

La Fédération de Russie

Olga Murachko
Johannes Rohr

Pour les peuples autochtones du Nord de la Fédération de Russie, l'année 2013 a débuté par une grande inquiétude. En effet, depuis le 1^{er} novembre 2012, les activités de leur organisation commune (l'Association des peuples minoritaires autochtones du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie – *Russian Association of Indigenous Peoples of the North* - RAIPON) avaient été suspendues par le Ministère fédéral de la Justice sous un prétexte purement formel. C'était à la fois le point culminant d'une campagne de représailles initiée en 2009 et la reprise en main plus large de la société civile observée en Russie depuis les protestations considérables liées aux élections supposées truquées de la Douma en 2011 (voir *Le monde autochtone* 2013). La suspension menaçait de facto le VII^e Congrès des peuples autochtones minoritaires du Nord, prévu fin mars 2013.

Plus largement, cette mesure administrative a suscité un tollé international tant à l'échelle de nombreuses ONG telle Greenpeace, qu'au niveau de gouvernements, en particulier dans les pays nordiques. Début 2013, le Ministère de la Justice et RAIPON ont trouvé un compromis. L'association a tenu un congrès extraordinaire lors duquel les statuts ont été modifiés en conformité avec les exigences du Ministère pour que le congrès puisse avoir lieu.

Le VII^e Congrès des peuples autochtones du Nord

Les 28 et 29 mars, le Congrès des peuples autochtones minoritaires du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie s'est déroulé sur le Cercle polaire, à Salekhard, la capitale du (riche en pétrole) district Iamalo-Nénètse. La péninsule de Iamal est considérée comme une « zone frontière stratégique », ce qui signifie que les ressortissants étrangers ne peuvent y pénétrer sans un laissez-passer intérieur, spécialement émis par le FSB (Service fédéral de sécurité de la Fédération de Russie).

L'administration du district de Iamal a sponsorisé le congrès, notamment en assurant la gratuité de plusieurs vols depuis Krasnoïarsk et Moscou et en mettant à disposition des logements ainsi que le centre des congrès à cette occasion. L'événement se tenait hors de Moscou pour la première fois.

Ce congrès se tient tous les quatre ans, qui débat des questions et des problèmes des peuples autochtones dans l'espace russe, assure le dialogue avec des officiels de haut rang, établit une résolution et élit le président de l'association ainsi que d'autres responsables. Les représentants d'associations autochtones de 44 régions du pays y ont participé, dont 360 délégués officiels avec pouvoir de vote qui avaient été élus au préalable lors de réunions à l'échelle régionale. Des observateurs des médias, des corps de l'État, des représentants d'entreprise, des ambassadeurs étrangers, des représentants de la société civile russe et internationale ainsi que des représentants autochtones y assistaient également. L'État était très présent lors du congrès, que ce soit sur scène ou en dehors.

La résolution du congrès

Le document le plus important est une résolution adoptée par les délégués qui inventorie leurs problèmes et aspirations essentiels. Dans cette résolution, les représentants autochtones dénoncent les échecs de la politique gouvernementale ; ils soumettent également une législation spécifique et des mesures administratives à l'examen immédiat du gouvernement fédéral ainsi que des requêtes et des propositions adressées à la nouvelle direction de RAIPON.

Les points mis en lumière dans la résolution sont :

- L'échec du gouvernement à mettre en œuvre les deux principaux plans d'action adoptés au niveau fédéral en faveur des peuples autochtones : le plan de développement durable des peuples de Sibérie et d'Extrême-Orient pour la période 2009-2011 ainsi qu'une série de mesures urgentes dans le cadre de la seconde Décennie internationale des peuples autochtones du monde ;

- Le manque d'un mécanisme efficace permettant la participation des peuples autochtones dans les processus décisionnaires afférents à leur développement socio-économique et culturel, à la protection de leur territoire clanique traditionnel, à leur mode de vie et moyens de subsistance coutumiers, en vertu du réglementaire Accord Libre, Préalable et Éclairé (FPIC ou Free Prior and Informed Consent) ;

- L'abrogation de diverses lois constituant d'importants garde-fous juridiques en faveur des droits des peuples autochtones ;

- L'impossibilité chronique de développer et d'adopter des mécanismes légaux destinés à protéger les droits territoriaux et ressources naturelles des peuples autochtones ;

La résolution souligne la nécessité d'une action décisive dans les domaines suivants :

- La garantie d'une pérennité dans l'élaboration d'une législation défendant les droits des peuples autochtones, en particulier le droit à la jouissance à long terme et non imposable de leur territoire et de leur ressources naturelles ; la systématisation et le renforcement de la législation de la Fédération de Russie sur les peuples autochtones par un corps législatif unique ;

- La mise en place immédiate de la loi fédérale « sur les Territoires d'usage traditionnel » et la conformité de ces Territoires d'usage traditionnel aux requêtes des peuples autochtones afin d'assurer leur développement durable et la protection de leur héritage matériel et immatériel.

- Le développement et l'adoption d'une législation mandatant d'une part la mise en place d'études sur l'impact ethnologique en préalable à l'approbation d'activités économiques et autres qui affectent les territoires claniques ancestraux et les modes de vie autochtones, et d'autre part des réglementations pour obtenir l'Accord Libre,

Préalable et Éclairé (FPIC) des intéressés.

- Des mesures pour combattre la pauvreté, le chômage, le manque d'accès aux soins, à l'éducation et aux autres services publics, ainsi que l'étude du développement réel des peuples autochtones grâce à un panel d'indicateurs socio-économiques ;

- L'introduction de réglementations visant à assurer la représentation effective des peuples autochtones dans le corps législatif et l'administration ;

- Des réformes administratives pour améliorer la gouvernance des autorités en matière autochtone et la participation des peuples autochtones au développement de la législation, mais également pour rendre viable l'autodétermination locale autochtone.

Le congrès a aussi adopté la déclaration de Salekhard sur la Conférence mondiale sur les peuples autochtones de 2014.

L'élection d'un nouveau président

L'un des événements les plus commentés, lors du VII^e Congrès, a été l'élection du nouveau président de RAIPON dans un contexte très politique. Sergej Xarjuči qui avait dirigé l'association RAIPON pendant 16 années successives a décidé de ne pas briguer un cinquième mandat : il a proposé la candidature de Grigorij Ledkov, un membre de la Douma d'État et du parti au pouvoir Russie Unie (*Edinaja Rossija*). Comme Xarjuči, Ledkov est un Nénètse de Iamal. Les autres deux candidats étaient Anna Ottke, présidente de l'association autochtone de Tchoukotka et Pavel Souliandziga, premier vice-président de RAIPON et membre de la Chambre Civile de la Fédération de Russie. Suliandziga a obtenu la majorité absolue lors des deux premiers tours du vote. Néanmoins il n'a pu être déclaré vainqueur, en raison d'un récent changement dans les statuts de RAIPON qui stipule qu'une majorité au 2/3 est nécessaire à l'élection d'un nouveau président. Cette modification a été l'une des conditions imposées par le Ministère fédéral de la Justice en échange de l'enregistrement des nouveaux statuts de RAIPON sans lesquels l'interdiction de fonctionner ne serait pas levée. À l'issue du second tour, la situation était donc bloquée et les observateurs étrangers ainsi que la presse ont été priés de quitter les lieux. Dans un rebondissement inattendu, et en dépit de sa position de favori, Pavel a retiré sa candidature. Il l'aurait fait sous la pression des autorités omniprésentes durant tout le congrès. Ainsi Ledkov a-t-il été élu président de RAIPON par le vote à mains levées des délégués qui n'étaient pas sortis en guise de protestation.

Des suites du congrès au sein de RAIPON et du mouvement autochtone

Après le congrès, la plupart des activités de RAIPON ont été interrompues pendant quelques mois, étant donné que le nouveau président a démis de leur fonction l'essentiel de la force de travail de l'organisation, y compris l'équipe en charge de diffuser les informations.

En dépit de la résolution du congrès, aucune amélioration n'a été obtenue dans l'année dans la législation fédérale. Au contraire, les autorités ont publiquement défendu des initiatives visant à limiter plus encore les droits autochtones, comme lors des tables rondes du 12 novembre à la Douma d'État et du 22 novembre au Conseil de la

Fédération avec les représentants de RAIPON où a été débattu un projet d'amendement de la loi fédérale sur la pêche privant les communautés (*obchtchina*) du droit aux sites de pêche.

Les représentants du gouvernement ont proposé que ces coopératives autochtones ne puissent plus bénéficier désormais de droits quant aux sites de chasse et de pêche ; elles ne devraient pas non plus être autorisées à poursuivre des activités commerciales, même de leurs produits traditionnels. Ils ont argué que ces droits avaient été outrepassés, que ces « pseudo-*obchtchina* » avaient été créées par des non autochtones dans le seul but de faire des affaires et s'étaient avérées une source de conflits interethniques. Selon le gouvernement, les activités économiques traditionnelles des peuples autochtones devraient être confinées à assurer leur propre subsistance.

Dans une déclaration, certains leaders régionaux ont pris le gouvernement à parti :

Les lois sus mentionnées écartent totalement les obchtchinas des peuples autochtones minoritaires du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la loi fédérale sur la pêche et la préservation de la biodiversité. À ce jour, les obchtchinas autochtones sont les principaux organismes assurant le développement socio-économique et culturel de nos peuples..

Leur représentante a expliqué que l'exclusion des *obchtchinas* de la loi sur la pêche reviendrait à réattribuer les sites de pêche originellement destinés à l'économie traditionnelle et aux quotas de pêche à l'actionnariat commercial et à la pêche de loisir. Elle a exprimé sa préoccupation de voir les peuples autochtones traités en bouc émissaire, accusés à tort de monopoliser les ressources de la pêche, incriminés face au chômage local grandissant et à la baisse des revenus, face à la désorganisation du développement socio-économique, au ralentissement des investissements et même face à l'accroissement des tensions interethniques. L'Agence fédérale de Pêche notamment avait argué de tels sinistres dans ses notes explicatives sur le projet de loi, ce qui a suscité l'indignation des représentants autochtones.

Dans le même temps, les compagnies industrielles empiètent sur les terres des peuples autochtones. Lorsqu'elles présentent leurs projets, nombre d'entre elles déclarent qu'elles ne sont pas obligées de prendre en compte l'impact de leur activité sur les peuples autochtones ou de dédommager ceux-ci pour les pertes subies, étant donné que ces peuples ne sont pas enregistrés comme les utilisateurs légaux des terres et eaux affectées. Ce type de propos a été tenu en 2013, par exemple, par les représentants d'Exxon Neftegas Ltd aux auditions publiques concernant le projet Sakhaline dans la baie de Piltun, mais aussi par les représentants de Rosneft Extrême-Orient, une société liée au projet « Shelf Arctique. Mer des Tchouktches ».

Le 28 décembre 2013, le président Poutine a transformé en lois ce qui était un projet de loi amendement la loi fédérale « Sur les dits Territoires naturels protégés » ainsi que des amendements à une série d'actes législatifs de la Fédération de Russie qui avaient été ratifiés par la Douma d'État à leur première et seconde audition le 18 décembre 2013. La loi change le statut des Territoires naturels à usage traditionnel (TNUT) de « territoires *naturels* spécialement protégés » en « territoires spécialement protégés ». Récemment (2009-2012), RAIPON – avec le Comité des questions des nationalités de la Douma d'État – avait protesté contre un tel changement, tandis que le

Ministère du Développement Régional l'avait publiquement soutenu. Les experts craignent que cette modification ne fasse de ce concept de TNUT une coquille vide parce que, contrairement aux « territoires *naturels* spécialement protégés », seuls les « territoires spécialement protégés » n'ont pas de statut défini dans la législation. Cela lève donc les interdictions qui s'appliquent aux territoires *naturels* protégés en termes d'attribution de terrains pour la construction de routes, d'oléoducs, de lignes électriques et autres, d'usines, de logements, pour l'agriculture et autres secteurs d'activités. L'impact de cette décision sera sensible dans un futur très proche.

Les peuples autochtones de la Fédération de Russie n'ont presque jamais détenu formellement de titre de propriété de leur territoire clanique ancestral. En même temps, la législation régissant le développement industriel des terres et des eaux considère les seuls intérêts des utilisateurs dûment enregistrés. Le gouvernement élimine progressivement de la législation les normes garantissant les droits des communautés autochtones (*obchtchina*) au développement économique, tandis que les autorités locales cherchent des noises aux *obchtchina* qui fonctionnent le mieux, comme celle des Évenks de Dylatcha dans la république de Bouriatie : elle a été fermée sur décision de justice à cause d'allégations selon lesquelles elle se serait engagée dans des activités économiques non traditionnelles (voir *Le monde Autochtone*, 2013).

Les mécanismes internationaux des droits de l'homme

Les tendances précédemment décrites sont en contradiction avec les recommandations reçues par la Fédération de Russie en 2013 de la part de deux mécanismes majeurs des droits de l'homme : le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies (*Committee for Elimination of Racial Discrimination* - CERD) et l'Examen Périodique Universel du Conseil des droits de l'homme (*Human Rights Council's Universal Periodic Review* - UPR).

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies (CERD) a considéré les 20^e et 21^e rapports périodiques de la Fédération de Russie (CERD/C/RUS/20-22) ainsi que les rapports respectifs des Organisations Non-Gouvernementales, incluant un rapport alternatif de RAIPON et de IWGIA. Les droits des peuples autochtones étaient d'un très grand intérêt pour nombre de membres du comité, et en particulier la question des droits à la terre et aux ressources ainsi que la suspension gouvernementale des activités de RAIPON et la fermeture de l'*obchtchina* évenke, Dylatcha. Les observations et conclusions du Comité rendent compte de l'échec de la Russie à instituer la stratégie de ses propres peuples autochtones ; elles pointent particulièrement la nécessité de produire des données spécifiques et détaillées sur la situation actuelle des peuples autochtones – ce que le rapport d'État a échoué à faire jusqu'au bout –, en dépit des demandes répétées du CERD et d'autres institutions. La Russie n'a fourni aucune statistique ou indicateur réels sur les taux d'espérance de vie, l'emploi, les revenus, l'éducation, etc.

Eu égard aux nombreux aspects délétères de la législation russe en la matière, le Comité a pressé l'État de faire en sorte que « tout changement législatif encourage plutôt qu'il ne remette en cause les droits des peuples autochtones, comme le stipule la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ». Revisitant une question longuement insoluble, le Comité a recommandé que la Russie « fasse toutes les

démarches nécessaires pour aboutir à l'approbation et la mise en place des Territoires d'Utilisation Traditionnelle afin de permettre la protection de tels sites des activités du tertiaire. » Il a également rappelé le devoir de l'État de consulter les peuples autochtones ainsi que la nécessité de leur représentation dans les organes de l'État ; il a rendu compte des allégations de discrimination économique à l'encontre des peuples autochtones, se référant au cas de Dylatcha. Et chose importante, le Comité a demandé de plus amples informations sur ces questions pour la fin mars 2014, dans le cadre d'une procédure de suivi.

En avril 2013, la Russie a été expertisée pour la seconde fois par l'Examen Périodique Universel (UPR) du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. L'examen était fondé sur le rapport national soumis par le gouvernement, mais également sur des informations des Nations Unies ainsi que de la société civile. En octobre 2012, IWGIA et RAIPON avaient soumis en tant que parties prenantes un état des lieux à l'UPR qui fut pris en compte dans le résumé dans les conclusions du Haut Commissariat aux droits de l'homme. Se fondant partiellement sur l'information contenue dans ce document, plusieurs États ont posé la question des peuples autochtones lors de l'examen et émis des recommandations pertinentes au gouvernement russe.

Tandis que plusieurs recommandations étaient acceptées, les explications de la Russie ont vite donné à entendre qu'il ne s'en suivrait aucune action spécifique. Pour l'essentiel des recommandations acceptées, la Russie a déclaré qu'elles avaient déjà été mises en place précédemment, ce qui signifiait, de son point de vue, qu'aucune action ne devait être entreprise. Cela inclut la recommandation de la Hongrie d' « assurer le droit des peuples autochtones sur leur terres ancestrales par une législation pertinente avec des objectifs mesurables et des collectes efficaces de données », à laquelle la Fédération de Russie a répliqué par la loi fédérale sur les Territoires d'utilisation traditionnelle, ignorant au passage le fait que cette loi n'a jamais été appliquée. De même, la Russie a déclaré avoir déjà mis en place la recommandation du Mexique d' « harmoniser les différentes lois sur les droits des peuples autochtones, particulièrement en ce qui concerne leur accès à la terre et aux ressources naturelles », même si l'inconsistance de législation en la matière « fait loi » dans le pays, selon le rapporteur spécial des Nations Unies, James Anaya.

Dans le même esprit, la Russie a accepté l'appel de l'Estonie à s'attaquer à la faible représentation des peuples autochtones dans les organes du pouvoir, notant : « Il n'est pas de lois ou règlements qui restreignent les droits des peuples minoritaires autochtones à occuper des postes publics. » Cette réponse reprend une conception fondamentalement erronée qui réduit les droits de l'homme au seul devoir de l'État de ne pas violer activement ces droits, mais ignore l'obligation de renforcer ceux-ci, lorsqu'ils ne sont pas pleinement établis. Même si la Russie ne restreint pas légalement les droits des peuples autochtones en matière publique, la réalité sur le terrain est telle, que même dans les villages majoritairement autochtones, le chef de l'administration locale et les fonctionnaires sont habituellement des hommes non autochtones. Cela est révélateur d'une discrimination structurelle. Dans de tels cas, l'État est obligé de prendre des mesures spéciales afin de remédier à la situation. La Russie a également rejeté toutes les recommandations visant à approuver la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et à ratifier la Convention 169 de l'OIT, signifiant

clairement qu'elle n'était disposée à considérer aucune autre nouvelle obligation. Par comparaison avec le premier cycle de l'expertise, le rejet russe de la seconde moitié de la recommandation de l'Estonie invitant à « suivre les autres principes inscrits dans la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones » est un recul par rapport à la position antérieure, plus progressiste : en 2009, la Russie avait accepté la recommandation presque similaire du Mexique de « se conformer aux principes contenus dans la Déclaration sur les Droits des Peuples Autochtones. »

Dans sa réponse écrite, le gouvernement russe a déclaré que « la législation russe et le renforcement effectif de la loi à l'égard des droits des peuples autochtones, de la préservation et du développement de leurs cultures vont substantiellement au-delà des dispositions de la Déclaration, élargissant ses limites ». Si cette déclaration était la stricte vérité, rien n'empêcherait la Fédération de Russie d'approuver la Déclaration.

En somme, la réponse de la Russie à l'UPR fait largement écho aux actuels retours en arrière qui semblent affecter la législation et le renforcement des lois dans le pays. L'approche de la Russie consistant à accepter formellement les recommandations comme « déjà en vigueur » apparaît comme une échappatoire à des mesures réelles et montre ainsi un manque de sincérité envers l'UPR en tant qu'instrument des droits de l'homme.

Notes et sources

1 Les trois lois cadre sont: 1) Des garanties des droits des peuples minoritaires autochtones de la Fédération de Russie (1999); 2) Des principes généraux de l'organisation des communautés [*obchtchina*] des peuples minoritaires autochtones du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie; 3) Des Territoires d'usage traditionnel des peuples minoritaires autochtones du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie (2001).

36 IWGIA – *Le monde indigène* – 2014.

2 Résolution du VII^e Congrès des peuples minoritaires autochtones du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie, in *Le monde des peuples autochtones* [*Mir korennykh narodov*], No 30, pp. 6-8.

3 La Déclaration est en ligne: <http://wcip2014.org/wp-content/uploads/2013/03/Salekhard-Declaration-ENG.pdf>

4 Les observations en guise de conclusion dans les numéros de 20 à 22 des rapports périodiques de la Fédération de Russie, adoptées par le Comité lors de sa 82^e session (11 février–1^{er} mars 2013), UN doc CERD/C/RUS/CO/20-22, 17 April 2013

5 All materials are available at <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/RUSession16.aspx> 6 http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session16/RU/JS3_UPR_RUS_S16_2013_JointSubmission3_E.pdf 7 A full list of recommendations to and pledges by the Russian government is available from http://www.upr-info.org/IMG/pdf/recommendations_and_pledges_russia_2013.pdf; recommendations can also be searched and filtered by issue at <http://www.upr-info.org/database> 8 Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Russian Federation. Addendum: Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented

by the State under review A/HRC/24/14/Add.1, 2 September 2013 9 See written response, A/HRC/24/14/Add.1

Olga Murachko est une anthropologue russe et l'un des co-fondateurs de l'ancien IWGIA de Moscou. Elle est consultante au Centre pour le Soutien des Peuples Autochtones du Nord (Center for the Support of Indigenous Peoples of the North - CSIPN)

Johannes Rohr est un historien allemand qui travaille avec les organisations autochtones de Russie depuis 1995, et particulièrement du point de vue de leurs droits économiques, sociaux et culturels. Il est actuellement correspondant de l'IGWIA et d'INFOE.

Source : IWGIA Indigenous World 2014

Traduction de l'anglais par **Dominique Samson Normand de Chambourg**,
membre du réseau des experts du GITPA pour l'Arctique

