquelles les Africains, sans pour autant épargner les personnes originaires d'Asie.

307. En novembre 2003, l'incendie criminel d'un foyer d'étudiants étrangers au sud-ouest de Moscou a provoqué la mort de trente-six d'entre eux, originaires pour la plupart d'Afrique et de Chine. En octobre 2004, un étudiant vietnamien est décédé à Saint-Pétersbourg suite aux coups que lui ont infligés une quinzaine de skinheads. Quelques jours plus tard, un Chinois a succombé à ses blessures après avoir été pris à partie par deux jeunes gens en état d'ébriété.

308. Cette situation crée un profond sentiment d'insécurité parmi les populations migrantes et étrangères, sentiment renforcé par l'impunité relative dont bénéficient les auteurs d'actes xénophobes.

d. Les minorités sexuelles

309. L'homophobie tend à se développer de manière préoccupante depuis plusieurs années dans la Fédération de Russie. Les propos tenus par des représentants de l'Eglise orthodoxe et d'autres confessions, les actions menées par les Cosaques dans le Sud de la Russie et par les groupes extrémistes visent de manière virulente les homosexuels.

310. Si les actes homophobes ont surtout été constatés à Moscou, à Saint-Pétersbourg et dans la Région de Krasnodar, ils tendent désormais à se généraliser. En témoignent la multiplication des violences à l'endroit des groupes susmentionnés et le rôle joué en cela par les mouvements nationalistes.

311. J'ai été particulièrement choqué d'apprendre de la part des ONG, mais aussi de la presse, qu'un groupe de députés russes comprenant des membres imminents de la Douma, dont les chefs de certains groupes politiques, ont très récemment déposé une proposition de loi réinstaurant la pénalisation de l'homosexualité. Une telle attitude va à l'encontre des libertés consacrées par la Convention et traduit une dérive autoritaire, voire populiste. J'espère que les parlementaires russes sauront résister à cette grave dérive si toutefois la proposition en question n'était pas retirée par ses auteurs.

3. Les manifestations publiques de la xénophobie

312. Les actions à caractère xénophobe et raciste sont rarement le fait d'individus isolés. Elles résultent de l'activité de groupes d'extrémistes. Ces derniers adhèrent le plus souvent à une idéologie d'extrême droite et font montre d'un nationalisme exacerbé en proférant des slogans populistes et en appelant aux plus bas instincts des populations désœuvrées. Les slogans, tels que « La Russie aux Russes », rencontrent un certain écho, particulièrement parmi les jeunes, très réceptifs aux idées extrémistes. Je m'en inquiète considérablement, et ce d'autant plus que les groupes extrémistes, comme les skinheads, ne sont pas les seuls à défendre une vision nationaliste et à développer une intolérance religieuse.

313. Plusieurs organisations et partis relaient de manière préoccupante ces idées. Dans la Région de Sverdlovsk, l'organisation la « Renaissance russe », apparue après la scission de « l'Union nationale russe », est de celles-là. Elle mène des actions symboliques et encadre des manifestations commémoratives au cours desquelles des slogans antisémites et des incitations à la violence contre les Caucasiens auraient été entendus. Ces actions entretiennent, voire augmentent, les stéréotypes et les peurs. Elles contribuent de plus à banaliser la xénophobie et la haine à l'endroit d'individus appartenant aux groupes les plus visés par les préjugés et les sentiments xénophobes. Certains représentants politiques participent également de par leurs prises de position officielles ou leurs initiatives à la propagation des idées extrémistes.

314. Plusieurs mesures adoptées localement sont fondées sur des accusations fausses et simplificatrices faisant, par exemple, de tous les Tsiganes/Roms et des Tadjiks des narcotrafiquants ou encore de tous les Turcs Meskhètes des criminels. Il n'est pas

rare d'entendre dans une certaine presse ou même à la télévision que les Juifs contrôlent toutes les banques et spolient le peuple russe. De même, les individus d'origine caucasienne sont le plus souvent associés au banditisme, à des activités mafieuses et plus récemment à des intégristes musulmans.

315. Ces accusations sans discernement transparaissent dans la presse. Certains médias rattachés à l'extrême droite ou à forte tendance nationaliste sont les premiers pourvoyeurs et diffuseurs d'une idéologie raciste. En outre, il n'est pas difficile de se procurer des livres de la teneur de *Mein Kampf* ou des *Protocoles des Sages de Sion* dans des marchés aux livres qui fleurissent dans les villes russes. Cependant, le plus préoccupant, à mon avis, réside dans l'appel de plus en plus fréquent aux sentiments xénophobes dans la presse généralisante russe. Ils sont principalement dirigés à l'encontre des Tchétchènes et de la communauté juive.

316. De même, certains représentants de l'Eglise orthodoxe, de par les positions qu'ils soutiennent, accentuent les sentiments nationalistes et, ce faisant, incitent à l'intolérance et à la violence envers les autres religions et les groupes ethniques non slaves. Cela va à l'encontre de la position officielle de l'Eglise orthodoxe qui m'a été confirmée par SE Patriarche Alexis II lors de notre rencontre. Il m'a affirmé ce dont j'étais sûr : l'église majoritaire russe condamne la xénophobie et le racisme et appelle au respect mutuel et au développement libre des confessions « traditionnelles » en Russie.

4. Xénophobie et discriminations

317. J'ai reçu des informations décrivant la situation de certains Caucasiens, installés dans les autres régions de la Fédération de Russie qui connaissent de nombreuses difficultés lors de leurs démarches pour accéder à l'éducation, à l'emploi, au logement, à la santé, voire à certains lieux publics. Il en est de même pour les migrants et les étrangers, qui, en plus, se voient fréquemment refuser le droit de circuler librement, situation qui m'a été exposée et dénoncée par des représentants de la communauté vietnamienne résidant dans la République du Tatarstan.

318. Si l'inscription de la nationalité sur les passeports russes qui avait jadis joué un rôle premier dans les discriminations a aujourd'hui disparu, des pratiques discriminatoires sont désormais plus généralement liées à des problèmes de statut et d'enregistrement. La *propiska*, l'obligation d'obtenir un enregistrement formel sur le lieu de son domicile qui a pourtant été déclarée contraire à la Loi fondamentale par la Cour Constitutionnelle, reste néanmoins très actuelle, voire nécessaire dans un certain nombre de régions, y compris à Moscou, pour bénéficier de l'accès au logement, à l'emploi, à la santé, et à l'éducation, etc. Dans d'autres régions, les autorités ont décidé de mettre fin à cette institution des temps soviétiques, mais l'ont tout de suite remplacée par une nouvelle formalité, celle de l'enregistrement, qui ressemble à la *propiska* comme une sœur jumelle. Or, il s'avère que plusieurs administrations locales refusent l'enregistrement aux représentants de certains groupes ethniques ou communautés d'étrangers et les excluent de fait arbitrairement de leurs droits. D'autre part, nous avons reçu des informations témoignant d'un important degré de corruption liée à la procédure d'enregistrement de la part de la police.

319. Il semble que le racisme puisse plus généralement se manifester dans le comportement des forces de l'ordre. Certains pratiquent des arrestations sur le seul délit de faciès et se livrent à des violences. La lutte anti-terroriste, le contexte de l'après 11 septembre et la tragédie de Beslan servent bien souvent de prétexte à des pratiques qui possèdent un caractère raciste certain.

320. Je me permets de souligner à nouveau le caractère alarmant que la montée généralisée de la xénophobie revêt. Le nationalisme exacerbé et les idéologies véhiculées par les partis et les organisations rattachés à l'extrême droite sont les principaux responsables de cet état de fait. Je note, de plus, un regain de tensions et une expression exaspérée de la haine ethnique entre plusieurs communautés. Il s'agit très souvent de provocations car rien ne menace plus l'Etat russe que les tentations de la xénophobie et la désunion entre les peuples qui vivent ensemble depuis des temps immémoriaux. C'est ce que j'ai dit lors de mon passage dans la ville martyr de Beslan sur le lieu de cette indescriptible horreur. Et je me réjouis qu'en dépit de tous les pronostiques incendiaires, aucune provocation haineuse ne soit venue troubler la paix et le bon voisinage entre le peuple Ossète et le peuple Ingouche.

VIII. LA SITUATION EN REPUBLIQUE TCHETCHENE

1. Historique de la question

321. J'ai été élu au poste de Commissaire aux Droits de l'Homme en octobre 1999, au moment où débutait ce qu'on appelle la « deuxième guerre de Tchétchénie ». Dès ma prise de fonctions, j'ai décidé de me rendre à Moscou et en République tchétchène afin d'évaluer la situation sur place ; il s'est agi du premier déplacement du Commissaire.

322. Au moment de mon arrivée à Moscou, la campagne militaire, engagée par des forces fédérales en Tchétchénie à la suite de l'agression du Daghestan par des combattants venus du territoire de la république indépendantiste, battait son plein. Il était alors de notoriété publique que ce territoire était complètement fermé non seulement aux étrangers, mais également aux citoyens russes ; même la presse avait des difficultés à couvrir les évènements qui s'y déroulaient. C'est alors que j'ai demandé au Ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, M. Igor Ivanov, à me rendre en Tchétchénie. Compte tenu de la situation ambiante, il était compréhensible que la décision ne fût pas facile à prendre.

323. Toutefois, le lendemain, j'ai été informé que je pouvais me rendre en République tchétchène et que le gouvernement russe mettait à ma disposition les moyens logistiques nécessaires à l'organisation d'un tel déplacement. Si à ce moment-là les autorités russes n'avaient pas pris la décision de respecter le mandat du Commissaire et de l'aider, cela aurait pu affecter l'avenir de l'institution qui aurait risqué de ne pas être prise au sérieux par le premier des Etats membres visités. Cela ne s'est pas produit ainsi. Bien au contraire, conformément à l'article 6 de la Résolution (99) 50, toute l'aide nécessaire m'a été fournie.

324. Lors de ce premier déplacement en Tchétchénie, j'ai été accompagné par M. Yuri Tchaika, à l'époque Procureur Général. Ce voyage était très difficile du point de vue moral car nous avons visité un territoire ravagé par un conflit militaire touchant en premier lieu la population civile. Nous y avons rencontré la détresse, la tragédie humaine et la mort. Ce conflit n'en était qu'à ses débuts et ses conséquences se font encore ressentir avec force à ce jour. Nous étions au milieu d'une guerre, guerre qui constitue en elle-même l'une des plus graves violations des droits de l'homme car elle sème la mort et le désespoir.

325. Constatant les conséquences catastrophiques de la guerre, ma préoccupation première était d'aider la population civile dont les conditions de vie étaient insupportables. Dès la première visite, j'ai été impressionné par l'absence de confiance que les civils manifestaient à l'encontre des militaires qui les entouraient. Les violences des combats et des crimes commis par des éléments incontrôlables des forces fédérales ont créé un fossé entre l'armée et la population civile qui était en train de fuir massivement vers l'Ingouchie. Dès lors, l'instauration de mesures visant à garantir la sécurité de la population civile était indispensable afin d'entamer un retour vers la normalité. Il appartenait avant tout à l'Etat fédéral d'entreprendre les premiers pas pour rassurer la population désoeuvrée. J'ai alors recommandé aux autorités de créer une institution recueillant des plaintes de la population et pouvant jouer le rôle d'intermédiaire entre les citoyens et l'administration, y compris militaire. Il s'agissait d'un pas pour empêcher l'impunité des crimes. Le poste du Représentant du Président de la Fédération de Russie pour la sauvegarde des droits de l'homme a été créé et M. Kalamanov a été nommé à ce poste. Il était également important que le Conseil de l'Europe mette à disposition du Bureau de M. Kalamanov ses experts qui ont contribué à la mise en place des procédures et des méthodes de travail.

326. Au cours de ces années, je me suis rendu à cinq reprises dans la République tchétchène afin de me rendre compte de la situation sur place et d'essayer d'aider la population civile et les autorités à revenir à la normalité, c'est-à-dire à la paix.

327. Dès la fin des actions militaires actives, j'ai toujours soutenu que tout retour à la normalité ne serait possible que si trois objectifs sont atteints. Il fallait qu'une atmosphère de sécurité soit instaurée, y compris pour permettre l'indispensable retour des réfugiés et que soit mis fin au climat d'impunité ; que soit entamé un dialogue politique à l'intérieur de la société tchétchène devant mener à la reconstruction de la société civile et d'un pouvoir représentatif républicain. Enfin, il fallait que les conditions matérielles de vie soient améliorées, ce qui supposait une reconstruction économique et civique de la Tchétchénie.

328. Je ne voudrais pas revenir ici plus en détail sur l'historique de mon action en République tchétchène car chaque visite a donné lieu à un rapport contenant des recommandations concrètes. Ces documents ont tous été rendus publics et sont toujours disponibles.

329. Ainsi, suite à la création du Bureau du Représentant spécial du Président russe en Tchétchénie et au détachement auprès de lui des experts du Conseil de l'Europe, l'un des aspects les plus importants de leur travail a été mis en place, à savoir le suivi des

plaintes déposées par la population auprès du Bureau ou par son intermédiaire à la Prokuratura de Tchétchénie en vue de retrouver des personnes disparues. Lors de ma visite sur place en février-mars 2001, il est apparu qu'un grand nombre de ces dossiers n'étaient pas élucidés et que les requérants éprouvaient des difficultés dans leurs relations avec les représentants des autorités judiciaires. C'est alors que j'ai proposé de créer une Commission *ad hoc* réunissant des représentants de la Prokuratura, du Bureau de M. Kalamanov, y compris les experts du Conseil de l'Europe et ceux des organisations non gouvernementales présentes et actives sur le terrain. Cette Commission a été instaurée et a fonctionné pendant un certain temps permettant d'accélérer le traitement d'un certain nombre de dossiers. Toutefois, force est de constater que le problème des disparitions de personnes reste malheureusement toujours d'actualité et n'a pas encore été résolu. J'y reviendrai plus tard.

330. Dès ma première visite en République tchétchène, j'ai pu constater que ce terrible conflit a créé une profonde déchirure au sein de la société tchétchène. Malheureusement, toute la population a été touchée par ces évènements qui n'ont pas débuté en 1999, mais bien avant. Les images de cette tragédie ne peuvent s'effacer avec le temps et restent présentes dans mon esprit. Je revois ces milliers de réfugiés dans des camps à l'intérieur de la Tchétchénie et en Ingouchie, des femmes, des enfants, des vieillards terrorisés par les bombardements de leurs maisons, hantés par leurs proches morts, interpellés par leurs blessés, ainsi que par les menaces venant des combattants ; je me souviens des représentants des réfugiés issus des populations non tchétchènes expulsés presque en totalité du territoire de la République et ayant perdu la quasi-totalité de leur biens ; je reviens à cette atroce prison de Tchernokozovo que nous avons découverte avec M. Tchaika et qui venait d'être reprise aux combattants tchétchènes. C'est alors que j'ai demandé qu'elle soit fermée ou complètement restaurée car elle représentait, à elle seule, une torture en puissance. Je dois reconnaître que cela fut fait. Je n'oublie pas les ruines de Grozny, l'image apocalyptique d'une ville fantôme vue d'hélicoptère en février 2001 et les yeux de jeunes soldats russes, appelés pour faire leur service et envoyés combattre en Tchétchénie.

331. Ces visions, surtout celles rattachées aux premières années du conflit, avant que n'apparaissent les signes d'une certaine amélioration, m'ont fait penser que la paix ne pourrait pas revenir dans l'esprit des gens sans qu'un travail de réconciliation soit entrepris. Et cette première étape devait passer par la société tchétchène. C'est ainsi qu'en novembre 2001, j'ai pris l'initiative de réunir à Strasbourg l'ensemble des représentants de la société civile tchétchène, y compris ceux dont les idées étaient proches des séparatistes – présentes à l'intérieur de la société – à condition qu'ils n'acceptent pas l'idée de lutte armée. Etaient également présents à ce séminaire des représentants des pouvoirs fédéraux, de l'administration locale et ceux des ONG fédérales et locales. Cette rencontre a permis d'engager une riche discussion autour d'un sujet principal consacré au « Respect et protection des droits de l'homme comme base de la reconstruction démocratique de la République tchétchène ». La déclaration finale adoptée avec l'accord des participants préconisait la mise en place des mécanismes de coordination des efforts de la Prokuratura, de l'administration locale et des représentants des ONG en vue d'améliorer la situation de sécurité et des droits de l'homme à l'intérieur de la République.

332. Au début de l'année 2002, la situation des droits de l'homme restait extrêmement préoccupante et était surtout caractérisée par des opérations massives de nettoyage (des « *zatchistki* ») conduites par les forces fédérales. Ces opérations ont été menées à l'encontre de villages entiers qui étaient bloqués par des forces fédérales, parfois pendant plusieurs jours. A ce moment, des ONG présentes sur place s'étaient plaintes de la disparition des personnes arrêtées en grand nombre lors de telles opérations. Ces personnes étaient souvent emmenées par des militaires et disparaissaient. Les discussions ayant eu lieu à Strasbourg ont permis de mettre en avant l'exaspération de la population civile face à de telles méthodes criminelles. Des représentants du pouvoir fédéral ont dès lors promis de prendre des mesures concrètes pour mettre un terme à cette situation. En mars 2002, le commandant des forces fédérales en Tchétchénie, le général Moltenskoy, a pris un ordre N 80, dit « l'ordre de Moltenskoy » qui précisait en détails la procédure relative au déroulement des opérations de vérification du régime de domiciliation. Cet ordre stipulait que toute opération de vérification devait être menée par des militaires clairement identifiables et en présence du procureur, des représentants de l'administration locale et des « sages » du village. Il ordonnait également que les numéros d'immatriculation des véhicules militaires participant dans ce genre d'opérations soient facilement visibles. Cet ordre a joué un rôle important dans l'amélioration des situations relatives aux opérations de contrôle.

333. Toutefois, durant toute la première moitié de l'année 2002, des représentants des ONG présents sur le terrain m'ont fait part de cas d'interpellation de civils par des militaires lors des opérations de vérification et de leurs disparitions suite à ces arrestations. Il est apparu que, dans un grand nombre de cas, ces personnes se faisaient emmener par des militaires dans des endroits inconnus, souvent dans des endroits de dislocation des régiments. Or, s'il s'agissait des civils soupçonnés d'avoir enfreint la loi, ils auraient dû être remis entre les mains des procureurs civils. Mais, les procureurs civils n'entraient traditionnellement pas sur le territoire des bases militaires, laissant cette tâche aux procureurs militaires. Ces derniers étaient toutefois incompétents pour traiter les affaires mettant en cause des personnes civiles.

334. Il est évident qu'il y avait un problème mettant en concurrence des règles de compétence et la pratique, raison pour laquelle j'ai proposé une initiative au Procureur Général de la Fédération de Russie. Celle-ci a été formulée dans ma Recommandation 2/2002 « relative à certains droits devant être garantis lors de l'arrestation et de la détention des personnes à la suite des opérations dites de « nettoyage » en République tchétchène de la Fédération de Russie ». J'y ai proposé de former des groupes mixtes, composé d'un procureur civil et d'un procureur militaire, pouvant intervenir rapidement sur le territoire d'une base militaire et respectant la compétence de chacun. Une telle solution permettait de traiter une situation ressemblant à un quasi-déni de justice.

335. Cette recommandation a été suivie par les autorités judiciaires ; quelques mois plus tard, la Prokuratura de la République tchétchène a adopté une circulaire créant ce genre de groupe mixte.

336. Cependant, la situation restait fort préoccupante en République tchétchène. L'atmosphère d'insécurité était présente et l'on dénombrait un grand nombre de disparitions dues à l'action des combattants séparatistes, mais également, mettant en cause des représentants des forces fédérales. En outre, le nombre de réfugiés se trouvant dans des régions voisines, majoritairement en Ingouchie, restait important. Ces gens avaient peur de rentrer car la Tchétchénie était toujours placée sous administration militaire, aucun pas vers une normalisation de la vie politique n'ayant jusqu'à été là entrepris.

337. Dans ce contexte, les autorités fédérales et l'administration provisoire ont pris l'initiative d'élaborer un projet de Constitution de la République tchétchène et de le soumettre au référendum. L'opportunité de tenir le référendum alors que la situation était encore extrêmement compliquée a été longuement discutée au sein de la société tchétchène, de la société civile russe et par la communauté internationale. Au moment de cette discussion, j'ai été invité à me rendre sur place, ce qui m'a permis d'évaluer personnellement la situation.

338. J'ai pu discuter avec des responsables fédéraux et locaux, y compris avec le Chef de l'Administration, M. Akhmat Kadyrov. Mais j'ai surtout eu l'occasion de rencontrer des citoyens, que ce soit à l'intérieur de la République ou dans les camps en Ingouchie. L'énorme fatigue de la population après des années de guerre, sa volonté de la voir enfin se terminer au plus vite, le désir des gens de regagner leurs terres et leurs maisons pour recommencer à vivre, pour renvoyer leurs enfants à l'école, pour ne plus passer d'hivers froids et d'étés étouffants dans des tentes, m'a surtout frappé. Il fallait que les choses bougent, qu'un changement se produise. Et le référendum sur la nouvelle Constitution pouvait sonner le début d'une telle évolution. Dès lors, je me suis déclaré favorable à ce référendum, à condition qu'il constitue une première étape en direction d'une évolution continue. Il fallait qu'il donne naissance à un processus politique pacifique à l'intérieur de la société tchétchène et qu'il aide à former une société civile en Tchétchénie.

339. Le référendum du mois de mars 2003 et les élections présidentielles qui l'ont suivi, avec toutes les difficultés et carences les entourant, ont tout de même fait apparaître un certain espoir au sein de la société tchétchène. La situation en Tchétchénie a commencé à s'améliorer légèrement au cours de la dernière année, même si elle reste encore difficile et fragile.

340. Malheureusement, l'espoir de la normalisation n'a pas pu être pleinement concrétisé. Le Président élu en 2003, M. Akhmat-Khadji Kadyrov, a été victime d'un attentat le 9 mai 2004, ce qui a de nouveau aggravé la situation. Même s'il est reconnu que les violences militaires ont diminué, les ONG présentes sur place continuent à faire état de disparitions fréquentes des citoyens. De plus, les opérations de nettoyage n'ont toujours pas complètement disparu et l'ordre N°80 n'est toujours pas respecté partout et par tous. De plus, la situation économique désastreuse et la pauvreté de la population constituent des facteurs très défavorables à la normalisation. La ville de Grozny complètement en ruines démontre à quel point la reconstruction est urgente car cette situation de délabrement apparaît comme un autre châtiment injustement infligé à la population tchétchène.

2. La visite actuelle

341. Dans ces circonstances, je suis retourné en Tchétchénie du 23 au 26 septembre 2004 dans le cadre de ma visite générale en Fédération de Russie.

a. La nécessité des mécanismes de la protection des droits de l'homme

342. Pour cette nouvelle visite, j'ai souhaité avancer sur le chemin de la normalisation dans le domaine des droits de l'homme moyennant la poursuite du dialogue inter-tchétchène. J'ai surtout porté mon attention au fonctionnement des mécanismes de protection des droits de l'homme en Tchétchénie, étant donné que, depuis le mois de janvier 2004, il n'existait sur place plus de mécanisme spécifique de protection des droits de l'homme, après la disparition du Bureau du représentant spécial du Président de la Fédération de Russie pour la sauvegarde des droits de l'homme. La nouvelle Constitution tchétchène prévoit, il est vrai, la création de l'institution de l'Ombudsman régional. Mais celle-ci ne pouvait être mise en place qu'après l'élection du nouveau Parlement tchétchène et l'adoption par ce dernier d'une loi relative à l'Ombudsman.

343. Dès lors, j'ai pris note avec intérêt de l'idée de nommer un Ombudsman provisoire en attendant l'élection du Parlement. Cette idée a également reçu le soutien de l'Ombudsman fédéral russe, M. Vladimir Loukine. J'estime qu'il est important que le futur Ombudsman provisoire dispose de larges compétences et du soutien non seulement des autorités, mais aussi de la société civile naissante et des ONG tchétchènes et fédérales. Il faut en outre, qu'il reprenne l'héritage légué par le Bureau du Représentant spécial du Président, à commencer par plus de 18.000 plaintes concernant l'action ou l'inaction des autorités.

b. La Conférence de Grozny

344. A cette fin, je voulais mettre à profit ma visite en Tchétchénie en réunissant à Grozny une conférence pour discuter de l'institution de l'Ombudsman régional en Tchétchénie, de ses principales caractéristiques et son fonctionnement. La conférence s'est tenue à Grozny le 24 septembre 2004. Elle a été co-organisée par mon Bureau et par le Conseil d'Etat de la République tchétchène. La Conférence a réuni plus de 70 participants, parmi lesquels l'on pouvait compter :

- des hautes autorités tchétchènes, dont le Président du Conseil d'Etat, M. Taouz Djabrailov,
- des membres du Gouvernement tchétchène ;
- des représentants des pouvoirs locaux et municipaux tchétchènes, dont les maires des principales villes et des chefs de la majorité des districts ;
- des représentants du pouvoir fédéral, dont ceux du Représentant plénipotentiaire du Président russe dans le District Fédéral du Sud, ainsi que M. Vladimir Loukine, l'Ombudsman fédéral et Mme Ella Pamfilova, Présidente de la Commission des droits de l'homme auprès du Président de la Fédération de Russie ;
- des représentants des principales ONG fédérales, telles que Mémorial, International Helsinki Federation, Entraide civique ; Mme Alexeeva,

Présidente de International Helsinki Federation, M. Orlov, Président de Mémorial et Mme Gannushkina, Présidente d' Entraide civique étaient, entre autres, présents.

- des représentants des principales ONG tchétchènes, telles que Mémorial tchétchène, Echo de la guerre, Mères de la Tchétchénie.

345. Il est à remarquer qu'un certain nombre d'ONG présentes ont la réputation de partager l'opinion de ceux qui expriment leur hostilité envers le régime politique actuel tchétchène et se disent proches des idées développées par les « séparatistes ». Les autorités tchétchènes, tout en connaissant leurs idées et préférences politiques, ne se sont pas opposées à leur présence.

346. La participation a été très active. La discussion a porté sur la situation actuelle, sur le rôle des institutions de défense des droits de l'homme dans la création et la consolidation de la société civile tchétchène, ainsi que sur les violations des droits de l'homme, les problèmes de disparitions et de lutte contre l'impunité. Ont également été évoquées des questions concernant la nature et les caractéristiques essentielles de la future institution de l'Ombudsman régional en République tchétchène, de la future loi tchétchène et des délais de la mise en place de l'Ombudsman tchétchène. Les participants ont unanimement estimé que la société tchétchène nécessite une vraie institution de défense des droits de l'homme.

347. A la fin de la conférence, les organisateurs représentant le Conseil d'Etat ont présenté un projet de conclusions à la conférence. Ce texte courageux décrit la situation réelle en Tchétchénie, sans volonté de l'embellir. Après un débat intense avec les ONG, certains amendements ont été apportés au projet qui ont également fixé un certain nombre d'objectifs au futur Ombudsman et aux relations entre les autorités et la société civile. En attendant l'élection du Parlement, le texte précise qu'un Ombudsman provisoire serait nommé. De retour à Strasbourg, nous avons appris le 28 octobre 2004 que l'Ombudsman provisoire tchétchène avait été nommé la veille.

348. Le jour suivant la conférence, j'ai rencontré le nouveau Président tchétchène, M. Alu Alkhanov, qui s'est dit impressionné par ces résultats. Il m'a dit qu'il souhaitait adopter les conclusions de la conférence comme « feuille de route » de son action en matière de droits de l'homme. Il a parlé de ces conclusions comme de la « Déclaration de Grozny ».

3. Les perspectives de l'action en République tchétchène

349. Comme je l'ai indiqué plus haut, la situation reste difficile malgré quelques améliorations. J'ai été particulièrement peiné de voir la ville de Grozny quasiment dans le même état que lors de ma précédente visite, c'est-à-dire en ruines.

350. Force est de constater que la reconstruction n'a pas démarré. Même si j'ai pu visiter les locaux d'une banque chargée de verser les compensations aux personnes devant être dédommagées, des citoyens avec lesquels j'ai pu discuter sur place m'ont dit que le processus restait très long et laborieux. En outre, j'ai reçu beaucoup de plaintes

quant à la corruption qui entacherait le paiement des compensations. Mais là aussi, mes interlocuteurs parmi la foule présente dans les locaux de la banque m'ont assuré que la situation s'améliorait. Selon eux, si auparavant il fallait, pour recevoir la compensation, verser la moitié de la somme en bakchich, aujourd'hui la « commission » ne serait « que » de 30%. J'espère que toutes ces pratiques inacceptables prendront fin sans délai.

351. Lors de ma conversation avec le Président Alkhanov nous nous sommes en outre accordés pour fixer quelques priorités parmi les objectifs principaux à réaliser en République tchétchène avec l'aide du Conseil de l'Europe, à savoir :

- contrôle de la situation liée aux disparitions et lutte contre l'impunité ;
- coopération visant à aider à organiser le fonctionnement normal de la société civile dans l'optique de la préparation des futures élections parlementaires ;
- coopération pour protéger et améliorer l'image des Caucasiens en général et des Tchétchènes en particulier dans toute la Russie.

352. Ces priorités feront l'objet d'actions conjointes et les progrès dans ces domaines seront appréciés périodiquement par le Commissaire. Un certain nombre de domaines mérite une attention particulière.

a. Lutte contre l'impunité

353. J'ai été informé que même si le nombre des disparitions a diminué, elles sont toujours d'actualité. Il paraîtrait qu'elles aient trois sources principales : les combattants qui se cachent dans les montagnes kidnappent des gens en poursuivant leurs actions terroristes ; certaines personnes disparaissent, enlevés par des groupes criminels qui cherchent à obtenir une rançon ; mais il apparaît également que des forces fédérales et la police tchétchène ne seraient pas étrangères à de telles actions criminelles. Les disparitions, quels qu'en soient les responsables, sont en soi inadmissibles. Ces pratiques doivent prendre fin et leurs auteurs doivent être arrêtés et jugés quels qu'ils soient.

354. En outre, les personnes disparues doivent être recherchées et les disparitions doivent être élucidées. Je suis décidé à poursuivre mon travail avec le Vice Procureur général de la Fédération de Russie, M. Fridinsky, au sujet des enquêtes ouvertes sur les personnes disparues. Lors de mes conversations avec le Procureur-adjoint de la République tchétchène, j'ai été informé que 1.749 enquêtes pénales concernant 2.400 personnes disparues ont été ouvertes depuis le retour de l'ordre juridique russe en République tchétchène. La grande majorité de ces enquêtes est suspendue. Cela est inadmissible. La paix ne pourra pas complètement revenir tant que les destins des disparus ne seront pas connus. Il faut que les familles soient informées quant à l'endroit où se trouvent les vivants et, le cas échéant, récupèrent leurs morts.

355. M. Fridinsky m'a promis que les dossiers suspendus feraient l'objet d'une révision au cas par cas. Cette révision commencera par les dossiers les plus récents datant des années 2003-2004. A cette fin, j'ai très récemment eu une réunion avec le Procureur Général de la Fédération de Russie, M. Vladimir Ustinov.

356. Malheureusement, une grande partie des personnes disparues n'est plus en vie. L'une des premières difficultés dans ce contexte est celle de l'identification des corps des personnes disparues. A la demande des autorités tchétchènes, le Conseil de l'Europe pourrait les aider à trouver un financement pour la création en République tchétchène d'un laboratoire d'expertise médico-légale permettant l'identification des corps. En même temps, une formation devrait être assurée aux personnes appelées à travailler dans ces laboratoires.

b. Développement de la société civile

357. Il faut développer la société civile, seule capable de dépasser les conséquences de la guerre. Dans ce contexte, il est très important que les élections du Parlement tchétchène se déroulent de manière démocratique. Ces élections ne pourront être bénéfiques que si toutes les forces politiques en présence qui acceptent de construire la paix et rejettent la lutte armée peuvent prendre part à la campagne électorale et être élues.

358. Le développement de la société civile pourrait constituer une aide pour l'institution de l'Ombudsman provisoire de la Tchétchénie. Le Commissaire, et le Conseil de l'Europe en général, devront aider cette nouvelle institution provisoire qui pourra devenir la principale institution de défense des droits de l'homme en attendant l'élection du nouveau parlement tchétchène et l'adoption de la loi sur l'Ombudsman. Dans ce contexte, et dans le cadre du programme joint du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne, j'ai proposé à l'Ombudsman tchétchène de collaborer à la mise en place de son Bureau et au démarrage de ces activités.

c. Nécessité de la reconstruction économique

359. Lorsque l'on marche dans Grozny et que l'on y voit les ruines, l'on comprend que la paix ne pourra revenir qu'une fois la vraie reconstruction entamée. Quand on apercevra des grues, des bulldozers et des pelles dans les rues de Grozny et que les voitures, de plus en plus nombreuses, seront empêchées de circuler par les chantiers et non par des chars, la population comprendra que la vie recommence et qu'il faut de nouveau construire des projets.

360. J'espère que ce temps arrivera très rapidement. Le gouvernement fédéral devra faire un effort supplémentaire en attribuant des fonds nécessaires à la Tchétchénie. Et il faudra être sûr que cet argent ne soit ni détourné ni volé, mais serve le but auquel il est destiné.

d. Visite de l'IVS « ORB-2 »

361. Lors de la conférence, les représentants des ONG m'ont informé de leurs craintes quant à la situation dans un établissement de garde à vue, destiné à la détention, durant la première phase suivant l'arrestation, des personnes suspectées des crimes liés au terrorisme. Il s'agit de l'ORB-2, placé sous la responsabilité des services anti-terroristes du Ministère des Affaires intérieures de la Fédération de Russie. D'après mes interlocuteurs, les personnes qui y étaient détenues y subissaient des mauvais traitements et des conditions de détention très dures ; elles y étaient en outre détenues pendant des périodes très longues dépassant les délais autorisés par la Loi.

362. Alarmé par ces informations, j'ai immédiatement demandé aux autorités de pouvoir visiter l'établissement en question. Cette possibilité m'a été accordée sans que cela ne pose de problème particulier. Le lendemain, je m'y suis rendu, accompagné de Mme Pamfilova et de M. Loukine.

363. Nous y avons été accueillis par le directeur de l'ORB-2, qui m'a dit qu'il pourrait me présenter les dossiers des 15 personnes alors détenues dans l'établissement et que je pouvais les rencontrer si je le désirais. Les dossiers m'ont été présentés sans que je décide de les voir car il ne m'appartient pas de m'immiscer dans le déroulement d'une enquête. Par contre, nous sommes descendus dans la section de la détention.

364. J'ai demandé que certaines cellules me soient ouvertes ; j'ai pu les visiter et m'entretenir avec les personnes qui s'y trouvaient. Les conditions dans les cellules n'étaient pas bonnes, même si elles n'étaient pas différentes de la grande majorité des autres IVS que j'ai visités et qui ont été décrits plus haut. Les détenus avec lesquels j'ai parlé m'ont affirmé qu'ils avaient tous un avocat. Par contre, il paraît qu'ils n'avaient pas la possibilité de faire une promenade, ce qui les obligeait à rester 24 heures sur 24 dans leurs cellules. Je n'ai pas reçu de plaintes concernant des mauvais traitements. En même temps, j'ai eu l'impression que les détenus avec lesquels j'ai parlé ne s'exprimaient pas librement, même si nous étions seuls dans la cellule.

365. Cependant, je me suis rendu compte du fait que tous les détenus présents dans l'IVS y étaient placés depuis plus de 10 jours, maximum légal autorisé par la Loi. Certains s'y trouvaient depuis 4 mois et plus, dépassant largement les délais légaux. Le directeur l'a reconnu, mettant en avant les besoins de l'enquête et les circonstances spéciales. Sans porter de jugement de fond sur les dossiers en présence, j'estime que la Loi doit être respectée et que la procédure légale doit être suivie à l'encontre de tous les détenus, quel que soit le crime qui leur est reproché. Ce n'est que de cette manière qu'un Etat de droit peut être construit.

IX. LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME AU SEIN DES FORCES ARMEES

1. Situation générale

366. Les forces armées constituent une composante importante de toute société démocratique. Malgré le caractère spécifique de la tâche qui leur est confiée et des particularités qui en découlent, l'armée doit se voir appliquer les mêmes normes démocratiques que d'autres institutions de la société, qu'il s'agisse de ses droits ou de ses devoirs. Lors de cette visite, j'ai tenu à me rendre compte du respect des droits de l'homme au sein de l'armée russe. Ce n'était pas mon premier contact avec les militaires russes. J'avais auparavant rencontré à plusieurs occasions des représentants des forces armées, que ce soit lors de mes visites en République tchétchène ou lorsque nous avons organisé à Moscou une conférence sur le « Respect des droits de l'homme au sein des forces armées ».

367. Cette fois-ci, je voulais surtout pouvoir me forger une opinion sur le déroulement du service militaire ordinaire et sur les conditions de vie des soldats et des officiers.

Lors de la préparation de la visite, nous avons exprimé le souhait de nous rendre dans un certain nombre de bases ou des commissariats militaires situés dans différentes régions afin de se forger une impression sur la situation en général. Ainsi, nous nous sommes rendus dans une base des forces du chemin de fer à Khabarovsk, dans une base des forces de l'Intérieur à Kazan et dans des unités militaires en République tchétchène. Nous avons également visité la Prokuratura militaire du régiment de Krasnorechenski à Khabarovsk, ainsi qu'un commissariat militaire à Kazan.

368. En outre, nous avons tenu à rencontrer des représentants de la société civile actifs en la matière. Dans ce contexte, je voudrais avant tout citer les « Comités des mères de soldats », une ONG très connue pour sa position franche et le soutien constant qu'elle apporte aux militaires et à leurs familles. Il s'agit d'une fédération, dont les filières autonomes sont présentes dans la plupart des régions russes. Les membres de l'ONG ont largement gagné la confiance des officiers et des soldats et essaient de leur prêter leur concours dans des moments difficiles. D'ailleurs, le fait même que, dans les bases militaires visitées, j'ai vu les numéros de contact de cette ONG affichés dans des endroits accessibles aux soldats, témoigne du bon niveau des relations de l'organisation avec le commandement. De plus, lors de notre visite de la base militaire à Khabarovsk, la Présidente du Comité des Mères des soldats de la région de Khabarovsk, Mme Valentina Rechetkina, nous a accompagnés tout au long de notre parcours.

2. Le service militaire obligatoire

369. La Loi fédérale du 28 mars 1998 sur « l'obligation militaire et le service militaire » fait du service militaire un devoir pour tous les citoyens de sexe masculin âgés de 18 à 27 ans. La durée générale du service est de deux ans ; toutefois il existe certaines exceptions. Les conscrits sont incorporés dans toutes les forces de l'armée ou dans celles dépendant du Ministère des Affaires Intérieures. Deux sessions de recrutement sont organisées chaque année dans les différentes entités administratives de la Fédération de Russie.

370. Environ 400.000 jeunes gens, âgés de 18 à 27 ans, sont appelés sous les drapeaux chaque année. Une analyse sociologique de la troupe montre néanmoins que la majorité des jeunes conscrits appartiennent aux couches sociales les moins favorisées de la société russe. Les jeunes issus de familles plus ou moins aisées parviendraient quant à eux à éviter le service militaire en utilisant les relations de leurs parents ou en soudoyant la commission de recrutement et les médecins. De tels faits nous ont été rapportés aussi bien par des représentants des ONG, que par le commandement militaire, y compris par le Ministre de la Défense lui-même. Ce sont donc les jeunes hommes les plus vulnérables et les moins à même de défendre leurs droits qui rejoignent majoritairement les rangs des forces armées russes.

371. La vie militaire est certainement difficile et l'adaptation des jeunes aux nouvelles règles de vie se fait parfois difficilement. Outre les difficultés liées au changement de conditions de vie et de milieu, de la nécessité de se soumettre à la discipline militaire, certains jeunes incorporés rencontrent de graves problèmes de santé. Ainsi, lors de nos conversations avec des officiers, il nous a été signalé que de plus en plus de jeunes arrivent dans les unités dans un état de malnutrition avancée et doivent, dans un premier temps, être remis sur pied avant de pouvoir commencer leur entraînement. D'autres rencontrent de graves problèmes psychologiques. Au cours de la première année d'incorporation certains appelés désertent. Ils expriment ainsi leur refus de poursuivre leur service militaire obligatoire et fuient les rudes conditions dans lesquelles celui-ci se déroule. En outre, selon les données fournies par le Commissaire militaire de Kazan, 5 à 7% de jeunes gens concernés ne se présentent pas à l'appel ; ce chiffre officiel étant en réalité probablement encore plus important.

372. Pour parvenir au respect effectif des droits de l'homme dans les forces armées il reste encore du chemin à faire, même si des progrès ont été enregistrés dans différents domaines. Plusieurs sources d'informations, dont les ONG, soulignent que les droits primaires des soldats ne sont pas toujours assurés. Cela concerne, premièrement, les conditions de vie. Ainsi, lors de la visite des bases militaires, j'ai vu des endroits où la condition des soldats est relativement bonne, mais dans d'autres, les conditions matérielles sont très dures. De plus, les pratiques violentes de bizutage ou *dedovshchina* constituent un grave problème, aggravé par l'inertie des autorités militaires pour y mettre fin.

a. Violations des droits des militaires liées aux violences physiques et psychologiques

373. La documentation récoltée et les entretiens réalisés lors de la visite m'ont permis de mesurer l'étendue des pratiques liées à la *dedovshchina*. Ce terme signifie littéralement «les règles des grands-pères ». Il matérialise un ensemble de pratiques proches d'une initiation ou de rites de passage violents. Il touche principalement les nouveaux appelés au cours de leur première année passée sous les drapeaux. Si certains commandants militaires veillent à ce que le code militaire soit respecté au sein de leur unité, nombreux sont ceux qui ferment les yeux sur ces pratiques et les cautionnent indirectement ou directement car de telles pratiques, issues du monde de la criminalité, peuvent les aider à faire régner un ordre relatif parmi leur soldats. Or, cet ordre est basé sur la promiscuité et relève des règles du milieu pénitentiaire et non des glorieuses traditions de l'armée russe.

374. Selon les descriptions qui m'ont été données par mes interlocuteurs, le monde de la *dedovshchina* est horrible. Ainsi, il semble que dans certaines unités, chaque moment de la vie du jeune soldat soit entaché de brimades, d'humiliations et de violences. Les conscrits nouvellement incorporés seraient obligés de se plier aux ordres, volontés et désirs des plus anciens. Ils se feraient couramment voler leurs affaires personnelles, extorquer de l'argent et des cigarettes ; ils seraient privés de nourriture, empêchés de dormir des nuits durant ou réveillés en plein milieu de la nuit pour se prêter à des rituels aussi inutiles qu'humiliants. La nuit serait un moment particulièrement redouté par les jeunes recrues. En outre, les soldats en fin de service

obligeraient les jeunes recrues à accomplir les tâches ménagères qui leur sont dévolues ; tout refus ou manquement serait par ailleurs sévèrement puni par des coups et l'attribution de nouvelles tâches plus dégradantes.

375. De telles pratiques criminelles ont des répercussions tragiques. Ainsi, certains soldats ne peuvent supporter un tel niveau de violence et, ne rencontrant pas le soutien de leurs officiers, décident de déserter. Ils doivent alors faire face aux poursuites et quelques fois à l'incompréhension de leurs parents qui les renvoient dans leurs unités et les poussent à achever leur service militaire, perçu comme une obligation patriotique.

376. D'autres sont tentés par l'irréparable. Le suicide d'un conscrit incorporé traduit la détresse et le désespoir dans laquelle beaucoup se trouvent pour échapper aux violences et abus. Au moment de ma visite, les statistiques démontraient une légère baisse du nombre de suicides par rapport à l'année précédente, alors que le niveau de violences en général a également enregistré une baisse de 30% en 2004 par rapport à 2003 dans la région de l'Extrême Orient. Toutefois, la Prokuratura militaire de cette région, qui m'a présenté ces données, a reconnu l'existence de ce grave problème et des difficultés actuelles d'y faire face, même si un certain nombre d'enquêtes pénales ont été ouvertes contre des officiers mis en cause par des soldats en difficulté. Dans ce contexte, les chiffres de la Prokuratura militaire fédérale, rapportant que 25 personnes ont péri pour cause des violences durant la première moitié de l'année 2004, sont très inquiétants.

377. Par ailleurs, lors de ma visite à Ekaterinbourg, j'ai été informé par Mme Anna Pastoukhova, représentante de « Mémorial », des évènements qui s'étaient déroulés dans la ville militaire n°32 située dans la région. Au cours des quelque 3 ou 4 mois précédant ma visite, quatre jeunes appelés sont morts dans des circonstances tragiques et non encore élucidées. Selon les informations disponibles à ce moment, la mort des soldats a été causée par des violences. Je considère qu'il est nécessaire que toute la lumière soit faite sur ces morts tragiques et que les responsables soient poursuivis et jugés.

378. Les données fournies par les ONG tendent de plus à montrer que les chiffres officiels sont éloignés de la réalité. Human Rights Watch, lors de sa dernière enquête publiée en octobre 2004, a comptabilisé 35 décès parmi les conscrits pour cause d'abus et 109 suicides au cours de la première moitié de l'année 2004. Si la tendance concernant les morts violentes provoquées par un tiers est à la diminution selon les statistiques officielles, le nombre de suicides connaît une augmentation importante, ainsi que l'a reconnu la Prokuratura militaire. Ce problème profond et douloureux se superpose à des conditions pénibles de vie pour la majorité des soldats, qui ne touchent certes pas uniquement les jeunes conscrits mais qui font d'elles les victimes principales.

b. Conditions matérielles de service des militaires

i. Difficultés liées aux conditions de service des conscrits

379. Les 15 dernières années ont été difficiles pour l'armée, comme pour toute la société russe. La récession économique faisant suite à la dislocation des liens économiques traditionnels a provoqué une réduction drastique du financement des besoins de l'armée qui s'est traduite par une détérioration dramatique des conditions matérielles de vie aussi bien pour les soldats, que pour les officiers.

380. L'insuffisance de la nourriture constitue ainsi l'un des principaux problèmes selon les informations fournies par les ONG. De plus, les produits alimentaires ne répondent pas toujours aux normes sanitaires imposées par la loi fédérale sur l'armée. Les soldats sont souvent nourris avec des produits de très mauvaise qualité, périmés ou avariés. La ration journalière est très pauvre en viande, en sucre et en pain. Sa composition ne varie guère, voire pas du tout. Cela provoque des maladies, à commencer par des intoxications très fréquentes. Il ne s'agit certainement pas d'une situation commune. Ainsi, selon la Prokuratura militaire de Khabarovsk, une telle situation était certes d'actualité il y a trois ou quatre ans, mais depuis elle a commencé à évoluer. Ainsi, nous avons été informés que la malnutrition n'engendrait plus de décès.

381. Les cantines que nous avons visitées sur la base de Kazan ou de Grozny étaient très convenables et le bortch que j'y ai goûté n'avait rien à envier aux plats préparés dans certains restaurants de Moscou. Par contre, la cantine visitée à Khabarovsk était beaucoup moins performante et la qualité de la nourriture préparée laissait à désirer.

382. Un autre problème douloureux concerne l'accès des soldats aux soins médicaux. Selon les ONG, les jeunes conscrits n'ont pas confiance dans le service médical et ne se font pas soigner. En conséquence, certaines maladies sans gravité évoluent dramatiquement : les douleurs occasionnelles au ventre et à la tête deviennent chroniques ; une simple plaie peut se transformer en foyer d'infection et engendrer une septicémie. Une blague apparemment traditionnelle qui en dit long sur la question m'a été racontée plusieurs fois. Il s'agit d'un soldat qui vient voir un médecin dans son unité, lui disant qu'il a une rage de dent et qu'il a mal au ventre. Il demande au docteur de lui prescrire des médicaments. Le médecin lui donne un comprimé, le coupe en deux et dit que la première moitié est un médicament pour les dents, et la deuxième moitié pour le ventre. Il s'agit d'une blague significative. En effet, les locaux médicaux que j'ai visités à Khabarovsk m'ont surpris par leur vétusté et leur équipement d'un autre âge.

383. En outre, il paraît que les conscrits en fin de service ou les officiers empêchent fréquemment les jeunes recrues de consulter un médecin. Certains sont même punis par des coups et l'octroi de nouvelles tâches plus difficiles pour avoir osé demander la permission de se rendre au dispensaire. La peur des pratiques liées à la *dedovshchina*, comme le harcèlement et les abus commis par les plus anciens dans le cadre des services médicaux ou des hôpitaux militaires, l'obligation faite au malade de se livrer à des tâches ménagères, conduisent les jeunes recrues à taire leurs blessures et à éviter ces endroits. Certains de ceux qui obtiennent la permission de se rendre chez le médecin de l'unité sont renvoyés dans leurs quartiers sans soin.

ii. Difficultés de vie des officiers

384. Les soldats ne sont pas la seule catégorie affectée par les problèmes de financement des quinze dernières années. Les officiers ont également été lourdement touchés. Du temps du régime soviétique, il s'agissait d'une catégorie privilégiée de la population qui bénéficiait de salaires confortables et de conditions de logement préférentielles.

385. Or, ces dernières années, le traitement des officiers a enregistré une chute vertigineuse, alors que les conditions de logement se sont empirées de manière catastrophique. Lors de la visite, nous avons eu l'occasion de discuter avec des représentants des officiers et avons ressenti leur grande déception quant à leurs conditions de services. Selon nos interlocuteurs, le problème de logement est l'un des plus graves, surtout pour des jeunes officiers qui viennent de fonder une famille et qui sont dépourvus de logements décents.

386. Ces propos ont été confirmés par le Ministre de la Défense lors de notre conversation à Moscou. J'ai transmis au Ministre le sentiment de malaise que j'ai perçu lors de mes discussions et il m'a informé que les autorités s'engagent à inclure cette question parmi les priorités gouvernementales.

387. J'ai par ailleurs pu observer que certaines initiatives sont entreprises au sein même des unités. Ainsi, à Khabarovsk, j'ai visité l'immeuble construit à l'intérieur de la base militaire grâce aux moyens trouvés par le commandement et destinés au logement des jeunes officiers. J'ai même pu visiter un appartement de deux pièces qui venait d'être attribué à un jeune lieutenant. Il m'a été très agréable de voir ce jeune homme, sa femme et leur bébé très contents de ce nouveau logis. Je pense qu'il s'agit d'un bon exemple qu'il faut suivre partout où cela est possible.

c. Pratiques du détournement de l'action des conscrits (l'esclavage des soldats)

388. Lors de mes rencontres avec des représentants de la société civile dans plusieurs régions de la Fédération de Russie, l'on m'a fait part de l'existence de pratiques inconcevables au sein de certaines unités militaires. Il s'agit de l'exploitation des soldats en qualité de travailleurs dont les services seraient loués par des officiers peu scrupuleux en vue d'obtenir une rémunération financière. Il s'agit de pratiques que l'on devrait qualifier d'esclavage moderne.

389. Cette pratique répugnante déborde le simple cadre de la base militaire. Elle affecte prioritairement les jeunes recrues, mais peut également toucher les soldats en fin de service. Il semble que certains officiers font embaucher les conscrits dans des usines ou dans la construction par ceux qui proposeraient, en contrepartie, la meilleure rémunération pour l'exploitation d'une force gratuite. Selon ce qui nous a été raconté, un contrat serait conclu directement avec le directeur de l'usine ou du chantier et les soldats de l'unité de l'officier en question seraient livrés pour une durée convenue. La totalité ou une grande partie du salaire des soldats est alors perçue par les officiers en question et utilisée, le plus souvent, pour leurs besoins personnels. Il semble, qu'outre le détournement illégal des services des soldats, aucune règle du droit du travail ne se soit respectée. Ainsi, des représentants des Comités des Mères des soldats nous ont raconté que la journée de travail dépasse très

souvent largement les 8 heures autorisées par le code du travail, que les soldats n'ont pas de pause et qu'ils ne seraient même pas nourris convenablement durant la journée car les officiers ne voudraient pas prendre le risque de faire revenir leurs travailleurs forcés dans les casernes.

390. Il est évident que de telles pratiques ne rentrent pas dans le cadre légal du service militaire. Dans le même temps, il est évident qu'elles sont utilisées à cause des conditions difficiles du financement des unités. D'ailleurs, selon mes interlocuteurs, l'argent ainsi gagné est parfois utilisé pour le financement des besoins du régiment, mais le plus souvent il serait détourné pour les besoins personnels d'officiers corrompus. D'ailleurs, ces pratiques pourraient prendre des formes diverses – de l'utilisation des soldats pour la construction des datchas des officiers jusqu'au travail à l'usine ou la construction des routes.

391. Ces pratiques dont il est difficile de mesurer l'étendue véritable représentent moins de 1% des faits incriminés dans l'armée selon les données officielles. Les Comités des Mères de Soldats estiment qu'elles sont très répandues. Il faut néanmoins signaler que de nombreux officiers s'élèvent contre un tel détournement criminel de la force des soldats, qui ne correspond en rien au devoir devant être accompli en vertu de la Constitution. D'un côté, lors des conversations que j'ai eues à la Prokuratura militaire, il m'a été dit que cet organe est très vigilant à tout signalement de ces faits répréhensibles. Ainsi, les procureurs de Khabarovsk m'ont informé avoir ouvert plusieurs enquêtes pénales relatives à l'exploitation des soldats. D'un autre côté, certains officiers s'élèvent personnellement pour faire barrage aux manquements graves de certains de leurs collègues. Il s'agit d'actions courageuses qui ont parfois des répercussions dramatiques pour leurs auteurs.

392. Ainsi, lors de mon séjour à Khabarovsk, des représentants des ONG m'ont parlé du cas du capitaine Matveev qui a eu un large retentissement dans la région. Il s'agit d'un capitaine faisant partie des troupes du Ministère de l'Intérieur qui s'est élevé contre les pratiques d'esclavage des soldats par ses collègues. Après de vaines protestations, il s'est tourné vers les médias pour alarmer l'opinion publique. Quelques jours après cette démarche, le capitaine Matveev s'est bizarrement retrouvé impliqué dans un accident de la route assez douteux et a été placé en détention provisoire dans le SIZO N1 de Khabarovsk. Une enquête pénale a été ouverte à son encontre.

393. Lorsque j'ai été informé de cette situation, j'ai immédiatement demandé à rencontrer le capitaine Matveev, d'autant plus qu'il était incarcéré dans une prison que j'allais visiter. Les autorités pénitentiaires n'ont vu aucun inconvénient à ce que cette rencontre ait lieu. Dès lors, Mme Pamfilova et moi-même avons pu nous entretenir avec le capitaine Matveev sans la présence de l'administration pénitentiaire. Je dois dire que nous sommes sortis de ce rendez-vous avec le cœur très lourd et avec le sentiment qu'une injustice se déroulait sous nos yeux. En effet, nous avons rencontré un jeune homme humilié, mais très digne, un officier ayant une très grande opinion de l'honneur des officiers russes et de son devoir de le défendre, qui a été jeté en prison et placé dans une cellule avec des détenus de droit commun. Selon les dires de notre interlocuteur, l'affaire pénale qui lui est incriminée a été fabriquée ; elle n'a qu'un seul but, le faire démissionner de ses fonctions pour ses critiques et sa lutte

contre l'esclavage des soldats. En même temps, il s'agissait d'un jeune homme ayant obtenu un diplôme de juriste militaire avec une mention excellente. Lorsque nous avons quitté le capitaine Matveev, il nous a dit qu'il allait se battre pour défendre sa réputation d'homme et d'officier, même si ce combat lui paraissait perdu d'avance.

394. J'ai été stupéfait de voir que le jeune homme se trouvait en prison depuis un bon moment alors que les charges qui pèsent contre lui ne sont pas précises et que la procédure paraît opaque. Mme Pamfilova a également été très choquée. Nous avons soulevé cette question le soir même lors de notre conversation avec le député de la Douma, M. Reznik qui a également promis de suivre ce dossier.

395. Deux semaines plus tard, nous avons appris par la presse, que le pressentiment du capitaine Matveev s'était révélé exact. D'après nos informations, il a été jugé de manière expéditive, condamné à une peine avec sursis et une peine accessoire lui interdisant de continuer son service dans les forces armées. Il a été libéré dans la salle même du tribunal, le verdict satisfaisant apparemment ceux que ses critiques visaient. D'ailleurs, une telle issue était prévisible pour l'intéressé lui-même : lors de notre entretien il m'a en effet dit qu'il saisirait les instances supérieures de la justice militaire pour faire toute la lumière sur son dossier. J'espère que la justice triomphera dans le cas de ce jeune officier courageux et que le Ministère de l'Intérieur éclaircira cette sombre affaire.

396. En général, j'estime que les pratiques dont on vient de parler sont inadmissibles et que tout doit être fait pour les faire cesser et pour rendre à l'armée sa tâche principale, celle de défendre le pays.

3. La lutte contre les violences et les mauvais traitements

397. Le nombre de cas d'abus ou de violences dénoncés et donnant lieu à des poursuites judiciaires apparaît très peu élevé comparé au caractère quasi systématique de la *dedovshchina* et de l'esclavage des soldats. A mon avis, deux explications peuvent être données à cet état de fait. Premièrement, la loi du silence prédomine largement dans les rangs des différents corps de l'armée russe. Les anciens conscrits qui acceptent de témoigner sont très peu nombreux et ce ne sont finalement que les plus graves infractions et crimes qui sont documentés. Les brimades et les violences quotidiennes ne sont que très exceptionnellement jugées. La deuxième explication concerne l'inertie des autorités militaires et en particulier des officiers en charge du commandement des unités militaires. La très grande majorité d'entre eux ferment les yeux sur les pratiques qui ont cours dans les bases qu'ils dirigent.

398. J'ai pu noter les efforts effectués par la Prokuratura militaire et le Ministère de la Défense qui prennent en considération tous les cas de violences et d'abus dénoncés. La Prokuratura s'emploie particulièrement, de par ses activités, à faire cesser ce genre de comportement. Elle conduit conjointement avec le Ministère de la Défense des programmes de sensibilisation destinés aux officiers et aux soldats. Ces formations qui sont centrées sur les droits de l'homme, sont, semble-t-il, introduites dans les activités éducatives des militaires. La Prokuratura organise également des conférences qui rassemblent les juges travaillant sur ce type d'affaires et les ONG.

Elle a étendu sa coopération avec les Comités de Mères de Soldats, qui recueillent majoritairement les témoignages de mauvais traitements et se chargent de dénoncer la situation. Enfin, la Prokuratura militaire rend public les procès concernant les violences et abus envers les soldats.

399. Pourtant, ces initiatives sont loin de porter les fruits espérés. Les conditions de vie difficiles des soldats, l'analphabétisme juridique du corps des officiers, l'enracinement de la *dedovshchina* dans un code d'honneur masculin informel ainsi que la corruption compliquent beaucoup toute tentative de changement des pratiques et des attitudes. C'est pourquoi il s'avère nécessaire d'accentuer la lutte contre ces fléaux. En effet, la volonté de ne pas rendre publics de tels faits dommageables pour ne pas nuire à la réputation de l'armée n'est pas logique car toute la société est au courant de ce qui se passe. Le fait de ne rien dire et surtout de ne rien entreprendre ne fait qu'amplifier les rumeurs et accentuer le refus des jeunes d'accomplir leur service. Au contraire, une position claire et ferme du commandement reconnaissant l'existence de ces faits et la volonté de ne rien laisser passer pourrait rapidement améliorer la situation. Mais la seule volonté ne suffit certainement pas. Je pense que les autorités devraient prendre les mesures nécessaires pour améliorer le financement des unités et pour veiller à ce que les crédits alloués atteignent effectivement les unités de destination. Sur ce point j'ai été rassuré lors de ma longue conversation avec M. Serguei Ivanov, le Ministre de la Défense, en qui j'ai trouvé un interlocuteur ouvert et attentif aux questions que je lui ai exposées sans cacher ou taire tous ces problèmes.

4. Réforme militaire

400. L'article 59 de la Constitution de Russie adoptée en 1993 garantit le droit à un service alternatif pour tout citoyen qui ne souhaite pas être enrôlé dans l'armée active en raison de ses convictions ou de ses croyances religieuses. Il a, cependant, fallu attendre près de neuf années pour que cette disposition soit spécifiée et délimitée juridiquement. Ce n'est, en effet, qu'en juillet 2002 que la loi sur le service alternatif a été adoptée. Les débats politiques et la lourdeur administrative expliquent le délai entre l'inscription de ce droit dans la Constitution et l'adoption d'une loi en conséquence. En outre, il convient de reconnaître que l'adoption de cette loi a rencontré la vive opposition d'une certaine partie de l'opinion publique et des associations patriotiques très actives.

401. Toutefois, si entre 1993 et 2002, le droit au service alternatif n'a pu être respecté faute de dispositions législatives, plusieurs initiatives locales ou régionales ont instauré en pratique un service alternatif, sans pour autant être reconnues par les autorités militaires.

402. Entrée en vigueur le 1er janvier 2004, la loi fédérale sur le service alternatif ne rencontre pas l'assentiment de l'ensemble des militaires. Ces derniers soulignent fréquemment qu'elle n'a aucune incidence sur le phénomène de désertion avant l'incorporation.

403. De plus, après examen, cette loi continue à poser un certain nombre de problèmes dénoncés par plusieurs ONG dont les Comités des Mères de Soldats. Ainsi, alors que

le service actif dure deux ans, le service non armé est de trois ans et le service civil de trois ans et demi. Il s'avère, en effet, que les objecteurs de conscience ne peuvent choisir leur affectation entre service non armé et service civil, mais sont expressément placés par le Ministère de la Défense. Le citoyen qui demande à rejoindre le service alternatif doit ensuite fournir les preuves de son inaptitude, exigence qui a donné lieu à plusieurs violations du droit des appelés. Le soutien des Comités des Mères de soldats dans la région de Khabarovsk en particulier a permis à plusieurs jeunes gens désireux d'intégrer le service alternatif de gagner leur procès. Enfin, contrairement à ce qui se pratique couramment dans le cadre du service actif, le service non armé ou civil a obligatoirement lieu hors de la région d'origine du citoyen. Selon mes interlocuteurs, le service alternatif, tel qu'il est conçu aujourd'hui, ne représente pas une alternative mais apparaît plutôt comme une sanction.

404. Dès lors, j'appelle à tirer les conséquences de la première année de fonctionnement de la loi et de tout mettre en œuvre pour la rendre fonctionnelle. Le service alternatif est un droit garanti par la Constitution et tout citoyen doit pouvoir l'utiliser sans être suspecté de manquer de patriotisme ou de vouloir fuir ses devoirs.

405. Par ailleurs, le Ministre de la Défense m'a informé de l'objectif fixé par la réforme de renforcer la part du service contractuel dans l'armée russe, ce qui devrait permettre de réduire de moitié les délais actuels du service pour les appelés dès 2008.

X. LIBERTE RELIGIEUSE

406. Tout au long de ma visite, je me suis attaché à rencontrer les représentants des diverses communautés religieuses. J'ai visité de nombreux lieux de culte dont une mosquée, une église et une synagogue à Kazan, une mosquée à Ekaterinbourg, une synagogue à Moscou. Je m'étais auparavant entretenu avec les plus hautes autorités de trois des religions pratiquées en Russie : le Patriarche de Russie, Alexis II, le Grand Mufti de Russie, Ravil Gainoutdine, et le Grand Rabbin de Russie, Berl Lazar.

407. Pays multiethnique et multiconfessionnel, la Fédération de Russie rassemble une grande majorité d'orthodoxes (61%) et une forte proportion de musulmans (12%). Les 27% restant sont formés de communautés plus restreintes : les Juifs représentent 1%, les catholiques environ 1%, l'Eglise arménienne, moins d'1%, les protestants 0,7% … Ma visite dans les régions m'a permis d'apprécier la bonne entente générale qui règne entre les représentants des différentes communautés religieuses. Ainsi que me l'ont signalé les autorités religieuses de la région de Krasnodar au cours d'une réunion interreligieuse, les relations entre les confessions minoritaires sont aussi bonnes que les relations entre les trois religions majoritaires, ici les orthodoxes, les musulmans et l'Eglise arménienne.

408. J'ai toujours considéré les religions comme facteur de paix et d'entente entre les différentes communautés. Le formidable renouveau religieux qui a touché toutes les confessions de Russie depuis la fin des années 1980 m'a impressionné, et ce d'autant plus qu'il se déroule, en règle générale, dans un climat de concorde. J'ai pu constaté que l'article 52 de la Constitution qui garantit la liberté de conscience et de religion

est globalement respecté. Ce processus est d'ailleurs activement soutenu à tous les niveaux de l'Etat. Si la Constitution précise la stricte séparation entre l'Etat et la religion, le fédéral et les régions viennent financièrement et matériellement en aide aux différentes communautés dans le but de développer parallèlement religion et tolérance.

409. En octobre 2004, la Douma russe a adopté une loi qui accorde aux organisations religieuses la jouissance illimitée des terrains sur lesquels ont été construits des lieux de culte. Lors de ma rencontre avec le gouverneur de la région de Khabarovsk, M. Victor Ichaev, j'ai appris que quinze églises ont été financées par la région et qu'en 2005 un centre culturel juif, une synagogue et plusieurs établissements islamiques devraient sortir de terre, toujours grâce au concours de l'administration locale. Le gouverneur de la région de Sverdlovsk m'a, quant à lui, présenté le programme spécifique mis en place par la région pour aider au développement religieux et ainsi prévenir toutes dissensions communautaires : 316 lieux de culte ont été restaurés, 12 mosquées construites, ainsi qu'une église catholique et une synagogue – la plus belle synagogue de la Fédération de Russie, selon le gouverneur de Sverdlovsk, M. Edouard Rossel. Un Conseil des religions a été mis en place dans cette même région et le Palais de Arts ouvert à toutes les nationalités et à tous types de manifestations artistiques.

410. L'exemple de la République du Tatarstan est encore plus intéressant. Tout comme je l'ai déjà observé dans le cadre du respect des droits des minorités nationales, le Tatarstan représente un véritable laboratoire au sein duquel prévalent la coopération et le dialogue, deux valeurs défendues aussi bien par le Président de la République du Tatarstan que par le Grand Mufti de Kazan qui représente la religion majoritaire dans cette région. Les bonnes relations sont affichées au plus haut niveau. Lors de ma visite de l'église principale de la ville, également appelée le Vieux Kremlin de Kazan, étaient présents à mes côtés le Métropolite de Kazan et le Grand Mufti de Kazan. Tous les représentants que j'ai rencontrés ont insisté sur les très bonnes relations qu'ils entretiennent avec les autres confessions et avec les autorités locales. Kazan apparaît aujourd'hui comme l'un des tout premiers centres de la culture musulmane, réputation à laquelle participe très largement la rayonnante Université Islamique. Elle accueille des étudiants en provenance des quatre coins de la Russie. J'ai été très sensible à la présence d'un Tchétchène parmi les étudiants qui m'ont été présentés.

411. Au Tatarstan comme ailleurs, les religions n'assurent pas qu'une fonction spirituelle. Elles fournissent également une aide sociale notable, en particulier en direction des personnes les plus vulnérables (enfants, orphelins et personnes âgées), ainsi que j'ai pu l'apprécier à Kazan. L'église orthodoxe de la région de Krasnodar s'est investie dans la lutte contre la drogue et l'assistance aux enfants défavorisés. Ces actions que je tiens à saluer font des différentes religions des acteurs importants dans le développement et le maintien de la paix civile, mais également de la paix sociale.

412. Pour finir, je souhaiterais soulever plusieurs problèmes qui m'ont été présentés et que j'ai moi-même rencontrés. Je me suis tout d'abord laisser dire que certains groupes religieux, comme les Témoins de Jéhovah, subiraient un certain nombre de discriminations. Il s'agit d'une situation contraire à la Convention qui garantit la liberté de conscience et de religion, si toutefois l'ordre public est respecté. Or, il semble que dans certaines régions, ce droit ne soit pas entièrement observé et que certaines communautés religieuses soient particulièrement visées par des discriminations.

413. La situation des catholiques mérite ainsi d'être évoquée. Il n'est pas de mon rôle de formuler une opinion sur les relations entre le Patriarcat de Russie et l'Eglise catholique romaine. J'ai cependant pu constater que les catholiques ne trouvent pas toujours la même oreille attentive auprès des autorités fédérales et locales que les autres religions. Je le déplore. A Kazan, la communauté catholique célèbre ses messes dans une petite chapelle délabrée car l'Institut scientifique qui a investi il y plusieurs années l'ancien bâtiment qui abritait autrefois l'église refuse de le restituer. Les autorités auraient promis leur aide pour construire une église neuve et la première pierre aurait été posée. J'espère que ce projet se concrétisera très prochainement afin que la communauté catholique de Kazan bénéficie enfin d'un lieu de culte décent. J'en appelle également aux différentes administrations locales et à l'Etat fédéral afin que des solutions semblables soient trouvées dans les sujets de la Fédération où de semblables problèmes se posent.

414. Enfin, j'ai entendu parler de la volonté de l'Eglise orthodoxe et du Ministère de l'Education d'introduire dans le cursus scolaire un enseignement des fondements de la religion orthodoxe. J'ai toujours soutenu l'enseignement du fait religieux car je pense qu'il participe à la bonne compréhension de soi et de son voisin. Toutefois, je me demande si l'enseignement de la seule culture religieuse orthodoxe est approprié dans une société multiethnique et multiculturelle et dans un Etat laïc. Je rappelle que les valeurs de la laïcité sont essentielles et sont aux fondements même de la liberté de conscience et de religion. J'invite donc les autorités fédérales à réfléchir à ce problème et à retirer leur projet, à moins d'introduire un enseignement qui proposerait une étude de toutes les religions présentes sur le sol russe.

XI. LIBERTE DE LA PRESSE

415. La liberté de la presse est l'une des libertés qui caractérise le mieux et de la manière la plus évidente le niveau de démocratie d'une société ou, au contraire, son absence. En Fédération de Russie cette liberté a une signification particulièrement forte compte tenu de l'histoire du pays et de l'oppression exercée par le pouvoir totalitaire du temps du régime soviétique sur toute tentative des médias de présenter une parole libre. Un autre fait historique est présent dans nos mémoires : la démocratisation de l'Union soviétique, plus communément appelée *Perestroïka* a commencé par l'une de ses composantes, à savoir la politique de *Glasnost*, qui signifie liberté de parole. Cette politique est toujours considérée au sein de la société russe comme l'un des acquis les plus précieux et la grande majorité de la population n'est pas prête à accepter un quelconque changement en la matière.

416. La liberté de la presse actuelle est le résultat d'une politique volontariste menée par les autorités russes au début des années 1990. Cette politique a abouti à l'adoption, le 27 décembre 1991, d'une loi « Sur la liberté de la presse ». Très attendue, elle a été le résultat d'un combat mené depuis le lancement de la *Glasnost* non seulement par les journalistes et la société civile, mais également par la société russe dans son entier. Ce texte garantit la liberté d'expression à tous les médias et offre des droits et une protection aux journalistes dans l'exercice de leurs fonctions. Il stipule également que les citoyens possèdent un droit à l'information. A ce jour, ce texte reste non seulement l'instrument concret de l'exercice de la liberté de la presse, mais également un symbole de la démocratie russe.

417. Cette loi possède un caractère démocratique affirmé. Mise en pratique très rapidement, elle a assuré le bon développement de la liberté de la presse. Elle s'est matérialisée par une multiplication du nombre de publications, de chaînes télévisées et radiophoniques, représentant dans un premier temps toutes les tendances politiques de la société russe. Les différentes minorités nationales se sont également emparées de cet outil déjà largement utilisé pour diffuser une langue, une culture. Bien intégrée par la société russe, cette loi reste toujours d'actualité et est toujours un texte phare pour les médias russes. D'ailleurs, lors de ma visite, au cours de mes nombreuses conversations avec des représentants de la presse, qu'ils soient journalistes ou patrons de presse, il m'a été répété que pour préserver la liberté de la presse le plus important est de sauvegarder la Loi telle qu'elle est et de résister à certaines tentations de la voir réviser, qui apparaissent de temps en temps dans les couloirs de la Douma.

418. Le droit à la liberté d'expression et d'information est intrinsèquement lié au droit de savoir des citoyens. Dés lors, force est de constater que durant les années 1990, la société russe a vécu une période de développement rapide des médias dits traditionnels, alors que le début du siècle nouveau a vu naître une nouvelle forme de médias – les médias électroniques. Ainsi, on compte à ce jour plus de 20.000 journaux et quelques 10.000 revues ; 2.500 compagnies de télévision privées et une centaine de chaînes publiques se partageant le marché de la télévision et de la radio.

419. Cependant ces dernières années, quelques tendances inquiétantes sont apparues. D'après les associations internationales de journalistes, la situation tendrait à évoluer dans le mauvais sens. Plusieurs lois et dispositions, adoptées dans le contexte général de la lutte anti-terroriste, restreignent la liberté de parole et suppriment des garanties essentielles à l'activité des journalistes dans un cadre démocratique. Cette évolution regrettable a même fait quelques victimes car certaines compagnies de télévision, de radio et autres journaux ont été fermés. En outre, certains médias ont changé de propriétaire passant sous le contrôle de l'Etat ou de sociétés dont l'Etat est l'actionnaire principal. Enfin, la Russie figure parmi les pays au sein desquels les agressions et les violences à l'égard des journalistes augmentent sensiblement.

420. Avant l'organisation de ma visite, j'avais reçu un grand nombre d'informations au sujet des difficultés que rencontrent aujourd'hui de nombreux médias, à commencer par des problèmes d'ordre économique et financier. Dès lors, j'ai décidé de traiter cette question avec une attention particulière tout le long de ce voyage. J'ai ainsi demandé à mon équipe et aux organisateurs de prévoir des rencontres avec des journalistes et des patrons de presse partout où cela serait possible.

421. J'ai pris soin de rencontrer systématiquement les représentants de la presse locale et régionale dans chaque région traversée. Ces entretiens ont généralement été organisés à la fin de mon séjour dans les régions. De plus, j'ai tenu pour une fois à changer la règle d'ordinaire arrêtée par les journalistes. Au lieu de ne répondre qu'à leurs questions, j'ai demandé à ce que les rôles soient quelque peu inversés et que les journalistes acceptent également de répondre à mes questions.

422. Les rôles étant ainsi intervertis, j'ai pu en profiter pour sonder les représentants de la presse locale et régionale, venus en nombre, sur le niveau de liberté qu'ils possèdent dans l'exercice de leur travail. J'ai été impressionné de voir la très forte mobilisation des professionnels, leur intérêt pour la préservation et le renforcement de leurs droits, et leur investissement quotidien dans la défense de la liberté d'expression. J'ai en outre pu observer à quel point les professionnels estiment que les rapports entre la liberté réservée à la presse et le niveau de démocratisation sont étroits. D'ailleurs, ceux-ci varient en fonction du contexte et créent des situations quelque peu différentes suivant les régions visitées. Malgré des spécificités locales, une évolution générale semblable a pu être dégagée de ces conversations. J'ai, par ailleurs, essayé de rencontrer des représentants de la presse centrale à Moscou pour comparer leurs impressions avec celles de leurs confrères des régions. J'ai, de plus, procédé à l'évaluation de la situation grâce à d'autres sources d'informations, en dialoguant avec des ONG et en interrogeant des interlocuteurs issus de milieux socioprofessionnels différents, qui m'ont tous fourni leurs appréciations et leurs opinions aussi bien sur le contexte général que sur la spécificité des évolutions locales.

423. J'ai ainsi pu comprendre qu'outre les processus communs à l'ensemble des médias russes, caractérisés par leur lutte quotidienne pour sauvegarder leur indépendance économique et financière, il convient de bien distinguer la situation des médias régionaux et de celle des médias moscovites. Certains problèmes sont communs à tous ; d'autres diffèrent considérablement.

1. Les médias centraux

a. La presse écrite

424. Lors de la réunion organisée avec les rédacteurs en chef des grands journaux russes, j'ai pu apprécier l'opinion largement partagée selon laquelle la liberté de parole dans la presse écrite est restée importante depuis 1991. Il est certes vrai que plusieurs cas de pressions à l'égard de journalistes ont été dernièrement signalés. Le plus récent concerne le rédacteur en chef des *Izvestia*, Raf Chakirov, qui a été démissionné de son poste après la prise d'otages de Beslan. Ce limogeage sanctionnerait une attitude trop critique du journal vis-à-vis de la gestion de la crise par les autorités russes. La liberté de la presse écrite fait partie des acquis qu'il faut s'employer à maintenir.

425. Par ailleurs, parmi les difficultés exposées, les plus importantes concernent la situation financière de la presse. La grande partie des journaux à Moscou essaye en effet de trouver des sources diverses de financement pour ne pas mettre en péril leur

indépendance et ne pas être obligés de chercher soit l'aide de l'Etat, soit celle d'actionnaires privés, qui se révèlent être le plus souvent des grands groupes industriels. A ce propos, j'ai eu l'impression que l'actionnariat des groupes industriels est perçu par mes interlocuteurs comme une voie directe menant à une perte d'indépendance ; ceci signifierait l'absence de barrières entre la direction financière et la rédaction du journal. Si tel était le cas, il conviendrait d'améliorer la situation pour délimiter l'influence de l'actionnaire sur la liberté du journaliste.

426. En outre, un problème particulier m'a été exposé, celui des difficultés concernant la distribution de la presse en province. Selon mes interlocuteurs, le public russe reste attaché au procédé de l'abonnement comme source principale de l'accès aux médias écrits. Or, si la diffusion reste régulière dans les capitales, elle rencontre plus de problèmes dans d'autres villes, surtout en Sibérie et en Extrême Orient. Cette situation tient, en partie, à l'éloignement considérable de ces régions de la capitale. Mais dans le même temps, il nous a été rapporté que, dans certaines villes, les administrations en poste appliqueraient les consignes des autorités régionales pour retarder la distribution de tel ou tel organe de presse à cause de l'interprétation que les journalistes donnent de l'activité de l'administration concernée. Il est vrai que j'ai du mal à m'imaginer une telle conduite inacceptable. De toutes les façons, là où de tels faits arrivent, ils doivent cesser immédiatement.

b. Les médias télévisuels et radiophoniques

427. Contrairement à ce qui vient d'être dit à propos de la presse écrite, la situation est tout autre pour les médias télévisuels et radiophoniques dont la perte d'indépendance soulève un certain nombre de questions. J'ai été confronté à l'inquiétude grandissante des journalistes qui font état soit de la fermeture des chaînes privées, soit de leur rachat et de leur passage sous contrôle de l'Etat. Les exemples les plus connus sont ceux de la chaîne NTV rachetée en 2001 par le géant gazier Gazprom, proche du pouvoir à un moment où elle a été l'une des plus populaires dans le pays et rassemblait des audiences considérables. En juin 2003, disparaissait une autre chaîne fédérale indépendante, TV6 qui avait accueilli un grand nombre de journalistes de NTV. Fermée pour « mauvaise gestion et crise financière », elle était connue pour sa posture critique vis-à-vis de la politique du gouvernement.

428. Cette évolution résulte certes en partie d'un processus économique, comme cela m'a été expliqué par des représentants des autorités, mais reflète surtout, à mon avis, une reprise en main des médias télévisuels et radiophoniques, qui très diffusés et très regardés, permettent à une certaine information critique d'atteindre une très grande majorité de la population à travers tout le pays. Ainsi, j'ai été choqué d'apprendre de la part des rédacteurs en chef de certains des principaux journaux russes et de quelques journalistes vedettes de la télévision, rencontrés le 30 juin 2004 à Moscou, que, si deux ou trois années auparavant, il existait environ une trentaine d'émissions présentées en direct, il n'y en aurait aujourd'hui plus aucune. La dernière portait le titre symbolique de « Liberté de parole » ; elle a été arrêtée par sa chaîne NTV bien qu'elle ait été fort appréciée du public.

429. Je partage les préoccupations exprimées par les professionnels que j'ai rencontrés. Je tiens à souligner qu'un pays démocratique doit posséder des médias libres et représentatifs de sa diversité politique. Toutes tentations de monopoliser l'information comporte un danger évident et doivent être écartées immédiatement.

430. Enfin, je voudrais saluer l'activité de la radio « Echo Moscou », de renommée internationale, et qui est également une référence à l'intérieur du pays. Je connais cette radio depuis des années et j'ai toujours apprécié la franchise et le professionnalisme de ses journalistes. Il n'est jamais facile de répondre à leurs questions directes, mais tous les interlocuteurs de la radio sont traités sur un pied d'égalité et cela appelle le respect.

c. Les médias électroniques

431. Les médias électroniques prennent de plus en plus d'importance. Pratiquement tous les grands journaux possèdent désormais leur pendant sur Internet et certains ont choisi la toile comme seul moyen de diffuser les informations récoltées. Les agences de presse et parmi elles les plus importantes, Ria-Novosti et Itar-Tass, sont également bien représentées. La popularité des médias électroniques tend à rattraper, voire à dépasser, celle des médias traditionnels. Leur diversité et la relative liberté de parole qui y règne expliquent cet engouement. Toutefois, nous voudrions ici souligner que seule une minorité de la population russe – environ 8% selon des données officielles – a accès à ce type de médias. Les plus instruits et ceux habitant dans les grandes métropoles, telles Moscou et Saint-Pétersbourg, Ekaterinbourg et autres, sont les plus à même d'avoir accès à une information à la fois russe et internationale diversifiée.

432. Cependant, cela n'affecte en rien la haute qualité informative et la rapidité de réaction des médias électroniques. D'ailleurs, selon mes interlocuteurs représentant des ONG, ces médias seraient promis à un avenir particulièrement prometteur si des restrictions continuaient à affecter le travail de la presse écrite. Dans ce contexte, tout en souhaitant un avenir brillant aux médias électroniques, je voudrais exprimer le souhait que leur développement ne se fasse pas en réponse à la crise que traverse la presse écrite.

2. Les médias régionaux

433. La presse est très développée dans les régions. Les Russes lisent traditionnellement beaucoup les journaux, en moyenne un à deux par jour. J'ai été impressionné par le nombre de points de vente qui se trouvent dans des lieux très divers – kiosques, gares, arrêts de bus, rue – et par la bonne diffusion de la presse régionale écrite. La pratique très répandue de l'abonnement renforce encore cette première constatation. Le prix des journaux reste abordable et explique en partie l'engouement non démenti démontré par la grande majorité des Russes pour la presse écrite.

434. Cette diversité est aujourd'hui quelque peu remise en question par les obstacles qui se dressent devant les médias régionaux. Tous les journalistes rencontrés ont exprimé leur forte inquiétude quant au niveau grandissant de dépendance des médias vis-à-vis

des pouvoirs régionaux et aux pressions de plus en plus fortes qu'ils subissent. Cette évolution tient à un contexte général et aux tentatives de limiter la liberté d'expression de la presse. Elle est également le reflet d'une situation économique difficile, vives désastreuse dans certains cas. Les médias régionaux et locaux ne bénéficient pas ou peu d'aides fédérales. Dès lors, ils doivent faire appel à des soutiens locaux ou à des sponsors publics ou privés pour assurer leur bon fonctionnement.

435. Or, il semble que, de plus en plus, l'administration régionale se laisse tenter par un soutien financier à la presse régionale, moyennant l'adoption d'une attitude complaisante à son égard. Le travail des professionnels tend ainsi à être entravé par les liens de plus en plus ténus qui lient médias et pouvoirs locaux. Si la presse écrite est touchée par cette évolution, les chaînes de télévision et de radio sont encore plus durement affectées. Ceci tient au fait qu'elles nécessitent des moyens plus conséquents. L'audience et l'impact qu'elles peuvent exercer sur la population sont un second élément d'explication. Les médias télévisés et radiodiffusés, qui doivent en outre obtenir une autorisation de diffusion délivrée par l'administration régionale, sont en général beaucoup plus contrôlés par les responsables politiques régionaux qui, en certaines circonstances, les transforment en outil de propagande.

436. Finalement, les seuls médias à maintenir une indépendance relative sont les grands quotidiens centraux qui, dans leur majorité, proposent un cahier régional. Financés par la maison d'édition mère, ils conservent une distance certaine vis-à-vis des autorités régionales.

437. L'examen plus détaillé des situations dans quatre des régions visitées – Khabarovsk, Krasnodar, Sverdlovsk et la République du Tatarstan – permet de dresser un tableau plus précis d'une situation préoccupante.

a. Les médias dans la région de Khabarovsk

438. Les journalistes que j'ai rencontrés à Khabarovsk m'ont fait part de leur inquiétude. Plusieurs d'entre eux ont fustigé l'absence de concurrence, les problèmes économiques rencontrés par la plupart des médias et, de ce fait, la dépendance de plus en plus marquée vis-à-vis des autorités régionales et du Gouverneur en particulier. Cette dépendance se traduirait ainsi par les postures non critiques adoptées par les chaînes et la presse publiques à l'endroit du gouverneur.

439. Certains ont également insisté sur les violations de la loi sur la liberté de la presse dont les journalistes sont fréquemment victimes. Il semblerait que certains médias se situant du côté de l'opposition au Gouverneur soient exclus des conférences de presse données par la plus haute autorité régionale. Un groupe de presse particulier serait plus directement concerné. D'autres auraient été menacés, intimidés et empêchés d'assurer leur travail lors de la campagne électorale de 2004. Il semble qu'aucune enquête n'ait été ouverte à la suite de ces événements. D'aucuns considèrent que la presse est divisée en deux camps dans la Région de Khabarovsk : ceux qui apportent leur soutien au Gouverneur, les « loyaux », et ceux qui s'adonnent à la critique et doivent faire face à une exclusion, voire à des violences, les « autres ». Cette dichotomie, bien que caricaturale, symbolise l'inquiétude ressentie et exprimée par certains journalistes face aux violations avérées de leurs droits.

b. Les médias dans la Région de Sverdlovsk

440. Je dois dire que j'ai été impressionné par la quantité de médias régionaux. Sans même parler de la presse écrite, le nombre de seize chaînes de télévisions régionales surprend. J'ai, en outre, été informé que les différentes chaînes suivent des lignes éditoriales bien différentes et soutiennent même parfois des positions radicalement opposées. J'estime qu'il s'agit d'un bon exemple de la liberté de la presse qui témoigne plus généralement de la bonne tenue de la démocratie dans la région. D'ailleurs, les médias ne se gêneraient pas pour critiquer le Gouverneur et son équipe sans craindre de répressions.

441. Malgré le développement des médias régionaux – diffusion de près de trois millions d'exemplaires de la presse écrite – les journalistes de la Région de Sverdlovsk m'ont quand même fait part de certaines difficultés. L'interdiction d'émettre stipulée à la compagnie privée de télévision et de radio *Telekon* a suscité un grand émoi parmi les professionnels. Ces derniers interprètent la décision des autorités régionales comme l'une des manifestations les plus flagrantes des violations de la liberté d'expression et de la limitation du droit des journalistes et des droits constitutionnels des citoyens qui sont privés de la diversité de l'information. Le silence que les autorités locales continuent à observer alors même que la mobilisation de tout le secteur est forte et soutenue par de nombreuses ONG ne fait qu'accroître l'inquiétude.

c. Les médias dans la République du Tatarstan

442. Ma rencontre avec la presse a mobilisé quelque cinquante journalistes, représentant les organes de presse locaux, régionaux, fédéraux et les agences de presse. Au-delà du nombre – 643 – de journaux, quotidiens et magazines publiés dans la République du Tatarstan, tous ont pareillement souligné le manque de diversité dans l'information et la dépendance forte de tous les médias vis-à-vis des institutions locales. Certains ont insisté sur les violations massives et sérieuses de la liberté d'expression.

443. D'ailleurs, dans un premier temps, j'ai été surpris par la passivité certaine des journalistes qui ne prenaient pas l'initiative de répondre à mes questions, touchant pourtant directement à leur vie professionnelle. J'ai même dû poser une question quant aux raisons de ce silence. C'est à ce moment qu'une jeune journaliste très courageuse s'est lancée dans la description des principaux problèmes rencontrés dans la région. Elle a été soutenue par d'autres confrères et cette réunion très passive à son début s'est terminée dans une atmosphère plus animée. Par contre, à ce moment une autre personne faisant jusque-là partie du public est intervenue pour corriger et même démentir les propos de la journaliste ; cette personne s'est présentée comme l'attaché de presse du Ministère de l'Intérieur de la République. J'ai été fort étonné d'observer une réelle tentative de faire pression sur un journaliste. J'ai d'ailleurs partagé ce sentiment de surprise avec M. Shaimiev, le Président du Tatarstan que j'ai rencontré juste après cette réunion.

d. Les médias dans la Région de Krasnodar

444. Les constatations exposées par les journalistes de la Région de Krasnodar avec lesquels je me suis longuement entretenu sont également alarmantes. Ils font état avec amertume de la fermeture des instances régionales du gouvernement à la presse ; ces dernières n'assument plus leur rôle de source d'informations. La délivrance de données ou de renseignements n'est plus aussi systématique qu'elle ne l'était auparavant. Ce constat serait par ailleurs renforcé lorsque un journaliste traite d'un sujet dit sensible, comme la corruption ou le comportement des forces de l'ordre. Depuis quelque temps, dans ces situations, les journalistes se retrouvent de plus en plus devant des portes closes et il arrive même qu'ils doivent faire face à des tentatives d'intimidation. Cela concerne surtout les médias indépendants, en opposition aux autorités régionales.

445. Les problèmes matériels et financiers apparaissent là encore récurrents. Ils ont, selon les journalistes présents, un effet doublement pervers : ils rendent les médias dépendants économiquement des autorités régionales et tendent à inciter les journalistes à l'autocensure. Ces derniers sont poussés à éviter d'aborder dans leurs articles ou émissions certains thèmes gênants et n'assurent plus leur rôle de quatrième pouvoir.

446. Les médias radiotélévisés sont particulièrement touchés à la fois par les soucis économiques et par une reprise en main des pouvoirs locaux et régionaux. Ainsi, des trente émissions en direct qui existaient, il y a quelques années encore, seules cinq sont toujours réalisées. Cette évolution démontre, selon les professionnels rencontrés, la perte d'indépendance des médias régionaux de la Région de Krasnodar, la radio et la télévision semblant plus directement affectées que la presse écrite. Ma propre expérience dans la région n'a fait qu'augmenter mon inquiétude sur la liberté de la presse : une chaîne publique de télévision a complètement censuré et déformé mes propos suite à la réunion organisée avec des représentants des minorités nationales, à laquelle participaient des Turcs Meskhètes. J'ai exprimé mes préoccupations à ce sujet au Gouverneur de la région lors d'une conversation franche. Mon interlocuteur m'a informé des démarches entreprises par l'administration en vue de garantir la liberté des médias et m'a promis de traiter ce sujet avec attention et détermination. Je dois remarquer que juste avant de quitter Krasnodar, des représentants de l'administration m'ont fourni une cassette vidéo avec l'enregistrement du dernier journal télévisé de la chaîne en question. Ce journal comportait un sujet revenant sur les événements de la veille et présentant mes déclarations dans leur totalité.

3. Nécessité de garantir les acquis en matière de liberté des médias

447. Tous les professionnels avec qui j'ai longuement discuté de la situation de la liberté d'expression dans la Fédération de Russie ont lourdement insisté sur la nécessité absolue de préserver l'indépendance de la presse par rapport au pouvoir politique. Il est donc crucial que la teneur et l'esprit de la loi de 1991 soient préservés et que les journalistes soient protégés. Seul le maintien d'une presse libre, diversifiée et de qualité, peut renforcer son rôle dans le processus de démocratisation de la société

russe.

448. En outre, depuis un certain temps, des voix bien pensantes s'élèvent pour accuser la presse de faire le jeu des terroristes ou encore d'être un frein à la lutte anti-terroriste en raison des informations qu'elle divulgue et de la menace qu'elle représenterait pour le travail des services de renseignement et d'investigation. Ces voix exigent un contrôle plus strict sur les médias et, de fait, une restriction de la liberté d'expression.

449. Le projet de loi adopté par la Douma en juin 2002 relatif à l'interdiction des « activités extrémistes sous toutes ses formes » sur Internet et plus récemment, la déclaration de Valentin Sobolev, Secrétaire adjoint du Conseil de sécurité de la Fédération de Russie, vont dans ce sens. Ce dernier s'est ainsi prononcé le 27 avril 2004 sur la nécessité pour les journalistes de se plier désormais à de nouvelles normes dans le traitement de l'information sur le terrorisme, afin d'éviter les travers énoncés plus haut.

450. Loin de partager cette opinion, je tiens ici à rappeler avec insistance que la liberté de la presse est l'un des plus grands acquis démocratiques. C'est un droit qui ne peut être bafoué sous quelque prétexte que ce soit. D'ailleurs, limiter la liberté d'expression sous couvert de lutte anti-terroriste reviendrait à accorder la victoire aux terroristes. Je crois au contraire qu'il est tout à fait primordial de permettre aux journalistes d'accomplir leur travail et de décider en toute conscience ce qui peut, doit ou, ne peut pas ou ne doit pas être diffusé. La notion de libre arbitre doit rester le maître mot du travail journalistique. Dans ce contexte, il convient de mentionner qu'on a pu remarquer une couverture détaillée des événements tragiques de Beslan dans la presse russe ; et ce, même s'il est regrettable d'apprendre qu'une ou deux personnes ont été empêchées d'exercer leurs activités et ont subi des pressions, voire une répression. L'attachement à la liberté d'expression doit rester intact quelles que soient les circonstances et il doit être respecté en Russie comme ailleurs.

XII. LES PROBLEMES LIES AU SYSTEME DE SANTE

451. La crise économique que connaît la Russie depuis 1991 a des conséquences dramatiques sur le système de santé. Le manque de moyens a engendré des situations difficiles. Les soins se sont détériorés tout comme l'accueil offert par des établissements hospitaliers souvent caractérisés par la vétusté de leurs équipements et un besoin urgent de modernisation. A côté de cela, sortent de terre des complexes flambant neufs, très bien équipés, mais qui, contrairement aux premiers, offrent surtout des prestations payantes. Nous avons visité certains de ces établissements récents, bénéficiant d'un matériel neuf et de possibilités de diagnostic étendues. Nous nous sommes ainsi rendus dans le nouvel hôpital oncologique régional de Khabarovsk, le Centre régional de diagnostic d'Irkoutsk et l'hôpital régional de Khanty-Mansiysk très performant. Mes interlocuteurs ont exprimé leurs craintes de voir se creuser le fossé entre, d'un côté, les hôpitaux anciens, dépourvus de tout moyen et, d'un autre, les nouveaux établissements, le plus souvent privés. Une médecine à deux vitesses s'est installée au cours de ces dernières années en Russie, ce qui m'apparaît très inquiétant.

452. Toutes les enquêtes conduites depuis le début des années 1990 convergent ; elles démontrent que la santé des Russes en général s'est dégradée. Toutes les catégories de la population sont touchées, mais comme je l'ai déjà souligné à plusieurs reprises, les personnes les plus démunies sont particulièrement affectées. Ainsi en 2003, l'espérance de vie moyenne était de 59 ans pour les hommes, et de 72 pour les femmes. La santé des enfants semble être parmi les plus fragiles.

1. La réforme du système de santé russe

453. Le système de santé russe, hérité de la période soviétique, comporte deux niveaux de soins. Les polycliniques regroupent des médecins généralistes et des spécialistes chargés de la médecine dite de jour. Chaque foyer est rattaché à une polyclinique et les médecins qui y pratiquent sont censés être les premiers interlocuteurs et privilégiés des malades. A côté de ces établissements, existent les hôpitaux procurent des soins plus spécialisés. Si les maladies infectieuses et les maladies professionnelles étaient en général bien traitées, le système de santé soviétique se caractérisait par un sous-financement et par une mauvaise répartition des moyens et des compétences. La crise économique survenue au début des années 1990 a aggravé les problèmes déjà existants.

454. Pour tenter de remédier à ces difficultés structurelles et financières, une réforme a été initiée au début des années 1990 par les autorités russes. Elle a d'abord consisté en une décentralisation du système de santé, rendant les autorités régionales et locales responsables du maintien du système de santé, des établissements médicaux se trouvant sur leur territoire et de la répartition des sommes investies (loi n°2449-1 de mars 1992). Le ministère de la santé est, depuis, chargé de définir les grandes orientations en matière de santé, de financer les infrastructures et d'y renouveler le matériel. Si cette loi a permis certaines évolutions, elle a surtout introduit de grandes disparités entre les régions. De fait, il existe une inégalité dans l'accès aux soins entre les différentes régions de Russie.

455. Une autre innovation introduite par la réforme concerne l'assurance maladie obligatoire. Reprenant le système qui prévalait du temps de l'Union soviétique, l'assurance maladie est définie comme universelle. Elle couvre tous les soins relevant de la médecine curative, de la médecine du travail et de la médecine préventive. La couverture maladie soviétique était autrefois financée sur le budget de l'Union ; la sécurité sociale introduite par la réforme prévoit un financement par des cotisations directement prélevées sur les salaires. Selon les nouvelles dispositions prévues par la réforme, les sommes récoltées devraient être réparties entre les diverses sociétés d'assurance maladies privées agréées par les autorités.

456. Or, on constate que ce système fonctionne très mal et que, en l'état actuel des choses, l'assurance maladie est encore couverte à plus de 70% par un financement provenant du budget fédéral. Ceci s'explique par les difficultés économiques et une mauvaise gestion de la part des compagnies d'assurance, qui n'ont fait que reproduire l'ancien système et qui apparaissent le plus souvent, selon mes interlocuteurs, comme des partenaires non seulement peu compétents, mais aussi très coûteux. Un financement hybride est actuellement en vigueur, superposant l'ancien système au nouveau. Le

système de santé russe connaît donc des difficultés structurelles importantes, qui proviennent en partie d'une gestion précipitée de la réforme et de l'inadéquation des moyens engagés pour parvenir à le renouveler.

457. Le système d'assurance maladie comporte, de plus, une carence importante. Il ne prévoit pas le remboursement des médicaments, hormis ceux qui sont fournis par les hôpitaux. Les médicaments prescrits par la médecine de jour dans les polycliniques sont à la charge des patients. Avant l'entrée en vigueur de la réforme sociale sur les retraites, les retraités, les invalides, les handicapés et les vétérans de guerre bénéficiaient en toutes circonstances de la gratuité des soins et des médicaments. Toutefois, la réforme a introduit une nouvelle donne : ces populations dites vulnérables ont désormais l'obligation d'avancer l'argent de médicaments aux prix bien souvent prohibitifs. La compensation financière prévue par la loi, tout comme l'aide à l'achat de médicaments prévue pour les autres catégories de la population, se révèlent bien insuffisantes. Le prix des médicaments représente bien souvent un obstacle infranchissable pour les personnes à faibles ressources, qui sont dès lors privés de l'accès aux soins.

458. J'en appelle donc aux autorités fédérales et locales afin que des mesures urgentes soient prises permettant un meilleur remboursement des médicaments et des soins. Par ailleurs, une réflexion approfondie devrait être envisagée quant à une éventuelle refonte du système de sécurité sociale qui se trouve aujourd'hui dans une impasse.

2. La situation dans les établissements de soins (polycliniques et hôpitaux)

459. Les hôpitaux souffrent de manques de moyens et doivent faire face à de difficiles conditions. Certes, parmi ceux que j'ai visités au cours de mon périple à travers la Russie, certains ont bénéficié de rénovations et de réaménagements. Ils offrent des conditions d'accueil et de soins acceptables. Toutefois, il semblerait qu'ils ne représentent qu'une petite minorité et que la grande majorité des établissements connaissent des situations très délicates ne leur permettant pas d'assumer pleinement leurs fonctions.

460. Mes interlocuteurs m'ont fait part de leurs inquiétudes face à l'engorgement du système de santé russe. Ainsi, prendre un rendez-vous dans une polyclinique relève du parcours du combattant dans de nombreuses villes. Pour consulter un spécialiste, les malades doivent s'inscrire sur un registre et retirer un ticket. Or, ils doivent souvent attendre des jours et se rendre dès 6 heures du matin devant la polyclinique au moment de l'appel. La consultation d'un généraliste est tout aussi difficile. Les patients doivent là encore faire la queue des heures durant. L'attente peut alors durer une journée entière, voire une nuit. Les malades les plus démunis qui ne peuvent, à cause de leur état de santé ou de leurs conditions, passer des heures dehors à attendre un médecin, sont de fait écartés des soins qui devraient leur être les plus accessibles. Les personnes âgées sont particulièrement affectées par l'inaptitude, faute de moyens, du système de santé russe à prendre en charge la totalité des malades, ce qui est insupportable.

461. De plus, dans de nombreuses villes, la qualité des soins offerts par les polycliniques et les hôpitaux semble être médiocre. Dans un grand nombre d'hôpitaux, les équipements sont très anciens et ne satisfont plus aux besoins actuels. Mes interlocuteurs issus de la société civile ont également soulevé un problème que je trouve préoccupant. Dans les établissements prodiguant des soins gratuits, les patients ne devraient, par définition, rien avoir à débourser. Or, il s'avère que bien souvent les pratiques sont tout autres. S'ils ne payent pas, ils reçoivent des soins réduits ou non appropriés. On m'a par ailleurs signalé que contrairement à la règle de la gratuité des soins, certains hôpitaux exigent des patients ou de leur famille de d'emmener les draps, le linge et même de fournir les médicaments. Là encore, les plus démunis se trouvent privés de l'attention médicale dont ils ont besoin. Ces pratiques me paraissent révoltantes car comme toujours elles affectent ceux qui, noyés dans les difficultés quotidiennes, sont souvent les plus vulnérables.

462. L'équipement de certains hôpitaux ne satisfait pas aux besoins du fonctionnement quotidien. Ainsi, lors de la visite l'hôpital régional pour Invalides et Vétérans de guerre à Ekaterinbourg, son Médecin en chef, M. Semen Spektor, m'a parlé de l'état de vétusté de l'équipement. Selon lui, 20% du matériel n'est plus utilisable, alors que les 80% restant sont sur le point d'atteindre les limites de leur possibilité d'utilisation.

463. Parallèlement, j'ai pu constater que les pouvoirs régionaux et locaux font des efforts pour améliorer le système de santé. Ils investissent et construisent de nouveaux établissements hospitaliers, dotés d'équipements modernes et de centres de diagnostic performants. Il est toutefois urgent que les autorités fédérales et régionales apportent les réponses adéquates aux graves problèmes qui touchent le système de santé russe. Un meilleur financement des infrastructures et une augmentation sensible du budget alloué à l'acquisition de matériel permettraient sans aucun doute de pallier certaines des insuffisances que j'ai pu observer. Un effort conséquent en direction des médecins devrait également être mené. La rémunération de ces derniers est aujourd'hui très peu attractive ; elle n'encourage pas les étudiants à se lancer dans des études longues et difficiles et engendre une certaine déconsidération pour une profession qui évolue dans des conditions plus que difficiles.

3. Des situations préoccupantes : la propagation de la tuberculose et du SIDA

464. La propagation de la tuberculose et du sida est un problème majeur de santé publique. Environ 30.000 personnes meurent de la tuberculose chaque année d'après les ONG spécialisées. La population pénitentiaire est parmi la plus touchée puisqu'il est estimé qu'environ 10% d'entre elle est touchée par une forme active de la maladie.

465. La Russie doit, de plus, faire face depuis plusieurs années à la propagation rapide de l'épidémie du SIDA. L'explosion du nombre de malades atteints par le VIH s'explique en partie par la rapide diffusion de la toxicomanie. En outre, les traitements à base de trithérapies ne sont que très rarement proposés aux malades. Pourtant, ils permettent à une personne infectée de vivre presque normalement. En

tout état de cause, ce type de médicaments ont un coût très élevé que la plupart des malades ne peuvent assumer seuls ou en partie. Or, non seulement, les malades ne sont pas toujours soignés, mais à ce jour pas, la Russie n'a pas développé de politique de prévention et d'information. Or, comme l'expérience nous l'a montré dans différents contextes, un effort de pédagogie concernant le SIDA permet de diminuer sensiblement le nombre d'infections. De plus, une meilleure information permettrait sûrement de mettre fin à la stigmatisation et aux discriminations dont sont parfois victimes les malades. Cette maladie et les conséquences sociales qu'elle produit sont malheureusement une réalité sous-estimée en Russie par les responsables politiques et médicaux. Il me semble plus qu'urgent que l'Etat russe, tout comme les autorités régionales, se penchent sur cette question et offrent à ces malades des infrastructures, et des soins appropriés.

4. Les conséquences sanitaires de la catastrophe de Tchernobyl en Fédération de Russie

466. Le 26 avril 1986, survenait l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl. Cette catastrophe a eu des conséquences humaines, écologiques, sanitaires et économiques dramatiques, dont les effets se font encore sentir à l'heure actuelle. Si l'Ukraine et la Biélorussie ont été particulièrement affectées, la Russie n'a pas été épargnée. Quatorze régions russes ont été infectées par de très fortes doses de radioactivité. La région de Briansk est certainement l'une de celles qui a le plus souffert et qui souffrent encore aujourd'hui des conséquences du désastre. Elle comptait au moment de l'accident quelque 112.000 habitants, alors que les zones touchées en Ukraine abritaient 50.000 personnes et celles situées en Biélorussie, 110.000 habitants. Depuis 1986, 53.000 personnes ont été évacuées de la zone contaminée.

467. Les experts de l'ONU et de l'UNICEF qui ont mené une enquête sur place en 2001-2002 ont émis des constats alarmants. La situation n'a pas beaucoup évolué depuis et je voudrais particulièrement remercier l'Ombudsman de la région de Briansk, M. Boris Kopyrnov, qui m'a fourni les informations nécessaires, ne cachant pas les graves problèmes et les risques qu'encourt la population qui vit et travaille dans des zones très fortement contaminées. Près de 350.000 personnes en Russie se trouveraient aujourd'hui dans cette situation. Or, ces personnes ne bénéficient ni d'aucun suivi médical adéquat et encore moins d'un diagnostic. Toute la population de ces régions a été durement frappée par la catastrophe. Cependant, ce sont les enfants, touchées par de précoces cancers de la thyroïde, des leucémies ou des malformations à la naissance, qui payent le plus lourd tribut.

468. Des programmes ont certes été mis en place au niveau fédéral pour détecter les maladies et les soigner, mais aujourd'hui ils ne reçoivent plus le financement suffisant. De plus, les régions touchées manquent de personnel médical qualifié et non qualifié. Les administrations locales et régionales ont également défini des programmes d'aide à la population, mais là encore le financement adéquat fait défaut. L'un des problèmes qui préoccupent aujourd'hui le plus les administrations locales, en sus des problèmes de santé, concerne la contamination de la terre et la

réhabilitation des zones touchées par le nuage radioactif. Les besoins en expertise et en matériel agronomique sont énormes et ne peuvent être couverts par les budgets régionaux et locaux. Or, la réhabilitation des terres arables est absolument nécessaire à la vie de ces régions.

469. De plus, l'Etat ne respecte pas toujours les engagements qu'il a contractés auprès des victimes directes et indirectes de Tchernobyl. Les personnes atteintes de maladies provoquées par la catastrophe et diagnostiquées comme telles, ont le droit, non seulement à des soins gratuits, mais aussi à une allocation qui compense leur incapacité à travailler. Sont concernées les personnes exposées à de très fortes doses de radioactivité lors des travaux menés sur le site même de l'accident, et celles qui vivaient ou vivent toujours dans les régions contaminées. Or, il s'avère que dans bien des cas, l'Etat ne verse pas ces allocations. Le Russie a d'ailleurs été condamnée par la CEDH dans l'arrêt Bourdov contre Russie du 7 mai 2002, confirmé le 4 septembre 2002, (Requête n° 59498/00) pour une affaire similaire. Pourtant peu de progrès semblent avoir été fait en la matière. Il est donc urgent que la Fédération de Russie s'occupe de ses malades et leur propose non seulement les soins appropriés mais également subviennent à leurs besoins en leur versant l'allocation accordée.

470. En outre, j'ai été informé que la plupart des maisons dans la zone contaminée n'ont pas été détruites, comme cela avait été prévu. La population de ces villages a été déplacée. Mais, au cours de ces dix dernières années, un grand nombre de migrants et de réfugiés ont occupé de fait ces maisons. Il est important que l'Etat empêche de telles pratiques qui exposent ces populations à un danger mortel.

471. Un autre problème m'a été exposé. Il s'agit des parties de forêts contenant des arbres contaminés. Ces arbres doivent être coupés car le risque d'un incendie de forêt est toujours présent. Les cendres emportées par le vent constitueraient un grave danger pour de vastes territoires en Russie, comme à l'étranger. Là aussi, le traitement préventif nécessite un lourd financement car des machines spécifiques doivent être utilisées pour le déboisement. Or, de telles machines ne sont apparemment produites qu'en Finlande et leur coût est fort élevé.

472. J'en appelle donc aux autorités fédérales afin qu'elles donnent à ces régions sinistrées les moyens matériels et humains de venir en aide à leurs habitants et de mettre en œuvre les programmes existants. J'en appelle également à la communauté internationale pour qu'elle poursuive ses efforts en direction de ces régions.

473. Les difficultés que traverse le système de santé russe sont très préoccupantes. Elles touchent, comme je l'ai déjà dit, les personnes les plus vulnérables dont la protection sociale est la plus faible. Il s'agit de groupes qui possèdent peu de ressources et dont les intérêts sont plus ou moins bien représentés au sein de la société. Ils sont par conséquent soumis à des pressions dont la nature peut varier. Les problèmes liés aux difficultés du système de santé font partie des plus graves. Il existe toutefois de nombreux autres que je voudrais maintenant soulever.

XIII. LES GROUPES VULNERABLES

474. L'Etat soviétique a toujours été fier des progrès accomplis dans la sphère sociale. Ces progrès concernaient la quasi-totalité de la population et constituaient indiscutablement une grande avancée pour assurer le bien-être général et inculquer la confiance dans le lendemain à la grande majorité des citoyens. Mon objectif n'est pas de répertorier ici les principaux acquis sociaux de l'époque ; il apparaît néanmoins clairement que le service médical et les soins gratuits, l'éducation secondaire et supérieure gratuite, un système d'éducation fort développé et des colonies de vacances pour les enfants, l'accès à des maisons de cures et à des maisons de repos pour adultes et retraités ont laissé un impact très positif dans la société russe. Par conséquent, la dislocation de l'Etat soviétique, suivi d'une crise économique et sociale ayant touché la Russie et les réformes sociales qui ont suivi ces évènements ont été perçues d'une manière très douloureuse par l'ensemble de la population, mais surtout par les groupes les plus faibles, tels que les femmes, les personnes âgées et les enfants.

475. Il est évident que l'Etat s'est efforcé de prendre des mesures de protection envers ces groupes, ce qui a abouti à l'adoption de textes accordant un grand nombre d'avantages en nature et financiers. Ce processus a mené à l'accumulation de nombreux avantages, dont la majorité n'a pourtant pas été réellement perçue par les bénéficiaires supposés et cela pour diverses raisons. Certains avantages déclarés sur le papier n'ont jamais pu être mis en œuvre faute de financement nécessaire ; d'autres, ont perdu leur actualité. Dès lors, les avantages les plus sensibles concernaient surtout la gratuité des transports pour les retraités et certaines autres catégories et les subventions versées pour le paiement des loyers, des charges et des services d'eau et d'électricité. Ce système trop compliqué et même opaque du point de vue du budget de l'Etat devenait source d'un certain désordre économique et même d'abus. Il était donc important de le réformer. Mais la réforme d'un domaine très sensible nécessitait un travail méticuleux de calculs et d'explication de la part des autorités. Lors de mon voyage, une telle réforme était en discussion à la Douma. Elle occupait également les pensées d'un grand nombre de mes interlocuteurs. J'en traiterai un peu plus loin. Mais avant cela, il me faut m'arrêter sur la situation des femmes et des enfants, très fragilisés par les difficultés socioéconomiques qui touchent la Russie. Je voudrais avant tout faire remarquer le caractère non exhaustif de ce chapitre, le traitement en profondeur de ces questions sensibles nécessitant un rapport à elles seules.

1. Situation des femmes

476. Comme dans tous les pays, je me suis intéressé au rôle des femmes dans la société et à la liberté dont elles bénéficient. Ma visite dans différentes régions de la Fédération m'a permis d'apprécier des avancées notables, mais également de constater des manquements et des insuffisances préoccupantes.

477. Contrairement à d'autres contextes européens, la place de la femme dans la société russe est assurée. Les femmes sont présentes dans la sphère publique et politique.

Certaines possèdent des responsabilités de premier ordre dans le milieu économique, politique ou associatif. Les acquis de la période soviétique semblent avoir été conservés : j'ai pu observer que l'émancipation des femmes se poursuit.

478. L'article 19 de la Constitution de la Fédération de Russie reconnaît l'égalité entre les hommes et les femmes. De même, plusieurs dispositions législatives faisant partie du Code de la Famille et de Code Pénal encadrent cette règle constitutionnelle. Une nouvelle loi fédérale, adoptée le 16 avril 2003, «relative aux garanties d'Etat en matière d'égalité des droits et des libertés pour les femmes et les hommes et d'égalité des chances dans leur mise en œuvre » renforce les dispositifs juridiques mis en place précédemment.

479. Cependant, un examen plus pointu de la situation des femmes permet de voir que l'égalité revendiquée dans les textes de lois et dans les déclarations politiques est loin de trouver une application dans la pratique. Ainsi les femmes sont, selon nos interlocuteurs, sous représentées dans les domaines à responsabilité. Il existe une différence notoire dans la grille des salaires : à fonction, éducation et expérience égales, le salaire d'une femme représente en moyenne 71% de celui d'un homme. Certains métiers leur sont interdits sur décision du Ministère du Travail car considérés comme trop dangereux ou incompatibles avec leur fonction de mère. Le souci de protéger les femmes est certes louable mais il faut veiller à ce qu'il ne devienne pas source de discrimination en lui-même car il est perçu ainsi par certains.

480. La faiblesse des salaires accroît les difficultés sociales et économiques de nombreuses femmes. Les représentants des ONG rencontrés tout au long de ma visite m'ont relaté les nombreux cas de femmes touchées de plein fouet par la pauvreté et les problèmes sociaux. Le chômage est fort présent parmi la population féminine. La Fédération de Russie n'échappe pas à la tendance mondiale de féminisation de la pauvreté. Cette inflexion est aggravée par la quasi-disparition des programmes d'aide à l'enfance qui, faute de soutiens matériels et financiers de l'Etat, ont périclité. De nombreuses mères sont alors contraintes de rester à la maison pour s'occuper de leurs enfants, sans pour autant bénéficier d'une quelconque allocation.

481. Les femmes sont également plus affectées que les hommes par les insuffisances du système de santé russe qui ne garantit plus un accès automatique aux soins. Socialement plus démunies, les femmes, qui sont parmi les plus grosses consommatrices de soins, sont ainsi les premières à être écartées des services médicaux.

a. Violences domestiques

482. Au-delà des difficultés auxquelles il est fait référence plus haut et suite aux différentes rencontres avec des ONG féminines, j'ai pu comprendre que la violence à l'égard des femmes est de loin le problème le plus inquiétant. Ces violences, qu'elles soient domestiques ou à caractère sexuel, sont des violations des droits de l'homme. Or, de nombreuses enquêtes ont montré que les violences domestiques contre les femmes sont particulièrement fréquentes dans la société russe, même si seul un faible pourcentage des femmes victimes de violences domestiques est recensé.

483. Dans toutes les régions que j'ai traversées, j'ai été confronté aux mêmes témoignages douloureux faisant état d'une violence quotidienne à l'encontre des femmes. Les violences sont le plus souvent exercées dans le cadre du foyer et par des proches. Les problèmes sociaux récurrents que sont l'alcoolisme et la drogue aggravent une situation déjà préoccupante dont les femmes sont les premières victimes.

484. D'après les données officielles fournies par le Comité pour la Suppression des Discriminations à l'égard des Femmes, environ 14.000 femmes décèdent chaque année suite à des violences domestiques[6]. Les ONG estiment que 36.000 femmes sont, chaque jour, victimes de maltraitance et de coups de la part de leur mari ou de leurs proches. Peu de témoignages relatent les violences sexuelles subies à l'intérieur même du foyer. Ce type de violences est en général peu documenté. Les statistiques des viols recensés et des abus pratiqués dans le cadre du travail ou, pire encore, au sein d'administration comme la police et les prisons apparaissent comme largement sous-estimées. Elles sont presque inexistantes quand le viol ou les abus sont commis par un mari ou un compagnon ; ils sont pourtant des plus fréquents et s'additionnent aux autres violences endurées.

485. Le silence et le repli sur soi qui entourent de telles pratiques reflètent la prédominance du système patriarcal qui reste profondément ancré dans les mentalités. La violence domestique est une réalité bien souvent acceptée par les femmes elles-mêmes. Ainsi, les données que m'ont transmises les représentants des ONG avec qui je me suis entretenu établissent que la grande majorité des femmes mariées ont subi des violences, répétées au non, dans le cadre de leur foyer. Il faut également ajouter que ces femmes sont le plus souvent isolées. Il n'existe que peu de structures d'accueil pour les femmes battues ; encore ces dernières sont-elles le plus souvent mises en place par les quelque ONG qui agissent pour dénoncer la violence domestique et qui portent assistance aux femmes victimes. Il est à remarquer que ces ONG ne sont pas soutenues par les pouvoirs publics et manquent cruellement de moyens. Malgré l'assistance médicale, psychologique, matérielle et juridique qu'elles fournissent, peu de femmes osent s'y rendre. Elles sont encore moins nombreuses à porter plainte, ne sachant pas pour la plupart où et à qui s'adresser et n'étant pas soutenues dans leurs démarches.

486. Je tiens ici à exprimer ma profonde inquiétude quant à l'absence de réponse adéquate des autorités face à un problème récurrent dont elles ont pourtant connaissance. Il semble tout d'abord qu'aucune législation ne définisse la violence domestique. De plus, le manque de réactivité des pouvoirs publics et de certaines administrations m'alarme. Les policiers, en particulier, adoptent souvent une attitude équivoque. Parmi les responsables de l'ordre public, nombreux sont ceux qui pensent que la violence domestique est un problème que seuls l'homme et la femme peuvent régler et que toute intervention d'un tiers, fut-il policier, est inutile. Suivant ce raisonnement, la violence est intégrée à la sphère privée et ne doit pas en sortir. D'autres tentent d'agir de manière consensuelle : ils tentent de provoquer le dialogue entre les époux ou concubins là où il faudrait le plus souvent une intervention directe

[6] Voir: United Nations, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Fifth periodic reports of States parties, The Russian Federation, 3 March 1999, CEDAW/C/USR/5, p. 38.

afin de mettre fin aux violences. Il est donc nécessaire d'introduire de manière urgente des réformes et de prévoir une panoplie de sanctions contre ceux qui s'adonnent à ce genre de comportements à l'égard des femmes. D'ailleurs, lors des conversations avec des policiers au sein des commissariats, il m'a été dit qu'une action juridique ne peut être entreprise à ce jour qu'après le dépôt d'une plainte par la femme, objet de violences. Le policier n'a pas la possibilité d'entamer une action de sa propre initiative. Or, compte tenu de l'ampleur du problème, il serait opportun d'étudier si une telle possibilité ne devrait pas être prévue par le législateur.

487. Je m'étonne et m'inquiète du peu d'avancées sur le plan juridique. Près de cinquante versions d'une loi nationale visant à lutter contre la violence ont été soumises au Parlement, mais aucune n'a été adoptée. Une impression générale d'impunité résulte de cette inertie juridique, politique et, dirais-je, comportementale.

488. J'en appelle au Ministère des Affaires Intérieures afin que ce type d'affaires soit traité plus systématiquement. Les pouvoirs publics doivent être sensibilisés à ce problème inquiétant et le traiter de manière urgente afin de tenter de faire évoluer les mentalités et les attitudes.

b. Trafic d'êtres humains

489. Autrefois dénuée de tout instrument juridique pour lutter contre le trafic d'êtres humains, la Fédération de Russie a enrichi, en décembre 2003, son Code Pénal de plusieurs articles visant expressément à combattre ce problème auparavant peu reconnu. Elle a également récemment ratifié la Convention de Palerme sur la lutte contre la criminalité transnationale organisée, dont l'objectif central est la prévention et la répression du trafic de personnes. Enfin, un bureau d'Interpol, dont la principale fonction est le traitement des cas de commerce humain, a été ouvert à Moscou.

490. Malgré ces dispositions nouvelles, la lutte contre la traite des personnes souffre d'un manque patent en matière juridique. Aucun texte de loi ne fournit une définition précise de la notion de trafic d'êtres humains. Il est donc urgent que la Fédération de Russie se dote de lois fortes pour combattre ce qui s'apparente aujourd'hui à un véritable fléau sur son propre territoire et hors de ses frontières. En outre, j'espère que très bientôt le Conseil de l'Europe se dotera d'une Convention contre la traite d'êtres humains qui deviendra un instrument fort et fonctionnel permettant de faire face à ce problème douloureux.

491. D'après les données fournies par l'ONU, la Russie était, en 2003, l'un des principaux pays pourvoyeurs d'êtres humains. A la vue de ces statistiques, elle apparaît également être un pays de transit et de destination privilégié d'un trafic de personnes devenu mondial. Femmes et enfants sont les principales victimes de cette activité criminelle dirigée dans la plupart des cas par des groupes transnationaux ou, à tout le moins, qui sont partie prenante d'un réseau mondial. La majorité des personnes victimes sont contraintes à la prostitution soit en Russie même, soit à l'étranger.

492. Deux modes principaux de recrutement ont été identifiés. Plusieurs témoignages font état d'enlèvements dans la rue ou à la sortie des discothèques. Mais le plus souvent, les groupes criminels agissent sous couvert d'une compagnie privée qui propose un

travail bien rémunéré à l'étranger. Internet joue en cela un rôle de plus en plus important : des propositions de mariage à la promesse d'un emploi hors des frontières de la Fédération de Russie, les méthodes de recrutement sont de plus en plus variées. Les femmes, particulièrement affectées par la détérioration de la situation socio-économique, sont très vulnérables et se laissent facilement séduire par des recruteurs qui leur font miroiter un avenir meilleur.

493. Une fois les femmes approchées et recrutées, elles sont envoyées en Amérique du Nord, en Europe de l'Ouest ou en Asie. D'autres sont simplement déplacées dans une autre région de Russie. Plusieurs témoins racontent avoir été séquestrées, avoir enduré des violences physiques et psychologiques et avoir été obligées de se prostituer en Russie avant d'être vendues.

494. Celles qui sont envoyées à l'étranger sont victimes de procédés semblables : leur passeport et leurs maigres revenus sont confisqués. Démunies de tous moyens de subsistance, perdues dans un pays dont bien souvent elles ne maîtrisent pas la langue, elles sont contraintes, sous la menace et dans des conditions déplorables, à la prostitution.

495. Peu de recours existe pour ces femmes et enfants devenus esclaves. Bien souvent le silence domine. Quelques-uns parviennent néanmoins à donner des nouvelles à leurs proches ; d'autres s'échappent ou rachètent leur liberté et regagnent la Russie. Dans l'un ou l'autre des cas, les victimes ou leur famille trouvent bien peu de soutien auprès des pouvoirs publics. Peu acceptent de témoigner et leurs ravisseurs, qui bénéficient bien souvent de complicités, jouissent d'une impunité totale en certains cas.

496. Seules quelques ONG s'emploient à aider à la réhabilitation et à la réintégration des victimes de la traite et de l'exploitation sexuelle. Cependant, comme cela l'a déjà été noté dans le cas des femmes, elles sont peu soutenues financièrement et matériellement par le gouvernement russe et les administrations locales et régionales. La création d'un refuge pour les victimes du commerce sexuel, lancé par le fond d'initiative public de la République du Tatarstan, est une exception notable. La coalition *Ange*, très présente sur ce terrain, l'Institut *MiraMed*, ainsi que le centre pour femmes *Fatima* de Kazan s'y associent. J'ai été très impressionné d'avoir rencontré des représentants de ces organisations et voudrais apporter mon soutien à leur action.

497. L'exploitation de personnes vulnérables à des fins de commerce sexuel est une violation des droits de l'homme. Il est donc nécessaire que la lutte contre le trafic d'êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants soit érigée en priorité par la Fédération de Russie.

2. Enfants et adolescents

498. L'enfant est une figure privilégiée dans la société russe. On pourrait même dire qu'il existe en Russie un culte des enfants, qui bénéficient en général d'une attention particulière de la part de leur famille et des institutions. J'ai d'ailleurs été très impressionné par le système éducatif russe. Dans les différentes régions qui j'ai

traversées, je me suis rendu dans plusieurs établissements spécialisés pour enfants, dans des écoles et des jardins d'enfants. Ainsi, j'ai entre autres visité le centre de réhabilitation sociale de adolescents du district de Crimée dans la région de Krasnodar, l'orphelinat social pour enfants et adolescents de Khabarovsk, centre « famille et enfance Pélican » à Ekaterinbourg, le centre pour enfants handicapés de Kazan, l'orphelinat de Khanty-Mansiysk, ainsi que le centre de détention pour mineurs délinquants d'Irkoutsk. Certains parmi eux m'ont impressionné par leurs locaux et leurs équipements performants, d'autres n'ont visiblement pas eu la chance d'être dotés d'un financement suffisant. Mais de toutes les manières, si les problèmes matériels et financiers y sont fréquents, j'ai été touché par la gentillesse dont le personnel fait preuve et par les soins prodigués aux plus jeunes enfants comme aux adolescents les plus âgés.

499. De plus, comme je l'ai déjà souligné tout au long des pages qui précèdent, les situations varient énormément d'une région à l'autre, d'une ville à l'autre, voire à l'intérieur d'une même localité. Il faut donc éviter toute généralisation hâtive. Aussi me contenterais-je de parler des établissements que j'ai visités et des expériences accumulées tout au long de ma visite. Mais avant cela, il me faut m'arrêter sur un phénomène inquiétant, les *bezprizorniki* ou enfants errants dont le nombre ne cesse d'augmenter depuis 1991.

a. Les bezprizorniki (enfants errants)

500. Ce terme est apparu au début du vingtième siècle en Russie. Il se révèle difficilement traduisible car il fait référence à une réalité sociale, qui, si elle est loin d'avoir disparu de notre continent, est rendue peu visible dans les pays occidentaux. Il s'agit de ces enfants qui sont soit rejetés par leur famille, soit qui ont quitté le domicile familial, fuyant des parents violents et/ou alcooliques et qui dans tous les cas les négligeaient. Ils se retrouvent dans la rue, totalement démunis et vulnérables face à tous les dangers. Privés de toutes ressources et de tout repère, ils sont les plus susceptibles soit de tomber dans la délinquance, soit pire encore, d'être victimes d'exploitation, sexuelle en particulier.

501. Ces enfants errants seraient plus de 600.000 dans toute la Russie, selon des chiffres évoqués par les ONG spécialisées. L'Etat a développé certaines tentatives pour venir en aide à ces enfants. Pourtant, leur nombre en évolution constante appelle un effort toujours plus important. Leur prise en charge totale est urgente.

502. J'ai longuement discuté avec des autorités et des experts en la matière et tout particulièrement à Khabarovsk qui est l'un des centres de la lutte contre le phénomène des *bezprizorniki* en Russie. Je voudrais particulièrement remercier Mme Nina Polichka, directrice du Centre scientifique des pouvoirs locaux de l'Extrême Orient, pour ses explications exhaustives relatives à ce douloureux problème. Les *bezprizorniki* sont estimés dans cette seule région à quelques 15.000 enfants. Or, seuls deux établissements pouvant accueillir chacun entre 60 et 70 personnes existent. En conséquence, les *bezprizorniki* sont souvent placés dans des orphelinats, ce qui entraîne une surpopulation dans ces établissements. De fait, entre 82% et 94% des enfants qui se trouvent aujourd'hui dans les orphelinats de la région de Khabarovsk auraient des parents selon les représentants des ONG locales. Les

parents ne semblent pas conscients de la responsabilité qui leur incombe. De plus, aucune loi ne reconnaît leur responsabilité juridique, ce qui représente un dilemme supplémentaire pour l'Etat d'après mes interlocuteurs. Faut-il juridiquement obliger des parents qui ont abandonné ou négligé leurs enfants à en assumer la charge ? Doit-on continuer à construire des maisons d'accueil et ainsi se substituer en toute occasion aux parents ? Telles sont les questions auxquelles j'ai été le plus souvent confronté. S'il m'apparaît clairement qu'il faut traiter les origines du problème, on ne peut en aucun cas abandonner ces enfants à leur triste sort. L'Etat fédéral et les administrations locales doivent donc tout mettre en œuvre pour aider ces enfants et les réintégrer dans la société.

503. Pour ce faire, les autorités doivent résoudre un problème de nature juridique qui entrave la mise en œuvre des programmes destinés aux *bezprizorniki*. Il existe en effet un chevauchement entre la législation fédérale et les législations locales. En 1995, une loi sur les services sociaux à la famille a été adoptée, proposant la mise en place de dispositifs particuliers pour les *bezprizorniki*. Ces mécanismes de protection et d'aide ont été précisés par la loi fédérale de 1999 N 120 concernant plus particulièrement les *bezprizorniki* et les violations des droits des mineurs. Les articles 3 et 4 de cette loi stipulent que chaque sujet fédéré doit adopter sa propre législation en la matière et l'adapter au contexte social qui lui est propre. La loi de 1999 prévoit donc des mécanismes similaires à ceux définis par la loi du 10 décembre 1995 qui oblige chaque sujet fédéré à développer et mettre en place ses propres services sociaux et ses propres services d'aide à la population (article 21, loi fédérale N 195). Ainsi l'Etat légifère et les sujets fédérés créent les institutions, les financent et les mettent en œuvre.

504. La loi de 1999 prévoyait en particulier la création d'un réseau de six départements qui devaient traiter le problème des *bezprizorniki*. Ce réseau devait impliquer les centres territoriaux d'aide aux enfants et aux familles, les centres de soutien psychologique et pédagogique à la population, les centre d'aide psychologique d'urgence, les centres sociaux de réhabilitation pour mineurs, les refuges sociaux pour les enfants et les centres d'aide aux enfants, dont les parents n'en assument plus la charge. Ces différentes institutions auraient dû travailler de concert. Cependant, il semble qu'aucune des dispositions prévues par les lois de 1995 et de 1999 n'ait été mise en place. Certains de ces centres ont certes été créés, mais les réseaux ne fonctionnent pas. A cela plusieurs explications : d'abord le trop grand nombre de structures impliquées et une absence de coordination locale ; ensuite, une quasi-absence de répartition des compétences entre le niveau fédéral, les sujets fédérés et les municipalités ; enfin, un manque crucial de moyens financiers et matériels. Les administrations régionales tendent à rejeter la faute sur l'Etat fédéral, soulignant qu'aucun financement supplémentaire ne leur a été accordé pour mener à bien cette tâche. Parallèlement, elles se déchargent de leurs obligations sur les municipalités qui ne peuvent subvenir aux besoins des enfants abandonnés.

505. Les mêmes problèmes ont surgi lors des tentatives d'application de la loi fédérale de 1998 sur les droits de l'enfant. Cette loi-cadre aurait du être mise en place dans les régions et intégrée aux législations des sujets fédérés. Toutefois, pour des questions toujours non résolues de partage de compétences, cette loi, pourtant cruciale, qui prévoit la défense des droits des enfants n'a toujours pas été appliquée. Les enfants,

et peut-être plus particulièrement les *bezprizorniki,* sont les principales victimes de ces atermoiements juridiques qui empêchent la mise œuvre de droits et de dispositifs qui existent sur le papier.

506. Cette législation abondante en la matière témoigne de la préoccupation de l'Etat fédéral du problème lié au phénomène des enfants sans garde. Malgré cela, aucun changement radical de la situation n'a encore pu être enregistré. Il nous a été expliqué que la majorité des lois fédérales traitant de la question sont des lois-cadres nécessitant qu'une législation régionale soit adoptée sur leur base pour permettre leur mise en œuvre. Or, d'après nos interlocuteurs, presque rien n'a été fait car les lois en question ne prévoyaient pas de manière impérative les dates limites pour leur transposition au niveau des sujets fédérés. Cette faille a été comblée par l'adoption, en août 2004, de la loi fédérale FZ N 122 qui a levé un certain nombre de contradictions. Désormais, les sujets fédérés sont obligés d'adopter des lois régionales prévoyant des dépenses budgétaires fixes destinées au financement des programmes sociaux, y compris ceux qui concernent les enfants sans garde.

507. J'espère que cette avancée permettra un avancement radical en la matière. Toutefois, selon les toutes dernières nouvelles reçues de nos interlocuteurs d'Extrême Orient, à la fin du mois de décembre 2004, aucun des sujets fédérés du District n'avait adopté de loi régionale sur la prévention du phénomène des *bezprizorniki* et sur le soutien social aux orphelins. Il faut absolument rattraper ce retard car le travail d'aide à aux enfants en difficulté est mis en péril.

508. Au-delà des difficultés juridiques énoncées, la société russe fait ici face à un problème social et moral des plus importants auquel il est plus qu'urgent d'apporter des réponses. Je sais bien que cette question est douloureuse car elle touche des enfants qui le plus souvent ont connu la violence domestique puis celle de la rue. Les autorités fédérales comme locales devraient donc multiplier leurs efforts conjoints afin de résoudre les problèmes juridiques et matériels qui se posent. Il en va de l'avenir de ces enfants.

b. Les orphelinats

509. Toutes les régions sont dotées de plusieurs orphelinats d'Etat, qui accueillent les enfants abandonnés par leur famille ou ceux qui ne possèdent plus aucun parent. Ces établissements connaissent un certain nombre de problèmes liés à un manque de financements. Ces difficultés sont aggravées par le fait que la grande majorité des pensionnaires sont des *bezprizorniki*. Leur afflux dans ce type d'établissements pèse très lourd sur leur fonctionnement, d'autant plus que leur budget n'a pas été augmenté pour autant. Certaines initiatives fédérales ou locales permettent certes de combler certains manques. Mais ces efforts se révèlent insuffisants et doivent être poursuivis. Le nombre de maisons d'enfants destinées à accueillir les plus jeunes enfants (moins de quatre ans) a ainsi doublé ces dernières années dans la région de Khabarovsk.

510. D'une manière générale, les orphelinats souffrent d'un manque de financement et de moyens. Les bâtiments qui les abritent sont pour certains en très mauvais état et auraient besoin d'une rénovation urgente. Certains ne disposent que d'un matériel

insuffisant en nombre et vétuste. Toutefois, malgré ces difficultés structurelles persistantes, les orphelinats fonctionnent tant bien que mal grâce en particulier à l'attention et au dévouement déployés par leur personnel. Je voudrais ici souligner le courage de M. Petrinin qui, en dépit de moyens insuffisants, parvient à faire fonctionner l'orphelinat social pour enfants et adolescents de Khabarovsk qu'il dirige. La personnalité de cet homme m'a beaucoup impressionné. Il ne compte ni son temps ni son énergie pour venir en aide aux enfants qu'il recueille dans la rue, aux jeunes en difficulté et à ceux qui ont perdu leur famille. Sans lui, de nombreux enfants seraient livrés à eux-mêmes et aux dangers de la rue, privés d'affection, d'activités et d'éducation. Malgré un budget limité, le centre fonctionne toute l'année : les enfants vont en camps l'été et disposent d'un centre à Khabarovsk, dans lequel ils résident l'hiver. Il est vrai que les bâtiments mériteraient d'être rénovés. Mais ceci ne pourra se faire que si les autorités fédérales et locales consentent un effort financier indispensable à la restauration des locaux et à l'achat de matériel nouveau. J'en appelle donc aux responsables politiques afin qu'ils prennent en considération les problèmes matériels rencontrés et qu'ils y apportent rapidement des solutions.

511. Je voudrais encore une fois remarquer la chaleur que j'ai perçue chez les éducateurs qui œuvrent dans des orphelinats visités. En outre, j'ai beaucoup apprécié la structure de l'orphelinat de Khanty-Mansiysk : les établissements sont organisés en cellules familiales. Autrement dit, les enfants sont répartis en familles, chacune se voyant octroyer un appartement, alors que deux ou trois éducateurs jouent plus le rôle des parents. Chaque « famille » comprend ainsi une dizaine d'enfants d'âges différents.

512. Une autre initiative mérite en particulier d'être activement soutenue par les autorités fédérales : le placement en famille d'accueil des orphelins. Lancées pour pallier aux difficultés financières – un enfant en orphelinat coûte entre 11.000 et 16.000 roubles par mois (soit entre 300 et 435€); un enfant placé en famille d'accueil environ 1.300 roubles par mois (soit environ 35€)[7] – et pour offrir le cadre familial nécessaire au bon épanouissement de l'enfant, cette politique doit être étendue et généralisée. Elle offre à mon sens, pour les enfants qui peuvent être placés, une alternative heureuse. Toutefois, pour éviter tout imbroglio juridique, il est nécessaire que le législateur se saisisse de cette question et fixe les compétences entre l'Etat fédéral et les administrations locales. Il est particulièrement important que la question du financement d'un tel dispositif soit réglée au plus vite.

c. Les centres pour enfants handicapés

513. Près de 155 centres et orphelinats d'Etat accueillent environ 29.000 enfants malades et handicapés à travers toute la Russie. Ces centres manquent en général cruellement de moyens et les enfants ne disposent que de peu d'activités dans des locaux souvent vétustes. Toutefois, ainsi que je l'ai vu dans le centre « famille et enfance Pélican » à Ekaterinbourg, les enfants bénéficient de beaucoup d'attention et le personnel tente de pallier le manque de financement et de matériels par sa présence et sa vigilance.

[7] Chiffres qui m'ont été fournis par les représentants des ONG locales de la région de Khabarovsk lors de notre rencontre.

Ceci n'est toutefois pas suffisant et j'en appelle ici aux autorités afin qu'elles offrent tous les moyens nécessaires pour que ces enfants malades grandissent dans un environnement permettant leur épanouissement.

514. De plus, comme je l'ai souvent répété depuis les premières pages de ce rapport, les situations diffèrent beaucoup suivant les régions et les moyens financiers dont les sujets fédérés disposent. Ainsi, j'ai visité à Kazan un centre pour enfants handicapés qui possède un équipement moderne et offre aux enfants un cadre de vie très agréable. Ce centre est financé par les services sociaux de la République du Tatarstan. Les salles de rééducation disposent d'appareils de pointe, et les classes d'ordinateurs. D'une manière générale, les enfants et adolescents qui y sont soignés bénéficient d'un suivi très pointu. Ce n'est pas uniquement la maladie qui y est traitée, la personne a également accès à une éducation. Chaque patient est ainsi encouragé à poursuivre des études supérieures. Et, après son entrée à l'université ou dans le monde adulte, l'ancien patient continue à être suivi de manière régulière et affectueuse.

515. Les ONG locales de la République du Tatarstan agissent de concert avec l'administration régionale. Ces actions se traduisent concrètement par la mise en place d'activités ou l'achat de matériel à destination des établissements s'occupant d'enfants dont les centres pour handicapés. Cette coopération est un très bon exemple qui pourrait être suivi dans d'autres régions. La concentration des forces et des efforts ne peut en effet être que bénéfique afin de venir en aide à ces enfants particulièrement vulnérables.

d. Les centres de détention et centres de rééducation pour mineurs délinquants

516. La question des mineurs délinquants est toujours très délicate quel que soit le pays dans lequel l'on se trouve. L'emprisonnement d'un adolescent est une décision très lourde qui va influer sur l'existence de la personne incriminée. Cependant, quand un adolescent est soupçonné d'avoir commis un crime ou un délit grave, la justice doit s'appliquer à lui. De même qu'il existe des colonies et des centres de détention provisoire réservés aux mineurs, la Fédération de Russie dispose de centres de détention ou IVS pour les enfants. Il est en effet important que les jeunes soient séparés des adultes et ce plus encore dans un contexte d'enfermement. Malheureusement, la situation matérielle des IVS pour mineurs délinquants se révèle pénible, tout comme celle des IVS pour adultes.

517. En outre, il existe des centres de rééducation où les enfants sont placés après une décision administrative. J'en ai visité un à Irkoutsk. J'y ai vu les conditions difficiles dans lesquelles les enfants vivent et là encore l'état des bâtiments laisse à désirer. Cependant, malgré un environnement peu favorable, j'ai pu observer l'attention dont ces enfants et adolescents sont l'objet de la part d'un personnel attentif à leurs besoins. Outre l'école quotidienne, des activités leur sont offertes afin de tromper l'ennui de l'enfermement et de leur apporter, autant que faire se peut, un peu de distraction. Le centre propose des ateliers pratiques, un potager à cultiver et des activités sportives. L'établissement dispose, en effet, d'un grand terrain de football et j'ai été heureux de voir que ces enfants difficiles ne sont pas cloîtrés 22 ou 23 heures sur vingt-quatre dans des cellules exiguës. Il est important dès que la machine

administrative ou judiciaire se met en route de penser à la réintégration du mineur après qu'il ait purgé sa peine, si toutefois il est reconnu coupable de quel que délit ou crime que ce soit.

518. J'en appelle donc une fois encore aux autorités afin qu'elles dotent les IVS et autres établissements pénitenciers destinés aux mineurs délinquants de moyens financiers et matériels supplémentaires.

519. Au-delà de l'attention accordée aux enfants et surtout aux plus vulnérables d'entre eux, le principal problème reste d'ordre financier et matériel. Tous les types d'établissements sont touchés par un manque de moyens qui empêche un personnel dévoué de prodiguer aux enfants tous les soins dont ils ont besoin et de leur proposer des activités essentielles à leur éveil et à leur épanouissement personnel.

520. De plus, ainsi que l'ont souligné les représentants de ONG que j'ai rencontrés dans les différentes régions, l'absence d'un programme global concernant l'enfance complique la tâche des professionnels. En effet, il me semble crucial de souligner que, si les efforts sont importants de part et d'autre, ils pourraient être amplifiés par une meilleure coordination des politiques à l'égard des enfants et adolescents et par une meilleure organisation.

3. Retraités, invalides et vétérans face à l'enjeu de la réforme sociale

521. Parmi les réformes les plus importantes engagées par la Fédération de Russie, il faut citer celle des retraites et pensions. La réforme met fin au système qui prévalait sous l'Union soviétique et qui avait perduré depuis. En sauvegardant le système des retraites par répartition, les autorités tendent à introduire une part de capitalisation dans l'ensemble des retraites. En même temps, comme il a déjà été dit, une autre réforme a été engagée tout récemment. Elle prévoyait la suppression des avantages en nature et en services jusque-là accordés aux retraités, vétérans et invalides, ainsi qu'à d'autres catégories de population, et leur remplacement par le versement d'une allocation forfaitaire qui s'additionnera à leur pension mensuelle.

522. Placée dans l'optique d'une modernisation du système social russe et d'une transformation en profondeur des logiques qui le sous-tendent, la réforme entérinée en 2004 par la désormais célèbre loi FZ 122, et qui devrait progressivement entrer en vigueur à partir du 1er janvier 2005, pose un certain nombre de problèmes, qui, loin de s'apparenter à la seule mise en place d'un nouveau modèle de sécurité sociale, touchent les catégories les plus vulnérables de la société que sont les retraités, les vétérans, les invalides de guerre et du travail.

523. Les retraités représentent en Russie près d'un habitant sur cinq. L'âge normal de la retraite est fixé à 60 ans pour les hommes et à 55 ans pour les femmes. Ces dernières représentent d'ailleurs plus de 65% de la population retraitée. Ce déséquilibre s'explique par un départ plus précoce en retraite et une espérance de vie plus longue : 59 ans pour les hommes, 72 ans pour les femmes en 2003.

524. Entre 1991 et 1993, les retraites ont perdu près de la moitié de leur valeur à cause de l'inflation et de la non indexation de leur montant sur le coût de la vie. Dans le même temps, l'inflation a absorbé les maigres économies amassées par beaucoup au cours de leur vie active. Si bien que le niveau moyen des retraites se situait à la mi-1995 en dessous du seuil de pauvreté. De plus, elles étaient, à cette époque, payées avec plusieurs mois de retard.

525. Les retraités, les invalides et les vétérans ont été victimes, tout au long des années 1990, d'une forte paupérisation qui a plongé une partie significative d'entre eux dans la précarité. La nouvelle dévaluation du rouble opérée lors de la crise de 1998 a encore aggravé la situation financière et matérielle de ces populations vulnérables. A la fin de 1999, le revenu moyen réel avait baissé de près de 15% par rapport à l'année précédente et ce malgré le paiement des arriérés de salaires et de pensions peu avant les élections législatives.

526. De nombreuses personnes âgées, qui ont cotisé toute leur vie sont néanmoins obligées de continuer à travailler afin de pouvoir subvenir à leurs besoins. C'est le cas de plus de 25% d'entre elles, pourcentage au sein duquel la proportion de femmes tend à augmenter sensiblement.

527. Les réformes économiques entreprises depuis 1999 et la croissance de l'économie ont apporté une amélioration globale de la situation. Les retraites sont versées avec régularité et plusieurs témoignages que nous avons recueillis font état de leur augmentation régulière et de leur indexation sur le coût de vie. Toutefois, les conditions de vie des personnes âgées restent très précaires. Si le nombre de Russes vivant sous le seuil de pauvreté a été ramené, d'après des données officielles, à 17.5% de la population au début de l'année 2004[8] (contre 25% en 2002), ce chiffre n'en reste pas moins préoccupant, plus encore lorsque l'on sait qu'il englobe une grande majorité de retraités.

528. Frappés de plein fouet par les crises économiques et les difficultés liées à la transition, les retraités, tout comme les invalides et les vétérans, bénéficiaient jusque-là d'avantages en nature ou en services. Les loyers des logements qu'ils occupent étaient pris en charge, en partie ou en totalité, par l'Etat. Il en était de même des frais d'électricité et d'eau. Les transports dans les villes et les banlieues des grandes agglomérations étaient gratuits. Les soins médicaux leur étaient offerts et ils disposaient de médicaments à prix modérés.

529. La réforme entend supprimer les avantages en nature existants et les remplacer par une allocation financière, ce que lui a valu son nom de « réforme de la monétarisation des avantages ». Une allocation d'un montant mensuel de 456 roubles (soit environ 16$) était prévue pour l'ensemble des retraités. Selon les dernières informations, ce montant doit être augmenté de 200 roubles prochainement. Cette subvention devrait leur permettre de s'acquitter des frais médicaux en payant une assurance sociale spéciale destinée à cette catégorie de population, ainsi que d'assurer le paiement de leurs déplacements et des charges d'eau et d'électricité que l'Etat ne prend plus à son compte. Si l'esprit de cette réforme est bon car il est

[8] Communiqué de presse du Gouvernement russe du 22 décembre 2004

logique que dans une société développée et responsable les citoyens reçoivent une somme en argent dont ils pourront librement décider des dépenses, j'aimerais appeler l'attention sur plusieurs points qui me paraissent cruciaux et qui révèlent l'inéquation de certains de ses aspects. La réforme entreprise ne recueille pas l'unanimité de l'opinion publique. D'ailleurs, lors de la visite de l'usine métallurgique de Nijniy Taguil, j'ai été témoin d'une vive discussion entre les syndicats et le patronat. Ce dernier s'est déclaré fort favorable à la réforme et à la fin des avantages du passé. Les premiers y sont au contraire fermement opposés. Ils réclament le maintien des principaux acquis, tels que le financement des crèches, des colonies de vacances, des écoles et des soins médicaux par l'employeur.

530. Tout d'abord, je voudrais souligner la faiblesse du montant de l'allocation et surtout le fait qu'aucune disposition ne prévoie son indexation sur le coût de la vie. Or l'inflation constitue un facteur qui ne doit pas être ignoré. Il est vrai que certaines catégories de population se verront dotées d'une allocation plus élevée. Ainsi, ceux qui ont été décorés de l'ordre des Héros de Russie, des Héros de l'URSS devraient recevoir 3.500 roubles (120$), les invalides de guerre, 2.000 roubles (70$), les vétérans de guerre 1.500 roubles (53$). Quant aux groupes des handicapés, ils se verront proposer entre 800 roubles (28$) et 1.400 roubles (48$), soit une pension globale bien inférieure au minimum vital. Il s'agit de sommes assez basses.

531. Les retraités, les invalides et les handicapés expriment ouvertement leurs craintes d'une aggravation de leurs conditions de vie et de leur exclusion de fait de la société. Certains soulignent qu'ils ne seront plus en mesure de payer des médicaments qu'ils obtenaient autrefois à prix réduits et qu'ils devront désormais acheter comptant. Le versement de l'aide susmentionnée ne comporte pas une garantie suffisante car, d'après mes interlocuteurs, elle ne compenserait pas la suppression des avantages. Ces populations vulnérables ont déjà énormément souffert de la disparition de la gratuité des soins. Nombreux sont ceux qui sont exclus du système médical, faute de moyens ou de ne pouvoir attendre quelquefois des jours entiers et des nuits durant pour consulter un médecin. La disparition des avantages en nature signifie l'augmentation de la précarité et le risque d'aggravation d'une situation déjà fort préoccupante. Cela nous a été confirmé avec force par des syndicats.

532. Je me souviens d'une réunion à l'Hôpital régional pour Invalides et Vétérans de guerre à Ekaterinbourg. Grâce au Médecin en chef de l'hôpital, M. Semen Spektor, j'ai pu rencontrer une centaine de pensionnaires et de malades de cet établissement. Y résident aussi bien des vétérans de la Grande Guerre patriotique (Seconde guerre mondiale), que ceux des conflits militaires ultérieures, y compris les vétérans des opérations militaires en République tchétchène. Ces personnes, souvent durement touchées, sont très inquiètes et remontées contre la future réforme. J'ai vu devant moi des gens qui ne croyaient plus en personne, sauf en leurs médecins. Aucune donnée précise ne leur a été fournie à quelque 6 mois de l'entrée en vigueur de la réforme. Et ma visite a eu lieu à un moment où la télévision relayait les discussions engagées à l'intérieur de toute la société russe.

533. Enfin, cette réforme soulève une question d'importance, celle de son financement. Le budget fédéral assurait le financement du système des avantages en nature et en services. Selon la nouvelle loi, les Régions devront désormais s'acquitter du

versement de l'allocation venant remplacer le système préexistant. Ce transfert de compétences et de responsabilités ne semble pourtant pas s'accompagner d'un transfert de fonds. Ce qui laisse craindre un accroissement des inégalités entre les différentes régions. Ainsi, sur les 89 sujets de la Fédération, seule une petite dizaine d'entités administratives sont excédentaires et participent au budget fédéral. La grande majorité dépend donc des fonds alloués par le budget fédéral qui se charge de redistribuer les richesses. J'ai ressenti de l'inquiétude chez tous les Gouverneurs avec lesquels j'ai pu discuter de la mise en œuvre de la réforme.

534. J'apprends ces jours-ci que la réforme, bien qu'elle ait été officiellement adoptée, suscite toujours de nombreux débats au sein de la société russe et parmi les responsables politiques. Les interventions de Vladimir Poutine qui s'est formellement engagé à veiller à l'amélioration de la situation des personnes âgées sont importantes et j'ai bien conscience des efforts consentis depuis 1999 pour assurer le rattrapage des années 1990. Afin d'améliorer la situation sociale et de subvenir aux dépenses qu'une telle politique engendre, j'invite la Fédération de Russie à se tourner vers des moyens complémentaires, y compris vers les moyens offerts par le Conseil de l'Europe. Dans ce contexte, une adhésion à la Banque de développement du Conseil de l'Europe serait des plus utiles.

XIV. MECANISMES NON – JUDICIAIRES DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

1. Institution du Commissaire aux Droits de l'Homme (Ombudsman)

a. L'Ombudsman dans le cadre institutionnel russe et l'avenir de l'institution

535. L'existence de l'institution de l'Ombudsman en Russie a été affirmée par la Constitution de la Fédération de Russie du 12 décembre 1993 (Article 103). La Constitution stipule également que la fonction et les compétences de l'Ombudsman doivent être définies par une loi organique (*federalnyi konstitutsionnyi zakon*), ce qui démontre indéniablement l'importance accordée à cette institution dans l'esprit des auteurs de la loi fondamentale. La loi organique « Sur le Commissaire aux droits de l'homme en Fédération de Russie » N 1- FKZ a été adoptée le 26 février 1997 et le premier Ombudsman (Commissaire aux droits de l'homme) a été élu en mai 1998.

536. La loi stipule, entre autres, que l'Ombudsman contribue à la réparation des violations des droits et libertés des individus et au perfectionnement de la législation russe en matière de droits de l'homme et du citoyen (Article 1). L'institution de l'Ombudsman russe s'inscrit dans le cadre d'un modèle classique, le plus répandu en Europe, c'est-à-dire d'une institution de contrôle parlementaire du fonctionnement de l'Administration publique. L'Ombudsman est saisi par des personnes physiques ou morales se plaignant de l'action ou de l'inaction de l'Administration. Il contribue à la réparation des violations des droits de l'homme commises et à l'amélioration du contenu des actes législatifs et réglementaires en vigueur en Russie.

537. Dès le début de mon mandat, j'ai été en contact étroit avec l'Ombudsman fédéral de la Fédération de Russie, mon interlocuteur naturel en Russie, comme dans d'autres

Etats membres. J'ai eu de très bons contacts avec M. Oleg Mironov et cette tendance s'est prolongée, voire accentuée, avec le nouveau Commissaire aux Droits de l'Homme russe, M. Vladimir Loukine, qui a eu la gentillesse de m'assister lors de l'organisation de cette visite et de m'accompagner lors de plusieurs de ses étapes.

538. Partout où nous nous sommes rendus ensemble, j'ai vu l'intérêt porté par les citoyens à cette institution et les espoirs qu'elle suscite. En même temps, l'immensité de la Russie ne permet pas à l'Ombudsman fédéral seul d'espérer pouvoir couvrir la totalité des besoins des citoyens qui souhaitent être aidés et conseillés par une institution étatique chargée de défendre leurs droits. C'est pourquoi, je salue de la manière la plus vive la tendance qui conduit à la création d'une institution de l'Ombudsman dans les régions russes. Cette tendance tient son origine dans la loi N 1-FKZ précitée qui prévoit, dans son article 5, que le poste de l'Ombudsman peut être créé dans les sujets fédérés russes.

539. Apparemment le régime soviétique ne privilégiait pas les procédures contentieuses mais favorisait plutôt des accords amiables faisant suite aux interventions hiérarchiques. Dès lors, les gens préféraient aller se plaindre aux organes qui pouvaient réellement et rapidement résoudre leurs problèmes. Il s'agissait surtout des comités régionaux du Parti, plus connus sous les noms de *raïkoms* et *obkoms*. Or, depuis la disparition de ces organes, la grande partie de la population a perdu le lieu naturel et traditionnel au sein duquel ces problèmes pouvaient être résolus. Et, d'après mes interlocuteurs, cette perte n'aurait pas encore été remplacée dans l'esprit des gens. En effet, le chemin des tribunaux n'est pas encore très prisé, entre autre à cause de la longueur des procédures et de son coût très sensible. C'est là que pourrait et devrait intervenir l'institution de l'Ombudsman dont la raison d'être est très proche de ce qui manque actuellement au citoyen russe.

540. Toutefois, l'Ombudsman fédéral est situé à Moscou et s'occupe des questions d'importance fédérale, il est naturel qu'il lui soit difficile, voire impossible, de traiter efficacement tous les problèmes locaux. L'Ombudsman régional, quant à lui, se trouve non seulement à proximité, mais est surtout au courant de l'actualité régionale et donc plus à même d'aider rapidement et de manière consensuelle.

541. Le Conseil de l'Europe a toujours soutenu l'institution de l'Ombudsman et essaie de promouvoir son développement, y compris au niveau régional. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE) a émis des recommandations[9] quant aux principales caractéristiques de l'Ombudsman régional et a entrepris un important travail avec des représentants de différentes régions des Etats membres afin de les aider à implanter cette institution de la meilleure manière possible.

542. En tant que Commissaire aux Droits de l'Homme, j'attache une importance particulière au développement de l'institution de l'Ombudsman régional en

[9] Voir les documents suivants du CPLRE : la Résolution 80 (1999)et la Recommandation 61 (1999) "sur le rôle des médiateurs/ombudsmen locaux et régionaux dans la défense des droits de citoyens", la Résolution 191 (2004) et la Recommandation 159 (2004) "sur les médiateurs régionaux : une institution au service des droits des citoyens".

Fédération de Russie. Ainsi, depuis trois ans, j'ai mis en place, en coopération avec la Commission Européenne, un programme spécial dont le but est de promouvoir cette institution dans les régions russes et de soutenir son développement. D'ailleurs, dans le cadre de l'actuelle visite, j'ai organisé, avec l'aide de l'Ombudsman fédéral et des régions concernées, deux séminaires consacrés à cette institution. Le premier a eu lieu à Irkoutsk, avec l'aide du Gouverneur de la région, M. Boris Govorine, que je remercie pour son aide précieuse. Ce séminaire nous a permis de réunir à Irkoutsk des représentants de 17 régions de la Sibérie et d'Extrême Orient et d'essayer de mieux expliquer l'utilité et l'aide que l'Ombudsman régional peut apporter à sa région. Le deuxième séminaire a eu lieu à Grozny pour aider la Tchétchénie à se doter de cette institution de défense des droits de l'homme. D'ailleurs, je suis content de constater que 10 jours seulement après notre départ de Grozny, le Président de la République tchétchène, M. Alu Alkhanov, a décidé de mettre en place une institution provisoire de l'Ombudsman en attendant l'élection du parlement régional, seul habilité à créer l'institution définitive. J'espère que la région d'Irkoutsk et d'autres régions suivront cet exemple.

543. Le travail des défenseurs des droits de l'homme, des parlements et administrations régionales ainsi que du Conseil de l'Europe ont permis un rapide développement de l'institution régionale. Ainsi, à ce jour, 31 sujets de la Fédération se sont dotés d'Ombudsmans, ce qui dénote d'une bonne tendance. J'ai beaucoup travaillé avec les Ombudsmans régionaux et dois avouer qu'il est remarquable qu'en un temps très court une vraie communauté d'Ombudsmans se soit formée. Il s'agit de personnes courageuses, passionnées et très actives, dévouées aux idéaux des droits de l'homme. J'ai rencontré la première fois l'ensemble des Ombudsmans régionaux en avril 2002 à Vilnius, où je les ai invités à prendre part à la Table ronde des Ombudsmans européens. Puis, nous avons beaucoup travaillé tout le long de ces années et j'ai été très heureux de les recevoir à Strasbourg au mois de mars 2004. Il est significatif que M. Loukine, nouvellement élu Commissaire aux Droits de l'Homme de la Fédération de Russie, ait réservé sa première visite à l'étranger au Conseil de l'Europe, en compagnie des Ombudsmans régionaux.

544. Les premiers pas de l'institution de l'Ombudsman régional démontrent clairement que la population l'a rapidement adoptée et faite sienne. Elle est vite devenue importante et utile. Lors de la visite, j'ai pu personnellement me rendre compte du respect dont jouissent les Ombudsmans dans les régions que j'ai visitées et de l'espoir qu'ils portent. Ainsi, l'Ombudsman de la région de Sverdlovsk, Mme Tatiana Merzliakova, et l'Ombudsman de la République de Tatarstan, M. Rashid Vaguizov, se trouvent aujourd'hui au centre de l'activité de la protection des droits de l'homme dans leurs régions. Ils sont connus et reconnus à la fois par les ONG et par l'administration, ce qui est le rôle d'un Ombudsman. L'Ombudsman de la région de Krasnodar est en fonction depuis un peu plus d'un an, mais là aussi, M. Kozitsky est en train de mener un important travail pour affirmer et imposer son institution.

545. Il est important de remarquer qu'aujourd'hui la Fédération de Russie est l'Etat membre qui possède le plus d'Ombudsmans régionaux, ce qui mérite d'être souligné. D'autre part, la Russie est le pays qui compte le plus de régions. Dès lors, il ne faut pas s'arrêter. Tout au contraire, j'estime qu'il est fort important que l'institution poursuive son développement.

546. Dans le même temps, force est de constater que les législateurs des sujets fédérés ont créé des Ombudsmans dont les compétences, les conditions de nomination, les fonctions diffèrent entre elles, ainsi que de celles de l'Ombudsman fédéral. Or, si chaque région peut évidemment prévoir des compétences et des caractéristiques propres pour son Ombudsman, dues à sa spécificité régionale, il conviendrait que chaque institution régionale remplisse un certain nombre de caractéristiques communes pour garantir un bon fonctionnement d'ensemble. En effet, il est indispensable que les conditions de nomination de l'Ombudsman assurent sa pleine indépendance, c'est-à-dire qu'il soit nommé par le Parlement régional. L'Ombudsman régional doit également avoir la compétence de contrôler l'Administration régionale, mais aussi municipale.

547. J'ai par ailleurs très récemment reçu des signaux très inquiétants en provenance de la région de Moscou. La Douma de cette région vient de modifier la loi régionale sur l'Ombudsman pour y apporter une nouvelle disposition permettant de le démettre de ses fonctions par un vote de défiance. Cette modification serait intervenue après quelques rapports critiques de l'Ombudsman. J'espère que l'un et l'autre n'ont aucun lien de causalité et que la Douma n'a pas apporté cette modification pour en découdre avec l'Ombudsman actuel. Dans le cas contraire, il s'agirait d'un précédent fâcheux et d'une atteinte portée à l'institution de l'Ombudsman.

548. Plus généralement, l'Ombudsman fédéral et les Ombudsmans régionaux devraient, en principe, exercer leurs compétences de manière complémentaire. Un Ombudsman compétent pour intervenir devant l'Administration régionale doit avoir la possibilité de renvoyer l'affaire à son homologue fédéral s'il s'agit d'une question de compétence fédérale et *vice versa*. A cet effet, il serait opportun de prévoir l'établissement et la conclusion d'accords spécifiques de collaboration interinstitutionnelle.

549. L'homogénéité et la flexibilité de l'institution pourraient devenir la clef de sa réussite. Ce but pourrait être atteint par l'adoption, au niveau fédéral, d'une loi cadre posant les principes généraux devant régir l'institution de l'Ombudsman régional ou par l'apport des modifications à la loi N 1- FKZ existante.

2. Le Conseil pour le développement des instituts de la société civile auprès du Président de la Fédération de Russie (le Conseil présidentiel)

550. Une autre institution de première importance centrée sur la défense des droits de l'homme est le Conseil présidentiel. Cette dénomination est nouvelle pour un organisme bien connu. Il s'agit de l'ancienne Commission des droits de l'homme auprès du Président de la Fédération de Russie qui a été transformée en novembre 2004. L'ancienne Commission remplissait une tâche importante, celle de conseiller du Président pour les questions de droits de l'homme, le Président étant défini par la Constitution en tant que garant des droits des citoyens.

551. Je dois remarquer le rôle important joué par la Commission au sein de la société russe car il s'agit du premier organe de protection des droits de l'homme créé en

Russie. Sa composition est aussi fort significative car la Commission inclut en son sein des représentants de la société civile, y compris des ONG de défense des droits de l'homme les plus réputées et les plus actives. Les membres sont nommés par le Président de la Fédération de Russie.

552. En parlant de la Commission, je ne peux pas ne pas parler de sa Présidente, Mme Ella Pamfilova, qui nous a accompagnés durant la totalité de la visite en prenant une part active à sa préparation et à son déroulement. Il s'agit d'une personnalité très sensible aux questions relatives aux droits de l'homme, qui contribue, par son action, au renforcement de leur respect effectif dans son pays. J'ai été fort impressionné par l'immensité du respect et par la popularité que vouent à Mme Pamfilova ses compatriotes. Partout où nous sommes passés, la Présidente de la Commission a été reconnue, que ce soit dans les hôpitaux, dans les unités militaires, dans les prisons ou dans les écoles. Partout, les citoyens essayaient de l'approcher et de partager avec elle leurs problèmes et difficultés, ce qui est un très bon signe pour un défenseur des droits de l'homme.

553. Le fait que la Commission soit habilitée à recevoir des informations et des plaintes des citoyens et des ONG et de prendre, sur leur base, des recommandations lui procure une force certaine. Je connais également depuis un long moment certains membres de la Commission et le fait même de leur participation témoigne, à mes yeux, du sérieux de l'institution. En outre, le fait qu'il s'agisse d'une Commission présidentielle n'est pas un vain mot. J'ai en effet été informé, entre autres par des membres de la Commission, que des rencontres régulières sont organisées par le Président. Les membres de la Commission ont l'occasion lors de ces réunions d'échanger leurs opinions sur la situation courante et de faire part de leurs avis, parfois très critiques, ce qui m'apparaît être une bonne chose.

554. Comme je l'ai dit, la Commission a récemment été transformée en Conseil et les tâches plus importantes encore lui ont été confiées en vue de renforcer le développement de la société civile russe. J'espère que le Conseil ne perdra rien de la détermination et de l'engagement de l'ancienne Commission et continuera son travail de la manière la plus active.

555. En outre, dans un grand nombre de régions russes, il existe des Commissions des droits de l'homme auprès des gouverneurs ou des administrations régionales. J'ai rencontré des représentants de certaines d'entre elles, en particulier de la Commission de la région d'Irkoutsk. Il me semble que dans des régions dépourvues de l'institution de l'Ombudsman régional le rôle des commissions est particulièrement important car la totalité de la charge du contrôle du respect des droits de l'homme repose sur leurs épaules. J'appelle les pouvoirs locaux à coopérer de la manière la plus directe avec les commissions régionales. En même temps, l'existence des commissions régionales ne doit pas être considérée comme un empêchement à la création de l'institution de l'Ombudsman régional. Les deux institutions sont complémentaires et ne rentrent pas en concurrence.

3. Organisations non gouvernementales

556. Tout au long du présent rapport, j'ai déjà beaucoup parlé de la société civile et des organisations non gouvernementales. Il s'agit pour moi d'interlocuteurs et de partenaires naturels. En effet, une vraie démocratie n'est forte que par son caractère participatif, par l'implication des citoyens dans la vie de leur pays, par leur position citoyenne active. C'est encore plus vrai pour les nouvelles démocraties, car ces sociétés vivent une transformation rapide et profonde et les pouvoirs ont besoin de l'aide de la population pour que les changements constituent des réussites.

557. La société russe est très riche en mouvements associatifs et peut en être fière. Un grand nombre d'ONG russes sont connues bien au-delà des frontières de leur pays et même de l'Europe. Les noms tels que Mémorial, Entraide civique, Groupe Helsinki de Moscou, Comités des mères de soldats n'ont pas besoin d'être présentés car ils sont connus et respectés. Je travaille avec mes amis russes de ces organisations depuis très longtemps et je suis toujours impressionné par la qualité de leur travail, par leur grand cœur et par l'énorme amour de leur pays que je ressens à chaque fois que je m'entretiens avec eux. Mais cette visite m'a permis de mieux comprendre que la Russie ne s'arrête pas à Moscou et à Saint-Pétersbourg dans le domaine du développement des mouvements associatifs, tout comme dans les domaines touchant au développement économique que culturel.

558. En effet, dans chaque région j'ai rencontré des représentants des ONG. Beaucoup d'organisations régionales accomplissent des tâches de première importance dans leur région, qu'il s'agisse d'aide aux enfants, de monitoring des établissements pénitentiaires ou d'autres domaines d'intervention. J'ai parlé aux bénévoles accomplissant leurs activités associatives en dehors de leur travail à titre complètement gratuit en vue d'améliorer la vie de leur région. Ce refus de l'indifférence m'a toujours impressionné en Russie ; je pense qu'il provient d'une vieille tradition que la grande littérature russe a si bien décrite. Elle est présente partout et constitue la base même de la société.

559. En même temps, dans mes conversations, j'ai ressenti une inquiétude chez mes interlocuteurs quant aux relations existantes entre le pouvoir et les ONG, surtout ces dernières années. Il semblerait que certaines ONG subissent des pressions, voire même des menaces, ce phénomène étant plus présent dans les régions. Dans la plupart des cas, de tels actes seraient dus à des critiques exprimées par les ONG à l'encontre de telle ou telle administration.

560. Je pense que cela est inadmissible et que le travail associatif ne doit pas faire l'objet de pressions ou d'entraves. La société et ses dirigeants doivent bien comprendre l'importance de la société civile et doivent coopérer avec ses représentants.

561. Aucune relation n'est linéaire, calme et tranquille. Le dialogue entre le pouvoir et la société civile peut parfois se traduire par une discussion et même une opposition, mais un tel dialogue est indispensable car ces deux acteurs sont conduits par un même désir, celui de servir leur pays. C'est pour cette raison que tout désaccord ne doit pas mener à la rupture du dialogue et à l'émergence de soupçons. J'espère que

les autorités russes continueront à coopérer avec les ONG de la manière la plus active et que les ONG seront, de leur côté, réceptives et disponibles dans le but de mener à bien un travail mutuel.

562. Aucune démocratie ne peut se passer de l'avis critique des organisations non gouvernementales car elles représentent la société civile et sont de véritables indicateurs de l'opinion publique.

563. Je peux également rassurer les ONG qu'elles trouveront toujours en la personne du Commissaire aux Droits de l'Homme un partenaire privilégié et un interlocuteur attentif.

XV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

564. Les transformations et les mutations que la Fédération de Russie a connues au cours des quinze dernières années sont d'une grande envergure. Le Commissaire tient à saluer les efforts accomplis, tout en soulignant que certaines réformes restent incomplètes et que de nombreux problèmes persistent dans leur mise en œuvre. Afin d'aider les autorités russes à les résoudre au plus vite, le Commissaire, conformément à l'article 8 de la Résolution (99) 50, leur recommande de :

1. Dans le domaine de la justice et de la situation des forces de l'ordre

- Poursuivre la réforme judiciaire engagée et accentuer les efforts financiers et matériels à destination des professions juridiques et des tribunaux ; diminuer les délais de jugement, entre autres par le recrutement de juges supplémentaires ; accompagner la réforme des professions auxiliaires de justice qui, à l'image des huissiers de justice et des avocats, concourent à l'efficacité du système judiciaire ;

- Renforcer l'indépendance de la justice et des magistrats en particulier par l'adoption de mesures concrètes fortes allant dans le sens d'une séparation claire des pouvoirs exécutif et judiciaire ;

- Assurer une meilleure formation aux personnels de justice et diffuser aux citoyens russes une information plus complète au sujet de la réforme afin de susciter confiance en la justice et de faire évoluer les mentalités ;

- Améliorer les conditions de détention dans les différents établissements de privation de liberté ; pourvoir aux besoins de base des personnes détenues en améliorant les conditions sanitaires, la qualité et la quantité de nourriture, en procurant aux détenus qui le souhaitent une activité ; faciliter la visite des proches des détenus dans les SIZO ; améliorer les services médicaux dans les SIZO et les colonies, les moderniser et les doter du matériel indispensable à la lutte contre les maladies, la tuberculose et le SIDA, en particulier ;

- Rénover ou reconstruire les bâtiments vétustes qui abritent les lieux de privation de liberté et, en particulier, les centres de détention provisoire (SIZO) ;

- Faire évoluer la procédure lors des gardes à vue et de la détention dans les IVS et introduire un examen médical systématique à l'entrée puis à la sortie des

établissements de privation de liberté ; encourager les solutions alternatives au placement en détention provisoire ;

- Combattre avec fermeté les violences policières ; assurer une bonne formation des forces de l'ordre ; augmenter le salaire des policiers ; les doter du matériel indispensable à leur mission ; développer leur image au sein de la société russe ;

- Supprimer tout risque de collision entre la loi N 144-FZ du 12 août 1995 relative « à l'activité opérative d'enquête » et le Code de Procédure Pénale ;

- Combattre avec fermeté et vigueur la corruption qui sévit dans plusieurs domaines de la vie publique.

2. Dans le domaine de la protection des minorités nationales et de la lutte contre la xénophobie

- Poursuivre les efforts en matière de garantie des droits des minorités ; développer l'enseignement en langue nationale et pour ce faire, pourvoir aux besoins des écoles en matériels pédagogiques, en manuels et en formation de professeurs ;

- Réfléchir à la possibilité d'étendre la législation sur « les Petits Peuples autochtones du Nord » à ceux d'entre eux qui comptabilisent plus de 50.000 personnes et qui en sont exclues du fait de leur nombre ;

- Veiller à la bonne application des accords signés entre les représentants des Petits Peuples autochtones du Nord et les compagnies pétrolières ;

- Intensifier la lutte contre la xénophobie, l'antisémitisme et toutes les autres formes de racisme ; durcir les sanctions à l'égard de ceux qui commettent des crimes de nature xénophobe, antisémite ou raciste ; punir avec vigueur les responsables politiques et les médias qui diffusent des déclarations racistes, antisémites et xénophobes ; lutter activement contre les pratiques de certains membres des administrations locales qui adoptent des pratiques discriminantes à l'égard des personnes appartenant à certaines catégories (Caucasiens, migrants…) ;

- Apporter une réponse juridique et politique à la situation des étrangers présents en Russie depuis des années et intégrés à la société russe, afin d'offrir à ces personnes un cadre de vie légal et lutter contre le travail clandestin ;

- Respecter les droits des demandeurs d'asile et en particulier des personnes sous le coup d'une reconduite à la frontière ; améliorer les conditions de détention des étrangers placés dans les centres de détention administrative ;

- Faire évoluer la législation afin de faciliter la délivrance et la régularisation de la carte de migrants ;

- Apporter une réponse urgente à la situation des apatrides, anciens citoyens soviétiques, qui peuvent prétendre à la citoyenneté mais qui, pour des raisons diverses, n'en ont pas bénéficié au moment de l'entrée en vigueur de la première loi sur la nationalité de 1991 ; accélérer et uniformiser les processus de naturalisation ;

combattre les procédés de certaines administrations régionales ou locales qui ont fait une lecture biaisée de la loi ;

- Mettre fin aux pratiques des autorités de la Région de Krasnodar à l'encontre des Turcs Meskhètes et appliquer la législation en vigueur ; apporter une solution globale aux difficultés actuellement rencontrées par les Turcs Meskhètes dans cette région.

3. Sur la situation en République tchétchène

- Combattre activement les crimes de disparitions de personnes dans la République tchétchène ; mener des enquêtes efficaces pour élucider ces crimes, en découvrir les auteurs et les traduire en justice ; mettre fin aux opérations de nettoyage et aux raids de nuit qui contribuent à maintenir un fort climat d'insécurité ;

- Entamer et soutenir le processus de reconstruction économique afin de permettre l'instauration de la paix et le redémarrage progressif d'une économie dévastée ; lutter contre les pratiques de corruption, qui semblent très répandues en République tchétchène afin d'instaurer la confiance entre la population tchétchène et l'administration locale ;

- Encourager, autant que faire se peut, le nécessaire travail de réconciliation qui doit être mené au sein de la société tchétchène ;

- Réhabiliter l'image des Tchétchènes et des Caucasiens en général dans la société russe.

4. Sur les questions relatives au respect effectif des droits de l'homme au sein des forces armées

- Offrir aux officiers et aux soldats de meilleures conditions de vie ; pourvoir à l'approvisionnement en nourriture de toutes les unités ; moderniser et équiper les services médicaux des armées et prévoir un accès systématique aux soins à tous les soldats ;

- Lutter activement contre la *dedovshchina* et les pratiques d'esclavage des soldats ; prévoir de lourdes sanctions à l'encontre de ceux qui s'adonnent à de telles pratiques ;

- Respecter le droit au service alternatif effectif, tel que prévu par l'article 59 de la Constitution.

5. Dans le domaine de la liberté d'expression

- Garantir la liberté de la presse et la liberté d'expression en préservant la loi sur la liberté de la presse de 1991 ; la lutte anti-terroriste ne doit pas servir de prétexte pour une limitation de la liberté d'expression des médias.

6. Dans le domaine social et de la protection des groupes vulnérables

- Apporter des réponses urgentes aux problèmes soulevés par la réforme de l'assurance-maladie ; assurer une meilleure prise en charge des médicaments afin de permettre aux plus démunis d'accéder aux soins ;

- Accélérer la rénovation et la modernisation des hôpitaux en les dotant de matériels neufs et performants ; combattre les pratiques de certains établissements qui refusent de prodiguer des soins gratuits alors qu'ils sont tenus de le faire ;

- Respecter les engagements pris à l'endroit des victimes directes et indirectes de la catastrophe de Tchernobyl ; financer les mesures adoptées pour venir en aide médicalement et matériellement aux personnes touchées ; financer les programmes de réhabilitation des zones sinistrées ;

- Lutter activement contre les violences faites aux femmes, en particulier les violences domestiques ; offrir aux femmes battues des structures d'accueil, ce qui pourrait encourager les victimes à porter plainte ; déployer des efforts de pédagogie en direction des forces de l'ordre et des représentants du système judiciaire ;

- Poursuivre les efforts engagés en matière de lutte contre le trafic d'êtres humains ; adopter une loi qui encadrerait la lutte contre le trafic d'êtres humains et, ce faisant, la rendrait plus performante ;

- Traiter en urgence les problèmes soulevés par les enfants errants (*bezprizorniki*); mettre fin au chevauchement entre loi fédérales et lois régionales qui entravent toute avancée en la matière ; délimiter les compétences et financer les programmes prévus par la loi ;

- Apporter des réponses urgentes à la situation des retraités qui ont connu, dans leur majorité, une forte paupérisation ;

- Envisager une adhésion de la Fédération de Russie à la Banque de développement du Conseil de l'Europe.

7. Sur les institutions de protection des droits de l'homme

- Adopter, dans le cadre de la généralisation de l'institution de l'Ombudsman régional, une loi-cadre qui permettrait une meilleure définition des compétences générales et l'homogénéité de l'institution ;

- Poursuivre et intensifier le dialogue et la coopération avec la société civile et en particulier avec les Organisations non gouvernementales.

Conformément à l'article 3(f) de la Résolution (99)50, le présent rapport est adressé au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire.