

## Fédération de Russie

*Olga Murachko  
Johannes Rohr*

La Fédération de Russie abrite plus de 100 groupes ethniques. Parmi eux, 41 sont reconnus en tant que « peuples autochtones numériquement faibles du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient ». Ceux qui restent tentent encore d'obtenir ce statut, conditionné par des critères démographiques (la population doit être inférieure à 50 000 membres), le maintien d'un mode de vie traditionnel, la résidence dans des régions reculées de Russie et l'auto-identification en tant que communauté ethnique. La définition du terme « autochtone » n'existe pas dans la législation russe sans le critère démographique. Les peuples numériquement faibles regroupent approximativement 250 000 personnes, soit moins de 0,2% de la population de Russie. Ils vivent traditionnellement dans les immenses territoires qui s'étendent entre la Péninsule de Kola à l'Ouest et le Détroit de Béring à l'Est, ce qui représente les 2/3 du territoire russe. Leurs terres sont riches en ressources naturelles, telles que le pétrole, le gaz et les minéraux. De fait, celles-ci sont affectées par les projets énergétiques à grande échelle tels qu'oléoducs et barrages hydroélectriques.

Les peuples numériquement faibles sont protégés par l'article 69 de la Constitution de Russie et par trois lois-cadres fédérales<sup>1</sup> qui établissent les droits culturels, territoriaux et politiques des populations et communautés autochtones. Toutefois, la mise en œuvre de ces lois a été compliquée par des changements notables dans la législation sur les ressources naturelles et par des décisions gouvernementales portant sur l'utilisation des ressources naturelles dans le Nord.

L'Association Russe des Peuples autochtones Numériquement Faibles du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient (RAIPON), créée en 1990, représente ces 40 peuples officiellement reconnus, plus un toujours en attente de reconnaissance. La mission du RAIPON est de protéger leurs droits tant au niveau national qu'international.

La Russie n'a pas ratifié la Convention ILO 169, et s'est abstenue de voter à l'Assemblée Générale de l'ONU lors de l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones. Récemment, des mesures politiques importantes ont été adoptées, parmi lesquelles un plan d'action pour la mise en œuvre d'un document conceptuel sur le développement durable des populations autochtones numériquement faibles du Nord pour 2009-2011. Néanmoins, les éléments clés du projet n'ont pas été retenus.

La situation des peuples autochtones numériquement faibles du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient en matière de droits de l'homme ne s'est pas améliorée dans un certain

---

<sup>1</sup> Les trois lois cadre sont : 1) Sur les garanties des droits des peuples autochtones numériquement faibles de la Fédération de Russie (1999). 2) Sur les principes généraux d'organisation des communautés/coopératives (obchtchina) des peuples autochtones numériquement faibles du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie. 3) Sur les territoires d'usage traditionnel des peuples autochtones numériquement faibles du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie (2001).

nombre de régions en 2012. Cela englobe les droits territoriaux, les droits à l'auto-détermination, à l'autosuffisance alimentaire, à l'éducation, la santé et au travail.

Un indicateur de cette moindre importance accordée aux questions autochtones a été la dissolution en Novembre 2011 du Comité du Conseil de la Fédération pour les Affaires du Nord et les Affaires des Peuples Numériquement Faibles. Ce comité était l'unique outil législatif fédéral spécialisé dans les affaires autochtones. De nombreux autres corps spécialisés agissant au sein des gouvernements régionaux ont également été dissolus. Leurs responsabilités ont été transférées à des organes caractérisés comme étant inadaptés à l'accomplissement de ces tâches.

### **Les territoires naturels d'usage traditionnel / les droits territoriaux indigènes.**

En 2001, la Russie a adopté la loi sur les territoires naturels d'usage traditionnel des peuples indigènes numériquement faibles du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie (7 mai 2001, No. 49-FZ). Cette loi stipule la création de Territoires Naturels d'Usage Traditionnel (TNUT)<sup>2</sup>. Elle constitue l'unique tentative sérieuse de la Fédération de Russie d'établir un système garantissant au niveau fédéral l'usage des territoires dont dépendent les peuples indigènes pour leur subsistance. Plus d'une décennie après l'adoption de la loi, pas un seul TNUT fédéral n'a été établi. Le rapport russe 2012 du Comité pour l'Élimination de la Discrimination Raciale (CERD) fait référence à une révision de la loi sur les TNUT qui devrait aider à leur mise en place, mais il omet de mentionner que la loi révisée a été mise en attente depuis 2009 sans que cette décision ait été soumise au Parlement. Lors de l'observation de la situation russe par le Comité en février 2013, la délégation russe n'a pas été en mesure de produire une date pour la résolution de cette situation.

### **Le droit des autochtones à la nourriture : droits de chasse et de pêche**

Depuis 2001, des clauses concernant les droits des peuples ont été successivement révoquées des actes fédéraux gouvernant l'accès et la fonction des eaux, terres et forêts. Le paragraphe 279 du dernier rapport périodique soumis au CERD par la Russie (2013)<sup>3</sup> mentionne l'observation du gouvernement russe selon laquelle la Russie développe la législation qui permettrait aux personnes autochtones de pratiquer la pêche traditionnelle pour consommation personnelle sans taxes ni restrictions de quantité. Ceci résoudrait le problème déjà ancien des droits de pêche trop restrictifs pour les autochtones.

En 2008, un amendement à la loi fédérale « sur la faune » avait annulé l'accès prioritaire des populations et communautés autochtones aux territoires de pêche. Par conséquent, l'accès à ces territoires leur a été plus difficile. En pratique, il est même désormais quasi impossible pour bon nombre de communautés autochtones de jouir de leur droit à la pêche. Les espaces sont loués par des particuliers ayant la possibilité de refuser à des tiers le droit de pêcher sur leur zone de location et, comme le montre l'expérience, ils ne s'en privent pas.

En outre, la législation proposée par le gouvernement russe indique que les peuples autochtones n'ont le droit de pêcher que pour leurs besoins personnels. Les coopératives autochtones (*obshchina*) ne peuvent donc pratiquer la pêche traditionnelle.

---

<sup>2</sup> Dans les éditions précédentes, l'abréviation russe TTP était employée. Nous avons opté pour une abréviation tenant compte de la traduction française.

<sup>3</sup> UN Doc CERD/C/RUS/20-22, disponible pour le téléchargement sur le site <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD-C-RUS-20-22.pdf>

Et ceci bien que les *obshchina* soient parfois le seul employeur que comptent les territoires indigènes. Depuis 2008, de nombreuses *obshchina* ont ainsi perdu leurs espaces de pêche au profit d'entreprises commerciales. Si elle est adoptée, la législation proposée va aggraver cette tendance, l'unique possibilité pour les *obshchina* d'obtenir des droits de pêche restant la vente aux enchères de ces derniers. Cela requiert toutefois des ressources financières et logistiques se trouvant généralement bien au-delà de leurs capacités : par le passé, les offres faites par les *obshchina* ont rarement été couronnées de succès.

Les familles autochtones et les particuliers qui souhaitent jouir de leurs droits alimentaires et obtenir les permis nécessaires font face à des obstacles administratifs disproportionnés. Il est souvent impossible aux autochtones vivant dans des campements éloignés ou menant un mode de vie nomade ou transhumant d'obtenir ces permis, ce qui les expose en outre à de lourdes amendes. En 2012, des tableaux montrent que les administrations régionales ont refusé d'accorder des droits de pêche aux autochtones. Ainsi, au Kamtchatka, seuls 42 permis ont été délivrés aux 2762 autochtones qui peuplent le district d'Olyutorski. Les autochtones du district d'Ust-Kamtchatski ayant reçu des permis n'ont toutefois pas obtenu les fiches de comptabilité obligatoires, du fait qu'ils soient dans l'impossibilité de prouver leur autochtonéité (exercice difficile depuis que la « nationalité » ne figure plus sur les passeports russes)<sup>4</sup>.

### **Industries d'extraction : manque d'informations, absence de consentement**

Diverses associations de défense des droits de l'homme ont appelé la Russie à s'assurer que les activités tierces, telles que les opérations liées à l'industrie de l'extraction, et affectant les populations autochtones, leurs territoires et leurs troupeaux, soient sujettes à coopération et à consultation, de manière à obtenir des populations concernées un consentement préalable, libre, et informé.

Norilsk Nickel est l'un des plus gros conglomérats industriels et l'un des plus gros pollueurs de Russie. En août 2012, l'Association des Peuples autochtones du District du Taïmyr a publié une lettre ouverte dénonçant plus de 80 années d'une activité aux effets dévastateurs sur les territoires traditionnels des Nénets, des Enets et des Dolganes, peuples éleveurs nomades pour la plupart de leurs membres. De vastes portions de pâturages et de nombreux sites sacrés ont été irrémédiablement affectés. La contribution de Norilsk Nickel au développement socio-économique de la population a en outre été virtuellement inexistante, bien que la législation fédérale indique que les associations des peuples autochtones puissent être dédommagées des désastres infligés à leurs territoires traditionnels<sup>5</sup>. Aucune indemnité n'a été versée de la part de Norilsk Nickel aux associations<sup>6</sup>.

### **Conditions sociales, publications des résultats du recensement de 2010**

En décembre 2011, le Comité National des Statistiques (*Goskomstat*) a publié les résultats du recensement national de 2010. Dans son rapport de 2012, le gouvernement russe évalue à 5,6% l'augmentation de la population autochtones au cours des dix

<sup>4</sup> Publié sur fishkamchatka.ru le 7 août 2012.

<sup>5</sup> Loi Fédérale « Sur les garanties des droits des peuples autochtones numériquement faibles du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie », No 82-FZ, 30 avril 1999, Para.5.

<sup>6</sup> Lettre de l'association des peuples autochtones du Taïmyr à Norilsk Nickel, datée du 31 août 2012. Voir aussi « Norilsk Nickel sobiraetsia zalozhit' novy rudnik, Associatsiia korennyx narodov Taïmyra protestuet » 4 septembre 2012, <http://www.raipon.info/component/content/article/1-novosti/3352-q-q.html>, et aussi IWGIA/RAIPON (eds) : Briefing note : Mineral extraction in the Taimyr Peninsula. September 2012. [http://issuu.com/iwgia/docs/taymir\\_briefing\\_note\\_sept\\_2012](http://issuu.com/iwgia/docs/taymir_briefing_note_sept_2012)

dernières années, donnant ainsi l'impression d'un développement démographique stable et la preuve d'une politique bien menée. Cependant, ces données, faisant l'objet d'incohérences méthodologiques entre les recensements successifs et de raccourcis procéduriers, ne peuvent être prises à leur juste valeur.

Les tableaux concernant certaines populations montrent d'importantes fluctuations qui ne peuvent être expliquées uniquement par une augmentation ou un déclin naturels, mais plutôt par un changement d'auto identification ou de catégorisation. Quelques populations autrefois distinctes ont été reclassées comme sous-groupes d'autres peuples ou vice-versa. Le chiffre fourni par l'État ne permet donc pas de tirer de conclusion quant à la situation des populations autochtones. Lorsque les données sont décomposées par région et par population, l'image ainsi obtenue est beaucoup moins positive : en comparaison avec le recensement de 2002, 24 peuples ont vu leur démographie décliner et seuls 10 ont connu une augmentation. Dans 19 des 26 régions, la population autochtones connaît un déclin. Celui-ci est particulièrement important dans les Républiques de Tyva (Touva), des Komi et de Carélie, et dans les Oblasts de Tomsk et de Leningrad. Dans ces deux derniers cas, les facteurs les plus opérants sont le changement dans l'auto identification et l'assimilation. Selon la Chambre Fédérale des Comptes, le taux de chômage au sein des populations autochtones est une fois et demie à deux fois plus élevé que la moyenne russe, avec 24,5% de chômeurs chez les autochtones de l'Okrug Iamalo-Nenets et 47,8% chez les autochtones de l'Oblast de l'Amour<sup>7</sup>. Les revenus des autochtones sont deux à trois fois moindres que la moyenne nationale russe.

Des maladies infectieuses telles que la tuberculose, indicateur typique de l'extrême pauvreté, sont à l'origine d'un taux de mortalité de 60/100 000, soit trois fois la moyenne nationale de 23/100 000<sup>8</sup>. La mortalité infantile et des mères en couche dépasse elle aussi largement cette moyenne. Le médiateur des droits des autochtones du Kraï (Territoire) de Krasnoïarsk relie cet état de fait avec la médiocre qualité des services de santé publique dans les campements autochtones, avec le manque d'eau potable et de nourriture. Des logements inadaptés font que ceux qui souffrent de formes déclarées de la tuberculose ne peuvent être séparés des autres membres de la famille, dont les enfants<sup>9</sup>.

L'association des peuples autochtones de Khabarovsk a reporté que le taux de mortalité dans le district de Tuguro-Tchumikanski était plusieurs fois supérieur au taux de natalité. Les médecins travaillent uniquement dans le centre du district et ne se risqueront pas à se rendre dans les campements<sup>10</sup>.

Une étude précise est nécessaire pour établir les tendances démographiques des différents peuples, et pour identifier les risques qui leurs sont associés, ainsi que leurs causes<sup>11</sup>.

Des données précises, fiables et disponibles sont l'un des pré requis fondamentaux pour effectuer une évaluation correcte des conditions de vie des populations autochtones. En 2008, le CERD a demandé à la Fédération de Russie de fournir dans son prochain rapport des données mettant en parallèle à l'ethnicité le droit au travail, au logement, à

---

<sup>7</sup> Chambre Fédérale des Comptes, p. 80.

<sup>8</sup> Impact du changement climatique sur la santé publique, *ibid*.

<sup>9</sup> Upolnomotchenny po pravam korennyx, malotchislennyx narodov v Krasnoïarskom Krae : Doklad o sublyudenii konstitutsionnyx prav i svobod korennyx malotchislennyx narodov na territorii Krasnoïarskogo Kraia v 2011 godu, p. 41, <http://ombudsmankk.ru/file.php?id=434>

<sup>10</sup> <http://www.raipon.info/component/content/article/1-novosti/3089-2012-05-25-14-09-05.html>

<sup>11</sup> Dmitri Bogoyavlenski : Poslednie dannie o tchislennosti narodov Severa. 27.12.2011,

<http://www.raipon.info/component/content/article/1-novosti/2637-2011-12-27-11-54-03.html>

la santé, à la sécurité sociale et à l'éducation<sup>12</sup>. Néanmoins, mis à part les tableaux démographiques du recensement de 2010, le rapport 2012 de la Russie au CERD ne contient pas de données statistiques concernant l'état des populations autochtones et de leurs tendances.

### **Suspension de l'organisation mère des peuples autochtones**

En juillet 2012, la Douma (Parlement) a adopté une loi caractérisant d'« agents de l'étranger » les ONG acceptant des fonds provenant de l'étranger et ayant des activités « politiques » (la définition que donne la Douma de ce terme est floue). La promotion et la protection des droits des peuples autochtones sont fortement susceptibles d'entrer dans une telle définition, et les associations autochtones seront donc dans l'obligation soit de s'enregistrer en tant qu' « agents de l'étranger », et se soumettre ainsi à une multitude d'obligations supplémentaires, soit de refuser les fonds internationaux. Le refus de se soumettre est punissable d'amendes pouvant s'élever jusqu'au million de roubles (25 000€), et de peines de prison allant jusqu'à trois ans. La désignation en tant qu' « agents de l'étranger » risque en outre de stigmatiser les organisations autochtones et de compromettre leurs partenariats conclus avec les autorités régionales et avec leurs autres collaborateurs en Russie. Cette loi, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> Novembre 2012, est une violation claire du principe énoncé dans l'Article 9 de la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples autochtones, selon lequel ces derniers ont un droit « d'accès à une assistance financière et technique des la part des États et à une coopération internationale afin de jouir de leurs droits, contenus dans cette présente Déclaration ».

L'association RAIPON est largement reconnue nationalement et internationalement comme la voix la plus représentative des populations autochtones du Nord de la Russie. Le travail d'amélioration des droits de ces dernières instigué par RAIPON est vital afin de leur permettre de participer à la prise de décisions, conformément à l'Article 18 de la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples autochtones.

Avec des membres dans 25 régions de Russie et bénéficiant de 49 représentations régionales, RAIPON est reconnue en tant qu'organisation panrusse. Ce statut témoigne significativement de la reconnaissance de sa fonction de représentant légitime de plus de 40 populations. En outre, l'organisation permet un accès aux institutions étatiques, en octroyant le droit de participer à la préparation et la considération de décisions concernant la protection de l'habitat traditionnel, du mode de vie et des activités des peuples autochtones.

Au début de l'année 2010, le Ministère de la Justice de la Fédération de Russie a réalisé un audit extraordinaire concernant les activités de RAIPON. Deux observations ont été faites : la première portait sur la nécessité d'enregistrer le logo de RAIPON dans l'inventaire fédéral. En 2010, ce logo était en usage depuis 20 ans, au cours desquels aucune objection n'avait été soulevée de la part des autorités. La seconde observation de l'audit statuait que RAIPON, en tant qu'organisation panrusse, devait inclure une liste de ses représentations régionales dans son règlement. Cette liste était présente dans les annexes des documents d'enregistrement, ce qui n'avait jusqu'à lors soulevé aucune objection.

Afin de mettre son règlement en conformité avec les observations de l'audit, RAIPON a convoqué une assemblée extraordinaire des peuples autochtones en avril 2011. Par la suite, alors que le Ministère de la Justice acceptait d'enregistrer le logo, il refusait

---

<sup>12</sup> UN doc CERD/C/RUS/CO/19, para.10

d'enregistrer la liste de représentations, empêchant RAIPON de se soumettre à la demande de ce même ministère. RAIPON en a donc fait appel à la Cour de Justice. La procédure était toujours en cours lorsque le Ministère a ordonné la suspension des activités de RAIPON entre le 1<sup>er</sup> novembre 2012 et le 20 avril 2013, justifiée par les irrégularités dans le règlement.

Si l'on considère le caractère purement administratif des irrégularités constatées dans le règlement de RAIPON et la bonne volonté de l'organisation en vue de rectifier la situation, cette fermeture apparaît *de facto* comme une mesure disproportionnée et incompatible avec le droit de participation aux prises de décisions, tel qu'indiqué dans l'Article 18 de la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples autochtones.

La suspension de RAIPON a suscité de profondes critiques de la part des organisations autochtones régionales, de gouvernements d'États arctiques et d'autres ONG et associations autochtones. Le 24 janvier 2013, RAIPON a convoqué un Congrès extraordinaire avec pour objectif d'en terminer avec les conclusions du Ministère de la Justice concernant les statuts de l'organisation. Le 13 mars 2013, ce dernier annonçait le réenregistrement de RAIPON en tant qu'organisation civique panrusse et la levée de la suspension des activités.

### **Restrictions envers la communauté autochtone *Dylatcha***

L'une des initiatives économiques autochtones la plus couronnée de succès, l'*obchtchina Dylatcha* (« ensoleillement » en langue évenk), est basée dans le district Bauntisky Evenkysky de la région du Baïkal, au Nord-est de la République de Bouriatie. Elle emploie environ 200 personnes et propose une assistance substantielle aux minorités évenks des districts ruraux de Bouriatie. *Dylatcha* mène diverses activités traditionnelles et non traditionnelles, parmi lesquelles l'élevage de rennes, la chasse, la pêche, et la prospection et transformation de néphrite, une sorte de jade employée en sculpture et en ornementation sous forme de perles ou de pierres précieuses. La prospection et la transformation de néphrite est une activité traditionnelle des populations autochtones de la région du Baïkal depuis le paléolithique. La prospection se fait sous la Licence UDE No. 00153, accordée de 1997 à 2017. Au cours de l'année 2011, l'*obchtchina* a subi un grand nombre d'audits et de contrôles méticuleux. En août 2012, le Procureur de la République de Bouriatie a à nouveau entrepris un audit avec l'aide d'autres corps administratifs régionaux et fédéraux. Les experts sont arrivés à la conclusion que la coopérative était en conformité avec toutes les conditions de la Licence et opérait bien à l'intérieur de ses concessions.

Cependant, le 4 octobre 2012, une unité d'OMON de l'Administration d'État des Affaires Internes de la Ville de Moscou, appuyée par la police locale, est intervenue simultanément dans le local de la coopérative à Ulan-Ude et dans les ateliers de production « Medvejy » du district de Bauntisky Evenkysky. Deux hélicoptères, avec à leur bord des membres du Ministère de l'Intérieur de la Fédération de Russie accompagnés de représentants d'une compagnie minière adverse, ont atterri sur les terrains des ateliers de production « Medvejy ». Les membres des ateliers ont été arrêtés et emprisonnés. Les stocks de néphrite ont été confisqués et transportés dans les entrepôts d'une compagnie commerciale, où ils se trouvent toujours.

Le 5 octobre 2012, deux membres des ateliers de la coopérative ont été mis en détention en un lieu éloigné, où ils ont été interrogés pendant deux mois, sans qu'aucune charge ne soit portée à leur encontre, et ce jusqu'à leur relâche le 14 décembre 2012.

La coopérative a été accusée de vol, l'extraction de néphrite aurait été faite en dehors de la zone de concession et sa valeur estimée à 600 millions de roubles (20 millions de dollars). En octobre, une enquête criminelle était lancée à l'encontre de « membres non identifiés du directoire de la coopérative ». Toutefois, aucun suspect n'a été nommé et aucune inculpation n'a été publiée. Parallèlement, d'autres études indépendantes ont été menées et leurs conclusions ont été que les opérations de l'*obchtchina* se faisaient en totale conformité avec les termes de la licence.

Compte tenu du manque de preuves et de la nature des accusations, les actions des autorités auraient été inappropriées. Ceci concerne d'une part l'implication d'une unité d'OMON, dont l'action n'est autorisée que dans des circonstances spécifiques telles que la contrebande de matériel nucléaire, et la confiscation du stock complet de néphrite. D'autre part, des documents auraient été saisis sans qu'aucune copie n'en soit fournie, et les opérations menées en collaboration avec une compagnie adverse de Dylatcha, elle-même ayant ses intérêts dans cette affaire.

Le procureur du District de Bouriatie s'est par la suite tourné vers la Cour de Justice du District de Bauntisky Evenkysky et a demandé la dissolution de l'*obchtchina*, au prétexte que celle-ci était engagée dans une « activité économique non traditionnelle ». Le 13 mars 2013, la Cour validait la requête et a légiféré la fermeture de la coopérative. Cette dernière conteste actuellement cette décision à la Haute Cour.

Alors que la bataille législative continue, les activités de l'*obchtchina* restent suspendues jusqu'à nouvel ordre, menaçant de disparition l'un des plus florissants business autochtone de Russie. Ceci est un exemple de la politique d'intimidation menée à l'encontre des *obchtchina* en Russie et montre la détermination des décideurs politiques à stopper l'activité entrepreneuriale de ces dernières. Et ceci malgré le fait que, dans son rapport sur la Russie, le Rapporteur Spécial de l'ONU sur les droits de peuples autochtones ait recommandé au pays d'encourager davantage l'entrepreneuriat autochtones.

*Olga Murachko est une anthropologue russe, co-fondatrice de l'IWGIA de Moscou. Elle travaille en tant que consultante pour RAIPON.*

*Johannes Rohr est un historien allemand. Il travaille depuis 1995 avec les organisations des peuples autochtones et s'intéresse à leurs droits économiques, sociaux et culturels. Il travaille également régulièrement en tant que consultant pour l'IWGIA et l'INFOE.*

*Source : IWGIA The Indigenous World 2013  
Traduction en français par le GITPA*