



Bruxelles, le 18.12.2013
COM(2013) 923 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Premier rapport d'étape sur la mise en œuvre par la Russie des mesures communes en vue d'un régime d'exemption de visa pour les séjours de courte durée en faveur des citoyens de la Fédération de Russie et de l'UE dans le cadre du dialogue UE-Russie sur les visas

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Premier rapport d'étape sur la mise en œuvre par la Russie des mesures communes en vue d'un régime d'exemption de visa pour les séjours de courte durée en faveur des citoyens de la Fédération de Russie et de l'UE dans le cadre du dialogue UE-Russie sur les visas

I. Contexte

Lors du sommet UE-Russie qui s'est tenu à Saint-Pétersbourg en mai 2003, il avait été convenu que les parties entameraient l'examen des conditions d'un régime réciproque d'exemption de visa dans une perspective à long terme, jetant ainsi les bases des discussions entre la Russie et l'Union européenne sur l'abrogation des visas. De fait, le dialogue UE-Russie sur les visas avait été lancé au printemps 2007. De même que pour les dialogues sur les visas ouverts avec d'autres pays tiers, et conformément aux exigences du règlement (CE) n° 539/2001, le dialogue UE-Russie sur les visas s'est articulé autour de quatre blocs (sécurité des documents, y compris aspects biométriques; migration clandestine, y compris réadmission; ordre public et sécurité; et relations extérieures).

Entre décembre 2007 et mars 2010, six réunions d'experts se sont tenues à Moscou afin de faire le point sur l'état de la législation et des pratiques en vigueur dans l'UE et en Russie dans tous les domaines relevant des quatre blocs du dialogue sur les visas.

Sur la base des conclusions de ces réunions d'experts, la Commission a proposé au Conseil que, lors de la réunion de mai 2010 du Conseil permanent de partenariat UE-Russie en matière de justice, de liberté et de sécurité (CPP JLS), les deux parties se mettent d'accord pour entamer l'élaboration d'un document relatif aux «Mesures communes en vue d'un régime d'exemption de visa» qui énumérerait les critères et exigences techniques d'un régime d'exemption de visa. Le Conseil a accepté cette approche.

Sur cette base, le CPP JLS de mai 2010 a chargé les hauts fonctionnaires de discuter des modalités de transition vers la phase pratique. Sur proposition des hauts fonctionnaires, qui se sont réunis à plusieurs reprises en 2010, le CPP JLS UE-Russie de novembre 2010 a formellement approuvé la méthodologie des mesures communes et invité les hauts fonctionnaires à rédiger le document.

La première version de cette liste a été transmise par l'Union européenne à la Russie en mars 2011 en vue d'entamer les négociations. Le processus s'est poursuivi jusqu'à la fin de l'année, et les «Mesures communes en vue d'un régime d'exemption de visa pour les séjours de courte durée en faveur des citoyens de la Fédération de Russie et de l'UE» ont été officiellement adoptées par l'UE et la Russie lors du sommet du 15 décembre 2011. Le sommet a également lancé leur mise en œuvre.

Une réunion de démarrage sur cette question entre les experts européens et russes a été organisée en mars 2012. Lors de cette réunion, les deux parties ont exposé et expliqué leur interprétation de chaque mesure commune et mesure opérationnelle qui devra être examinée afin d'évaluer au mieux si elles sont mises en œuvre correctement.

La Russie et l'UE ont ensuite préparé leurs rapports écrits respectifs sur l'état de mise en œuvre de toutes les mesures communes. La Russie a transmis son rapport écrit le 13 avril 2012 et l'Union européenne le 31 mai 2012. Jusqu'en septembre 2012, des échanges écrits complémentaires ont encore eu lieu et des réponses ont été données à des questions additionnelles formulées par les deux parties.

Sur la base de ces échanges écrits, les deux parties ont organisé des missions d'experts sur le terrain. Quatre missions d'experts de l'UE en Russie (à Moscou et dans de nombreuses autres régions) ont eu lieu entre septembre 2012 et juillet 2013 (une mission par bloc). De même, des experts russes ont mené quatre missions dans l'Union européenne entre décembre 2012 et octobre 2013 (au total, 23 visites ont été organisées dans différents États membres).

Le dialogue UE-Russie sur les visas repose sur la réciprocité complète entre les parties. La voie vers la libéralisation du régime des visas dépend des progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures communes, et le processus n'est pas automatique. Comme indiqué dans les dispositions finales du document sur les mesures communes, ce n'est qu'une fois la mise en œuvre des mesures communes achevée que les parties décideront, conformément à leurs procédures internes respectives, d'entamer des négociations en vue d'un accord d'exemption de l'obligation de visa entre l'UE et la Russie. La mise en œuvre complète des accords visant à faciliter la délivrance de visas et des accords de réadmission conclus entre la Russie et l'Union européenne revêt une importance capitale pour le dialogue sur les visas.

En outre, tout en tenant compte de la mise en œuvre des mesures communes, l'évolution et l'évaluation d'autres questions, énumérées dans les dispositions finales des mesures communes, seront également prises en considération (liens entre les flux migratoires et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales; pourcentage de demandes de visa rejetées, pourcentage de demandes de réadmission acceptées et pourcentage de retours effectifs; nombre de décisions de retour, d'entrées refusées à la frontière et d'arrestations de ressortissants séjournant illégalement sur le territoire de l'autre partie, ainsi que le temps de franchissement de la frontière entre l'UE et la Russie).

La Commission a régulièrement fait part, tant au Conseil qu'au Parlement européen, de l'ensemble des développements intervenus dans le cadre du dialogue sur les visas. En temps voulu, la Commission présentera également une évaluation complète des conséquences qu'un futur régime d'exemption de visa entre l'Union européenne et la Russie pourrait potentiellement avoir sur l'UE et sur la cohérence régionale, notamment en matière de migration, de gestion des frontières et de sécurité.

Le présent rapport est le premier rapport d'étape présenté par la Commission qui expose l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures communes par la Russie, aborde des sujets de préoccupation et formule des recommandations.

II. Évaluation de la mise en œuvre des mesures communes relevant de chaque bloc

Bloc 1: Sécurité des documents, y compris aspects biométriques

Évaluation générale

Au cours de ces dernières années, la Russie a accompli des progrès considérables dans ce domaine. Ceux-ci englobent l'introduction du passeport biométrique en 2006 et ses mises à jour conformément aux normes de l'OACI en 2010 et 2013. La production, la délivrance et la personnalisation des passeports biométriques internationaux présentent une sécurité satisfaisante et se font dans le respect des pratiques et normes de l'OACI. Les vols et pertes de passeports sont enregistrés dans la base de données centralisée d'Interpol, mais selon une procédure manuelle toutefois. Les documents sources (notamment les passeports intérieurs — les principaux documents d'identité en Russie) sont suffisamment sûrs pour l'emploi qui en est fait et les procédures de personnalisation et de délivrance sont conformes aux normes actuelles. Il existe des programmes de formation, y compris des mesures contre la corruption, bien que leur efficacité doive encore être analysée. Il convient aussi de souligner que la réglementation libérale en matière de changement de nom, conjuguée à l'absence de registre civil central, pourrait entraîner des abus potentiels.

Commentaires détaillés

- **Introduire des passeports biométriques conformes aux normes de l'OACI sur la base d'une gestion complète et sécurisée de l'identité en tenant compte des travaux réalisés au sein de l'OACI et de la protection adéquate des données à caractère personnel, garantir leur authenticité et faciliter la vérification précise de l'identité de leurs titulaires par les autorités compétentes des deux parties.**

À la suite de l'instauration des **passeports biométriques** en 2006, une version actualisée a été mise en place le 1^{er} mars 2010. Celle-ci est conforme aux normes de l'OACI et dispose de fonctions de sécurité améliorées. Depuis 2013, une troisième génération de passeports biométriques contenant également des informations sur les empreintes digitales est actuellement délivrée. Bien que la demande de passeports non biométriques soit en baisse, il est toujours possible de les obtenir et il n'est pas envisagé d'interrompre leur délivrance.

L'établissement et la délivrance des passeports internationaux et des documents sources relèvent principalement de la **compétence** des organismes suivants: l'imprimerie nationale russe Goznak; le bureau de l'état civil russe (ZAGS) et ses antennes régionales et locales (responsables de la délivrance des certificats sources); le service fédéral des migrations (FMS) et ses antennes régionales et locales (responsables de la délivrance des passeports internationaux et des passeports intérieurs russes).

La génération actuelle de passeports biométriques est correctement protégée contre la falsification et répond aux normes de l'OACI. Le processus de délivrance est fiable et relativement sûr, que ce soit au niveau du contrôle de l'identité du demandeur, de l'impression et du stockage des passeports vierges ou de leur personnalisation. La sécurité des informations stockées dans le cadre de ce processus est régie par la loi fédérale n° 152-FZ du 27 juillet 2006 «sur les données personnelles».

Les **documents sources** (c'est-à-dire les passeports intérieurs et les certificats sources) sont techniquement bien protégés contre la falsification. En outre, le nouveau type de passeport intérieur (délivré depuis janvier 2008) est doté d'éléments de sécurité supplémentaires et son contenu est lisible par machine conformément aux normes de l'OACI. Les passeports vierges sont fabriqués (à un niveau centralisé) et stockés de façon sûre et efficace. Ces documents sont personnalisés et délivrés au niveau régional suivant des procédures qui répondent aux normes actuelles.

Les **installations** centrales et locales visitées des autorités chargées du traitement des passeports internationaux et des documents sources étaient suffisamment sécurisées. Des procédures administratives de sécurité avaient été mises en place concernant l'accès aux documents et leur traitement.

Il n'existe pas de **registre** central. Les certificats sources sont traités au niveau régional, et chaque région dispose de son propre registre et de sa propre base de données électronique (tout au moins dans les bureaux ayant fait l'objet d'une visite des experts de l'UE). En cas de doute, des consultations sont mises en place entre les régions sur le plan administratif (via une demande officielle envoyée par courrier). Les autorités russes ont fait mention de projets d'établissement d'un nouveau registre civil électronique centralisé, mais sans préciser de date définitive. Un portail électronique d'interaction entre les différents ministères et organismes fédéraux (SMEV) améliorerait quelque peu la situation à cet égard, celui-ci permettant un traitement électronique des demandes (selon les informations obtenues, ce portail est déjà opérationnel).

Les règles relatives au changement de nom s'avèrent assez libérales et demeurent un sujet de préoccupation. En fait, aucune restriction n'est actuellement imposée aux citoyens qui souhaitent changer de nom. En outre, en raison de l'absence de registre civil centralisé, la traçabilité des

changements de nom n'est assurée qu'au niveau régional ou après une demande officielle auprès d'un autre bureau régional du ZAGS, ce qui demande du temps et facilite les abus.

- **Veiller à ce que les vols et les pertes de passeports soient rapidement et la systématiquement signalés dans la base de données d'Interpol.**

Les informations sur les passeports internationaux perdus et volés sont enregistrées dans la base de données centralisée du FMS, puis transmises au bureau central national (BCN) d'Interpol (situé au ministère de l'intérieur, MI) en vue d'être intégrées dans le système d'information «push-pull» de la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés et perdus (SLTD). Les données sont chargées quotidiennement dans la base de données d'Interpol selon une procédure manuelle.

Afin d'améliorer l'échange d'informations entre le FMS et le BCN d'Interpol, le MI a mis en œuvre un projet de développement en vue de permettre l'envoi automatique des données à la SLTD (à concrétiser en 2013).

À ce jour, la Russie n'a pas intégré les passeports intérieurs ou les documents sources perdus et volés dans la base de données SLTD d'Interpol, car ces documents ne peuvent pas être utilisés à l'étranger. Néanmoins, les autorités russes envisagent la possibilité d'inclure également ces documents.

- **Procéder à des échanges réguliers de spécimens de passeports et de formulaires de visa, ainsi que d'informations sur les faux documents et coopérer en matière de sécurité des documents.**

Des spécimens de passeport et formulaires de visa sont régulièrement échangés par les voies diplomatiques du ministère des affaires étrangères (MAE). Le FMS reçoit du MI les spécimens de documents étrangers et les envoie à ses antennes territoriales à titre d'information.

- **Organiser des programmes de formation sur les méthodes de protection des documents, sur la base des normes de l'OACI, notamment sur l'introduction des paramètres biométriques, et échanger des informations sur les méthodes et les éventuelles recherches scientifiques respectives dans ce domaine.**

Les fonctionnaires du ZAGS et du FMS suivent des formations initiales, complétées régulièrement par des mises à jour. Des programmes d'apprentissage en ligne sont également disponibles. Le département consulaire du MAE a créé un centre de formation proposant des cours sur la procédure de délivrance et les fonctions de sécurité des passeports biométriques.

L'efficacité des programmes de formation variera probablement en fonction de la taille de l'administration concernée, de sa localisation (plus ou moins isolée) et des ressources humaines disponibles. Les fonctionnaires rencontrés durant les missions d'experts de l'UE sur tous les sites des autorités compétentes étaient bien informés des procédures en vigueur, de leurs missions et de leurs compétences.

- **Mettre en place et, au besoin, améliorer des mesures de lutte contre la corruption, y compris des règles éthiques, à l'intention des agents de toute autorité publique chargée de la gestion complète et sécurisée de l'identité.**

Selon les autorités russes, la lutte contre la corruption est inscrite au programme des formations générales dispensées au personnel des différentes administrations, et la matière est actualisée lorsqu'une nouvelle législation anti-corruption est adoptée. Toutefois, la mission d'experts n'a véritablement pu vérifier ni le contenu ni la qualité des formations et des exigences des programmes de cours (en particulier concernant le ZAGS).

Dans le cadre d'une politique générale de lutte contre la corruption, le FMS a adopté le Code d'éthique et de conduite de la fonction publique (ordonnance du FMS du 25 février 2011), qui s'applique à l'ensemble de ses employés. Certaines de ses dispositions figurent explicitement dans les contrats d'embauche du FMS. Le FMS a également établi des canaux de communication avec les citoyens en vue de combattre la corruption (site internet, ligne téléphonique d'urgence etc.) et il met en place des mesures de prévention.

Le fait que, même si le système de délivrance des documents est efficace contre la falsification, la corruption peut accroître les possibilités d'obtenir illégalement des documents originaux souligne tout particulièrement l'importance des mesures anti-corruption dans le domaine de la sécurité des documents.

Sujets de préoccupation et actions de suivi recommandées dans le cadre du bloc 1:

Sur la base des constatations susmentionnées, la Commission a recensé les sujets de préoccupation suivants qui nécessiteront des discussions plus approfondies avec les autorités russes:

- Les règles régissant le changement de nom en Russie sont assez libérales et pourraient faciliter les abus et des changements aisés d'identité. Ces changements ne seraient pas faciles à détecter, en particulier par les autorités de pays tiers, y compris les États membres de l'UE.
- En outre, le manque d'informations sur le contenu et les résultats des formations et des exigences des programmes de cours des fonctionnaires du FMS et du ZAGS, en particulier concernant les mesures de lutte contre la corruption, n'a pas permis à la Commission d'évaluer complètement les progrès dans ce domaine.
- Enfin, la Commission poursuivra les échanges d'informations avec les autorités russes concernant le développement d'un registre civil centralisé, le système électronique d'interaction entre les différents ministères et organismes fédéraux (SMEV) et un système automatisé pour la génération d'alertes dans la base de données SLTD d'Interpol.

Bloc 2: Immigration clandestine, y compris réadmission

Évaluation générale

Ces dernières années, la politique migratoire de la Russie a connu des changements considérables. Le nouveau **concept de politique migratoire** adopté en 2012 est un signe tangible de ce processus.

En fait, les autorités russes ont entamé une réflexion plus large sur les migrations, qui prend également en considération les effets bénéfiques potentiels des flux migratoires en termes de développement économique. Par ailleurs, les autorités russes ont reconnu que la bureaucratie et l'inefficacité des procédures migratoires sont souvent responsables du fait que de nombreux migrants légaux deviennent des migrants clandestins, et qu'il est urgent d'intégrer les migrants dans la société russe.

Concernant les visas et les canaux de **migration légale**, le FMS est la principale autorité chargée de gérer les migrations en Russie et d'en garantir la cohérence. Un ensemble complet de règles sont en place. Certaines d'entre elles sont toutefois relativement complexes (p. ex. les quotas et permis de travail).

Certains amendements ont déjà été apportés à la loi fédérale, en particulier dans le contexte de la mise en œuvre de l'accord visant à faciliter la délivrance de visas (AFV) entre l'UE et la Russie: amélioration de la situation des spécialistes hautement qualifiés (SHQ); facilitation des procédures d'enregistrement des migrations et de délivrance des visas; et simplification de l'accès au marché du

travail (concernant le système des quotas et les brevets). D'autres changements sont attendus, notamment l'amélioration des procédures d'immigration légale pour d'autres groupes de migrants.

L'**immigration clandestine** est un défi dont les autorités responsables sont conscientes. Elles redoublent d'efforts pour assurer le retour effectif des immigrés clandestins interceptés sur le territoire russe ainsi que pour faire respecter intégralement la réglementation en matière de migration. La coopération effective avec la Biélorussie (en raison de l'union entre les deux pays et de l'absence de contrôles à la frontière) ainsi que les flux en provenance des pays de la CEI (y compris le contrôle adéquat des passeports) semblent poser problème. Les procédures de retour sont opérationnelles et la coopération en matière de retour avec de nombreux pays d'origine se met actuellement en place. Le fonctionnement de l'accord de réadmission entre l'Union européenne et la Russie est satisfaisant.

Tant pour l'immigration clandestine que pour la gestion des frontières, le **système de collecte des informations**, et en particulier l'**analyse des risques**, y compris au niveau régional, ont été difficiles à évaluer. La collecte des indicateurs définis (p. ex. franchissements illégaux des frontières, refus d'entrée, etc.) sur les nouveaux canaux et itinéraires d'immigration clandestine, et sur la criminalité transfrontalière, pourrait accroître l'efficacité des contrôles à la frontière, pour autant qu'ils soient mis à la disposition des unités locales.

En ce qui concerne l'**asile**, les structures et procédures administratives sont en place, et les centres d'accueil des demandeurs d'asile inspectés par les experts de l'UE répondaient aux exigences de base et aux normes actuelles. Une meilleure information des demandeurs d'asile potentiels aux points de passage frontaliers (PPF) ainsi qu'une coopération accrue et structurée entre le FMS et le service de surveillance des frontières (BGS) (qui dépend du service fédéral de sécurité, le FSB) pourraient être envisagées. Les autorités russes devraient établir des règles visant à subordonner l'accès des réfugiés et demandeurs d'asile reconnus à certains droits à leur enregistrement ainsi qu'à rapprocher le statut d'asile temporaire (protection subsidiaire) de celui de réfugié. La nouvelle loi relative à l'asile devrait apporter quelques améliorations à cet égard.

Le **système et les procédures de gestion des frontières aux PPF** sont de niveau standard, même si certaines améliorations pourraient renforcer leur efficacité. L'équipement utilisé aux PPF est régulièrement amélioré. Le BGS est une autorité professionnelle chargée de la gestion des frontières et de l'application de la loi qui occupe une position bien établie parmi les organismes publics.

Le BGS s'engage par principe à **coopérer avec les autorités frontalières des pays voisins et Frontex**. Certains progrès ont été réalisés également en matière de coopération entre le BGS et les autorités de gestion des frontières de pays tiers, y compris celles d'États membres de l'UE. Il conviendrait à présent d'intensifier cette coopération et d'échanger des informations et données plus structurelles.

Concernant la **coopération avec d'autres organismes compétents en Russie**, le BGS devrait déployer des efforts supplémentaires afin de rendre le champ de coopération plus concret, en particulier avec le FMS et le service fédéral des douanes (FCS).

La **collecte des données** est effectuée à intervalles réguliers et les organismes compétents disposent d'unités d'analyse (le BGS et le FMS tout au moins). Les données sont toutefois collectées séparément par chaque organisme, ce qui donne lieu à des statistiques fragmentées. L'analyse des risques n'est pas commune et, bien qu'elle soit préparée, des doutes subsistent quant à son exhaustivité et sa méthodologie.

Selon les autorités russes, les programmes de formation dispensés aux garde-frontières sont bien développés, y compris ceux concernant la sécurité des documents. Les mesures de lutte contre la

corruption en font partie et il existe des codes éthiques. Le contenu de ces derniers n'a cependant pas été transmis aux experts de l'Union européenne.

Commentaires détaillés

2.1 Questions relatives aux migrations

- **Procéder à la conclusion entre la Russie et tous les États membres concernés de l'UE les protocoles de mise en œuvre de l'accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie du 25 mai 2006, tout en veillant à la mise en œuvre effective de cet accord.**

L'accord de réadmission UE-Russie est entré en vigueur le 1^{er} juin 2007. Il fait l'objet d'un suivi régulier de la Commission en coopération avec les États membres de l'UE (pour l'UE) et du FMS (pour la Russie). Toute question découlant de la mise en œuvre de l'accord est principalement discutée dans le cadre du comité de réadmission mixte (CRM), qui s'est réuni deux fois par an jusqu'à présent (13 réunions organisées à Moscou et Bruxelles).

Toutes les procédures de réadmission en vertu de l'accord sont opérationnelles. L'évaluation globale de l'accord est satisfaisante. Tous les points techniques sont examinés régulièrement lors des réunions du CRM. Au vu de l'efficacité de la coopération à ce jour, il a été décidé lors de la dernière réunion du CRM de réduire la fréquence des réunions à une par année.

Du côté russe, le FMS est le principal organisme responsable de la mise en œuvre de l'accord, et il dispose en son sein d'une unité spéciale chargée de toutes les questions y afférentes.

Le BGS est responsable de la procédure accélérée de réadmission aux PPF. Les délégués frontaliers du BGS ont été chargés de la mise en œuvre de la procédure de réadmission aux frontières. Cependant, lors de réunions tenues à certains PPF, les experts de l'UE ont remarqué que les représentants locaux du BGS ne connaissaient pas tous les détails de cette procédure.

Les **protocoles d'application** de l'accord (entre la Russie et les États membres de l'UE) sont pratiquement conclus. Les protocoles ont été signés avec 23 États membres de l'UE. Le protocole avec la Grèce a été signé et devrait être ratifié dans un avenir proche. La Russie a déclaré qu'elle était disposée à poursuivre les négociations avec la Croatie. Lors de plusieurs réunions du CRM, la Russie a annoncé qu'elle était prête à négocier le protocole avec le Royaume-Uni. L'Irlande et le Danemark ne sont pas liés par l'accord.

- **Mettre effectivement en œuvre l'accord du 25 mai 2006 entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie visant à faciliter la délivrance des visas aux citoyens de la Fédération de Russie et de l'Union européenne.**

L'accord UE-Russie sur la facilitation des visas (AFV) est entré en vigueur le 1^{er} juin 2007 (parallèlement à l'accord de réadmission). Il fait l'objet d'un suivi régulier de la Commission en coopération avec les États membres de l'UE (pour l'UE) et du MAE (pour la Russie). Toute question découlant de la mise en œuvre de l'accord est discutée principalement dans le cadre du comité mixte sur la facilitation de la délivrance des visas, qui se réunit régulièrement à la demande de l'une des parties, et normalement au moins une fois par an (9 réunions organisées jusqu'à présent à Moscou et Bruxelles).

Afin de garantir la mise en œuvre complète, correcte et harmonisée des dispositions de l'AFV par les parties, le comité mixte a élaboré et adopté des **lignes directrices pour la mise en œuvre de l'AFV**. Les réunions du comité mixte sont considérées par les deux parties comme une plateforme de coopération constructive et comme une occasion de dialoguer sur toutes les

questions techniques qui se posent dans le contexte de l'application de l'accord. L'accord est mis en œuvre de façon satisfaisante.

La Commission ne dispose pas de statistiques détaillées sur les visas délivrés par la Russie durant la période 2007-2011. Le taux de refus exact de visas demandés par les citoyens de l'UE n'est pas connu, mais, selon les estimations russes, il ne se situerait approximativement qu'à 0,01-0,02 % (environ 200 à 300 refus par an). Quelque 1,25 million de visas sont délivrés chaque année à des citoyens de l'UE, dont environ 45 % sont des visas à entrées multiples ayant une validité à long terme.

Avant que la décision finale ne soit prise concernant sa signature, la version mise à jour de l'AFV doit être évaluée à la lumière des relations générales entre l'UE et la Russie.

- **Modifier l'accord précité visant à faciliter la délivrance de visas afin de simplifier davantage les conditions de délivrance des visas pour les voyages de courte durée.**

Le texte de l'AFV mis à jour a été validé et contiendra, entre autres, une exemption réciproque de visas pour les membres de l'équipage civil des avions et son applicabilité provisoire dès sa signature. Ceci mettra fin au déséquilibre de la situation actuelle, dans laquelle tous les États membres de l'UE exemptent les membres russes de l'équipage civil des avions de l'obligation de visa tandis que la Russie maintient une obligation de visa pour les États membres avec lesquels elle n'a pas conclu d'accord bilatéral d'exemption pour cette catégorie de personnes (BE, CZ, EE, EL, FI, IE, LV, LX, PT, SI, SK).

Une question reste ouverte: l'exemption de visa pour les titulaires de passeports biométriques, comme le demandent les autorités russes. Du côté de l'UE, les mesures de protection qui doivent accompagner l'exemption de visa sont toujours en cours d'examen.

- **S'efforcer d'assouplir, de simplifier davantage et d'appliquer de manière transparente les règles concernant l'enregistrement/l'inscription sur des listes des citoyens en séjour régulier sur le territoire de l'autre partie et la délivrance des titres de séjour/résidence régulier et d'exercice d'une activité professionnelle, en vue de réduire en pratique la longueur des procédures et les charges administratives pesant sur les citoyens, et procéder à des échanges réguliers d'informations sur leurs politiques respectives en matière de visas.**

La Russie dispose d'un ensemble complet de règles en matière d'immigration régulière qui sont définies dans plusieurs lois fédérales et amendements à celles-ci. Le FMS est la principale autorité responsable de leur mise en œuvre.

De nombreux changements ont été instaurés en matière d'**enregistrement** des étrangers, ce qui est obligatoire dans chaque lieu de séjour en Russie. Actuellement, cette obligation est imposée à tout étranger (quelle que soit la durée de son séjour) dans un délai de sept jours ouvrables auprès de l'antenne régionale du FMS (auparavant trois jours ouvrables). Ce délai peut être prolongé sur la base d'accords bilatéraux, comme c'est le cas, par exemple, pour la France (10 jours) ou le Kazakhstan (30 jours).

En outre, les ressortissants de pays tiers (RPT) résidant en tant que spécialistes hautement qualifiés (SHQ) (voir plus bas) ainsi que les membres de leur famille ont le droit de séjourner en Russie pour un maximum de 90 ou 30 jours (selon les circonstances) sans enregistrement migratoire.

Les **procédures d'enregistrement migratoire** doivent être effectuées par la partie hôte (cette dernière est clairement définie par la loi) auprès du FMS. Pour les touristes, cette tâche incombe aux hôtels ou aux personnes qui les invitent en Russie. Le RPT n'est pas obligé d'avoir un contact spécifique, tout au moins directement, avec le FMS. Les documents nécessaires à l'enregistrement (y compris des

copies du passeport et de la carte de migration) peuvent être transmis directement ou par courrier par la partie hôte.

Par ailleurs, les RPT ne sont plus responsables du **non-respect de l'obligation d'enregistrement** et les sanctions sont uniquement applicables à l'encontre de la partie hôte (auparavant, le RPT était coresponsable).

Des procédures d'**enregistrement** s'appliquent aux RPT résidant légalement en Russie pour une plus longue période (travail, études, etc.). Certaines améliorations ont également été apportées à cette procédure, en particulier en ce qui concerne les modalités de dépôt de la demande. Ceci étant dit, en dépit du fait que la procédure soit de type déclaratoire, les exigences imposées au demandeur en termes de documents justificatifs sont parfois difficiles à satisfaire (p. ex. preuve de propriété du logement ou déclaration du propriétaire). Étant donné que l'accès des migrants à plusieurs droits sociaux dépend de la validité de l'enregistrement, la procédure pourrait créer de facto un obstacle à l'obtention de ces droits.

Les deux **principaux types de permis** délivrés pour un séjour légal de RPT sont les permis de séjour temporaires et permanents.

Un RPT qui souhaite obtenir un **permis de séjour temporaire** en Russie doit en faire la demande auprès de l'antenne territoriale compétente du FMS ou auprès de la mission diplomatique ou du bureau consulaire de Russie dans le pays de résidence. Si la demande est approuvée, un visa de quatre mois valable pour l'entrée en Russie est délivré. La demande peut être soumise en personne ou au format électronique et doit être accompagnée des documents justificatifs requis, y compris un certificat attestant de l'absence de VIH ou de toxicomanie. Les autorités russes ont six mois pour statuer. Les motifs de refus sont clairement précisés par la loi.

Il apparaît que les RPT résidant en Russie avec un permis de séjour temporaire peuvent uniquement travailler dans la région et dans la fonction autorisées par le permis de travail (valable habituellement un an). En outre, si leur permis de travail est limité à une seule région, leurs voyages d'affaires à l'intérieur de la Russie ne peuvent pas dépasser 10 jours. Ces règles semblent être assez restrictives.

Le permis de séjour temporaire est valable trois ans et peut être renouvelé à la demande du RPT sur présentation du même ensemble de documents (y compris ceux concernant le VIH et la toxicomanie), si le RPT avait quitté le pays puis était revenu en Russie. S'il a séjourné en Russie sans interruption pendant trois ans, le RPT peut aussi demander un permis de séjour permanent (voir ci-dessous).

La législation russe sur la migration de main-d'œuvre accorde un statut privilégié aux **SHQ**. Afin d'attirer les SHQ sur le marché du travail russe, les autorités russes ont simplifié les règles qui leur sont applicables en matière d'emploi et de séjour. Les SHQ sont exemptés de quotas et ils ont le droit, au même titre que les membres de leur famille, de recevoir des visas à entrées multiples pour la période de validité de leurs contrats de travail (maximum trois ans) et des prolongations répétées de leurs permis, à chaque fois pour trois ans maximum. Qui plus est, s'ils exercent leur activité professionnelle dans deux régions ou plus, le permis délivré est valable dans ces régions. En cas de changement d'employeur, ils ont 30 jours ouvrables pour en chercher un nouveau. Les SHQ sont également autorisés à demander un permis de séjour permanent sans passer par la procédure du permis de séjour temporaire et ils jouissent, au même titre que les membres de leur famille, d'un large éventail de droits socio-économiques.

Un **permis de séjour permanent** peut être délivré à un RPT après que celui-ci a vécu pendant au moins un an dans le pays sur la base d'un permis de séjour temporaire. Le permis de résidence est délivré pour une période de cinq ans au maximum et peut être renouvelé un nombre de fois illimité.

Le RPT doit présenter une demande à l'antenne régionale compétente du FMS au moins six mois avant l'expiration du permis de séjour temporaire. La demande doit être accompagnée d'un ensemble de documents analogues à ceux requis pour un permis de séjour temporaire. Les **motifs de refus** de délivrance d'un permis de séjour permanent sont semblables à ceux des permis de séjour temporaire.

Le statut légal d'un citoyen étranger en possession d'un permis de séjour permanent est très proche de celui d'un citoyen russe, y compris l'exemption des obligations en matière de quotas et de permis de travail.

Les ressortissants étrangers peuvent uniquement exercer une activité professionnelle sur la base d'un **permis de travail**, sauf s'ils peuvent invoquer l'une des exceptions prévues par la loi fédérale n° 115-FZ de 2001.

Pour obtenir un permis de travail, le RPT doit s'adresser au département territorial du FMS du lieu de séjour et soumettre le formulaire de demande et les documents justificatifs requis. Le permis de travail est délivré dans les 10 jours ouvrables à compter de la réception de la demande. Si le permis de travail doit être accordé dans les 30 jours, le RPT doit présenter des documents médicaux (y compris un certificat de test VIH négatif et un document attestant qu'il ne souffre ni de toxicomanie ni d'une maladie infectieuse grave), faute de quoi il peut être mis fin au contrat de travail. Les tests médicaux peuvent uniquement être réalisés dans certains endroits (en nombre limité), ce qui crée parfois des difficultés pratiques.

Le nombre de permis de travail pouvant être délivrés chaque année à des RPT est **limité par un quota** établi par le ministère du travail et de la protection sociale en coopération avec le MAE et d'autres institutions. L'ensemble du processus est assez complexe, long et rigide. Des quotas sont fixés par région, pour l'année suivante, sur la base de prévisions recueillies auprès des employeurs. Cette approche peut engendrer des problèmes et des retards et son efficacité est douteuse. Les autorités russes semblent en avoir conscience et envisagent une révision des règles de quota.

Parallèlement au système des quotas et des permis de travail, il existe un **système de «brevets»** qui est réservé aux citoyens étrangers qui viennent en Russie dans le cadre d'un régime d'exemption de visa, et en particulier à ceux en provenance de pays de la CEI (à l'exception du Turkménistan). Un brevet est délivré dans un délai de 10 jours ouvrables à la demande d'un citoyen (hôte) de la Russie. Il autorise l'activité professionnelle pour les besoins personnels, domestiques ou autres d'un individu, sur la base d'une convention de travail ou d'un contrat civil (pour les nourrices, aides ménagères etc.). Un brevet peut être octroyé pour une période de un à trois mois, prolongeable jusqu'à un an. À l'issue de cette période, un nouveau brevet peut être délivré. Le nombre de brevets délivrés n'est pas limité.

Initialement, la Russie ne disposait pas d'une **politique d'intégration** des migrants. Toutefois, plus récemment, suite à un afflux considérable de RPT (en particulier en provenance des pays de la CEI), la nécessité d'une telle politique s'est fait ressentir et a également été reconnue par le concept de politique migratoire (voir ci-après). Certaines mesures sont en cours de mise en œuvre, y compris l'apprentissage de la langue russe et des traditions culturelles et historiques; des cours préalables au départ organisés dans les pays d'origine pour les travailleurs candidats à l'émigration en Russie; des formations professionnelles et des enseignements sur les lois migratoires et la langue russes. Deux projets pilotes ont été mis en œuvre dans ce domaine au Tadjikistan et au Kirghizistan. En outre, selon les informations obtenues, le FMS a créé une unité spéciale chargée de l'intégration. Le pays n'est toutefois pas encore doté d'une stratégie complète en matière d'intégration.

Toutes les procédures relatives au **visa** sont régies par des réglementations gouvernementales qui sont également conformes aux dispositions de l'AFV UE-Russie.

Pour obtenir tout type de visa, un citoyen étranger doit introduire une demande auprès de la mission diplomatique ou du bureau consulaire de Russie et transmettre les documents nécessaires (spécifiés clairement et plutôt standard), y compris une invitation. Certains documents supplémentaires peuvent être nécessaires pour des visas de long séjour. Sur cette base, un visa sera délivré en fonction de la finalité de la visite. Le visa peut être **refusé** par le MAE pour des motifs précisés par la loi. Il n'y a aucune obligation de motiver ce refus.

La non-conformité entre l'objet du séjour déclaré et l'objet réel est considérée comme une violation du régime des permis d'entrée ou de résidence et elle est punissable (amende, expulsion et/ou interdiction de réadmission).

Les détenteurs d'un visa sont tenus de quitter le territoire russe à l'expiration de la **période de séjour** autorisée indiquée sur le visa. La durée totale du séjour d'un citoyen étranger en Russie sur la base d'un visa (d'affaires) de court séjour à entrées multiples ne peut excéder 90 jours par période de 180 jours. Les visas de long séjour sont délivrés spécifiquement pour une durée qui dépend de la finalité du séjour en Russie.

La politique des visas en Russie repose largement sur des accords bilatéraux spécifiques. La Russie a conclu plus d'une centaine d'accords, soit sur un régime d'exemption de visa pour les séjours de courte durée (notamment avec Israël et la Turquie) soit sur un régime de facilitation des visas (p. ex. avec l'UE ou les États-Unis). En outre, des régimes d'exemption de visa sont en vigueur avec pratiquement tous les pays de la CEI (à l'exception du Turkménistan). Selon les informations fournies par la partie russe, d'autres accords d'exemption de visa pourraient être signés avec le Japon, la Corée du Sud et l'Inde.

- **Échanger des informations, notamment dans le cadre du dialogue Russie-UE sur les migrations, concernant un cadre juridique, et concernant des structures administratives, y compris leurs compétences et méthodes de travail respectives, ainsi que des infrastructures (y compris les centres de détention) afin de gérer les migrations globalement de manière efficace, en particulier, d'élaborer concrètement une méthodologie pour la détection des immigrés clandestins sur leur territoire et leur expulsion, ainsi que les flux actuels, les statistiques de l'immigration clandestine et l'analyse de risques la concernant et coopérer étroitement dans la lutte contre la criminalité liée à l'immigration clandestine, en remédiant aux lacunes éventuelles.**

Le nouveau **concept de politique migratoire** («concept») pour la période 2012-2025 a été élaboré par le FMS et adopté par le Président de la Fédération de Russie en juin 2012. Il constitue le principal document politique sur les migrations en Russie. Le «concept» vise à promouvoir l'immigration en Russie de certains groupes de RPT, en particulier les SHQ et les grands investisseurs, les étudiants, les compatriotes et les travailleurs qualifiés (notamment en provenance des pays de la CEI), en fonction des besoins du marché. À cet égard, il définit des mesures visant à promouvoir les migrations, telles que la création des conditions permettant le regroupement familial, des procédures d'entrée et de séjour progressivement simplifiées pour affaires ou à des fins professionnelles (amélioration des systèmes des quotas) et éducatives/scientifiques, des procédures en matière d'enregistrement de résidence et de soins médicaux, le développement de la migration circulaire etc. Le «concept» est axé principalement sur les effets positifs de la migration régulière, qui est présentée comme une réponse nécessaire au déclin démographique. Des mesures d'application sont en cours d'élaboration au niveau fédéral. Dans le même temps, le «concept» met l'accent sur le respect des règles de migration par les RPT en Russie et sur la nécessité de réduire l'immigration clandestine.

La plupart des compétences liées aux migrations en Russie incombent au **FMS**. Depuis 2012, le FMS est placé sous l'autorité directe du gouvernement russe et son directeur a récemment été promu au rang de ministre fédéral. Le FMS est un organe exécutif fédéral de premier plan qui dispose d'antennes régionales, de structures interrégionales et de points de contact à l'étranger. Le FMS est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique migratoire fédérale et de gérer des activités relatives à la migration régulière et clandestine.

Le **BGS**, qui est responsable des contrôles et de la surveillance des frontières, est un autre acteur de la gestion des migrations. D'autres ministères et organismes sont également impliqués dans les activités de contrôle et de gestion des migrations en fonction de leurs compétences (ministère de l'éducation et de la science, ministère du travail et de la protection sociale, MAE etc.).

Selon les autorités russes, bien que le FMS n'effectue pas de contrôles dans la zone frontalière, il **coopère avec le BGS** sur la base d'un plan de coopération annuel et de plans régionaux. Malgré cette information, les experts de l'UE n'ont pas pu confirmer durant leur mission l'existence d'une coopération opérationnelle du FMS avec le BGS. Le FMS n'est pas présent aux PPF, même si des canaux de communication sont établis entre le BGS et l'antenne régionale du FMS.

La **coopération internationale** de la Russie en matière de migrations consiste principalement en des contacts entre le FMS et les agences de migration des pays de la CEI sur la base de l'accord de 1992, qui prévoit aussi l'échange d'agents de liaison. Les activités sont principalement axées sur la lutte contre l'immigration clandestine. Selon les informations obtenues, des mesures opérationnelles et préventives et des opérations spéciales contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains sont également mises en œuvre dans le cadre de l'Organisation du traité de sécurité collective et, du côté russe, elles font intervenir le FMS, le MI, le FSB et Rosfinmonitoring.

Par ailleurs, une coopération en matière de réadmission fonctionne également sur la base d'accords bilatéraux. La Russie a conclu de tels accords non seulement avec l'UE, mais aussi notamment avec le Danemark, l'Islande, la Norvège, la Suisse, la Chine, la Turquie, l'Ukraine, l'Arménie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, la Moldavie, la Biélorussie et le Vietnam. Des négociations relatives à la réadmission sont en cours notamment avec l'Azerbaïdjan, le Turkménistan, le Tadjikistan, l'Inde, la Biélorussie, le Monténégro, la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine. Les autorités russes ont indiqué que tous les accords en vigueur fonctionnaient de façon satisfaisante.

Le **dialogue UE-Russie sur les migrations** a été lancé en 2011 et plusieurs sessions ont déjà été consacrées à l'immigration clandestine et à la migration légale. Plus particulièrement, deux sessions sur l'immigration clandestine et une sur la migration légale ont été organisées à Bratislava, Kaliningrad et Budapest (au sujet de la migration légale, les deux parties ont échangé des statistiques sur la pénurie de main-d'œuvre, les quotas, les visas, ainsi que leurs meilleures pratiques en matière de politiques d'intégration; concernant l'immigration clandestine, des statistiques sur les retours ont été échangées). Le dialogue sur les migrations est une plateforme utile de discussion et d'échange de meilleures pratiques sur les politiques migratoires respectives.

L'**union de la Russie et de la Biélorussie** et l'absence de contrôles aux frontières entre les deux pays nécessitent des contacts renforcés entre les organismes compétents. Les deux pays n'ont pas de politique commune en matière de visas et l'entrée en Russie n'implique pas l'autorisation d'entrer en Biélorussie, et vice versa.

Selon les informations obtenues, tant le BGS que le FMS russes coopèrent avec les autorités migratoires biélorusses dans leur zone frontalière. Ceci étant dit, il ne semble exister aucun outil

concret (bases de données, échanges d'information) attestant cette coopération (à l'exception de la reconnaissance mutuelle des cartes de migration).

Le FMS dispose de **statistiques** assez complètes et détaillées sur les entrées et séjours de migrants réguliers en Russie (en particulier grâce à une base de données existante sur les entrées/sorties). L'un des chiffres les plus marquants révèle que 13 à 14 millions de RPT entrent en Russie chaque année. La majorité de ces personnes (70 %) sont originaires des pays de la CEI et seulement 10 % de l'Union européenne. Moins de 5 % des «entrants» viennent en Russie pour y résider à long terme.

Le FMS est au fait de la composition des **flux d'immigration clandestine** en Russie, mais aucune statistique plus détaillée n'a été en réalité fournie. Selon les informations disponibles, l'immigration clandestine (estimée à environ 4 millions de personnes) provient essentiellement des pays de la CEI (80 %) et concerne des migrants initialement réguliers qui restent ensuite sur le territoire russe au-delà de la période de validité de leur permis. Il ne semble pas y avoir de statistiques communes sur l'immigration clandestine entre le FMS et le BGS, et chaque organisme collecte ses propres données (le FMS sur la situation sur le territoire et le BGS sur les interceptions à la frontière). Il en résulte un manque de connaissances approfondies sur les flux d'immigration clandestine en Russie. En conséquence, aucun des deux organismes compétents ne prépare d'analyse des risques complète et structurée, ou du moins aucune analyse n'a été remise aux experts de l'UE durant leur mission.

Selon les informations fournies par le FMS, les **règles relatives à l'immigration clandestine**, qui sont clairement fixées par la loi, ont été évaluées et visent à renforcer les sanctions à l'encontre de l'organisation de l'immigration clandestine. La responsabilité des transporteurs de passagers ne disposant pas de l'autorisation requise pour entrer en Russie est prévue par le Code des infractions administratives. Le FMS coopère également avec les transporteurs ferroviaires en leur donnant accès à la base des données personnelles afin qu'ils puissent y repérer les personnes figurant dans la liste d'interdiction de réadmission.

Le FMS, qui est compétent pour la détection de l'immigration clandestine à l'intérieur de la Russie mais n'est pas un organe répressif, effectue les contrôles en coopération avec la police et d'autres organismes si nécessaire. Le FMS se focalise clairement sur les contrôles sur le lieu de travail. Les contrôles réguliers exigent une planification préalable (un an à l'avance) et une publication. Les contrôles inopinés requièrent l'autorisation du ministère public.

Une **base de données entrées/sorties** a été créée par le FMS en coopération avec le BGS. Elle recueille des données sur les entrées, les sorties et le séjour des RPT en Russie. Un autre système est actuellement développé sous la forme d'un exercice pilote visant à ce que les cartes de migration qui doivent être présentées par tous les RPT lors de leur entrée en Russie (à l'exception des ressortissants biélorusses) soient remplies électroniquement. Le système fonctionne déjà dans les aéroports de Moscou et devrait être étendu à l'avenir à tous les PPF (aucune date précise n'a cependant été fournie).

Une personne appréhendée en situation de séjour irrégulier en Russie peut faire l'objet d'une **amende** administrative et/ou se voir délivrer un ordre d'éloignement. Cette personne peut également se voir imposer une interdiction de réadmission dont la durée peut être illimitée pour ceux qui enfreignent les règles migratoires à plusieurs reprises. Les informations concernant les personnes faisant l'objet d'interdictions d'entrée sont introduites dans une base de données spéciale.

Si la personne est appréhendée pour la première fois, il semble que la seule sanction qui lui soit imposée soit une amende administrative (sans ordre d'éloignement). Cette personne est toutefois laissée dans une situation ambiguë quant à son statut en Russie. Les personnes appréhendées sont

également soumises à un relevé d'empreintes digitales et leurs données sont enregistrées dans une base de données.

Il existe deux types de **procédure de retour**: l'éloignement et l'expulsion. Le cadre juridique et la procédure sont régis dans les deux cas par la loi fédérale n° 115 FZ et par une ordonnance du MI.

L'**éloignement administratif** peut être volontaire ou imposé, et est ordonné par un tribunal. Il est effectué par le **service fédéral des huissiers de justice**, ou par la **police**. L'**expulsion** s'applique à un citoyen étranger qui n'a pas quitté le territoire russe tel que l'exigeaient les règles migratoires (p. ex. résiliation ou annulation d'un permis ou de la validité d'un visa, refus de demande d'asile etc.). La décision d'expulsion est prise par le responsable de l'unité territoriale du FMS ou par le directeur du FMS. Le droit de recours contre ce type de décisions peut être exercé par la personne concernée dans un délai de dix jours.

Dans le cadre d'un retour effectif, la personne sera soumise à **réadmission** si la Russie a conclu une procédure de réadmission avec le pays d'origine.

Il existe deux types de centres de détention: ceux pour les personnes soumises à un éloignement ou à une expulsion et ceux pour les personnes dont le retour dans le pays d'origine est couvert par un accord de réadmission. Ces derniers sont gérés par le FMS. Les premiers sont gérés par le MI, mais ils le seront également par le FMS à partir de 2014. Les personnes peuvent être placées en détention sur la base d'une décision de justice, qui peut être contestée en appel dans un délai de 10 jours. Le Code des infractions administratives ne prévoit pas de période de détention maximale.

Certains centres pour migrants en attente de réadmission ont été construits avec le soutien du projet AENEAS de l'Union européenne à la suite de la conclusion de l'accord de réadmission UE-Russie. Les centres pour immigrés clandestins en attente de réadmission qui ont fait l'objet d'une visite des experts de l'UE (région de Moscou, Rostov-sur-le-Don et Pskov) ont été déclarés conformes aux normes générales de l'UE.

2.2 Questions relatives à l'asile

- **Instaurer des procédures d'asile claires et transparentes auxquelles les demandeurs d'asile peuvent réellement avoir accès.**
- **Accorder un statut à part entière, comprenant des droits et des devoirs, aux personnes dont le besoin de protection internationale est reconnu conformément aux obligations des parties en vertu du droit international, y compris la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et le protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés.**

La Russie a adhéré à la **Convention de 1951** relative au statut des réfugiés et au Protocole de 1967 en 1993, année lors de laquelle le pays a également adopté sa première loi sur les réfugiés. La loi étend son champ d'application à l'asile dit «temporaire» (protection subsidiaire). Depuis lors, la législation a été largement modifiée. En outre, une toute nouvelle loi sur les réfugiés, qui devrait s'attaquer à de nombreuses questions en suspens, est en cours de préparation.

En principe, toute **demande d'asile** doit être introduite au niveau d'un PPF lors de l'entrée sur le territoire russe. Toutefois, dans la pratique, ces requêtes peuvent aussi être adressées lorsque la personne concernée se trouve déjà sur le territoire russe, que ce soit légalement ou de manière clandestine. Les demandes d'asile sont examinées par les antennes territoriales du FMS.

Dans ce contexte, il convient de souligner que le FMS n'est pas représenté aux PPF. Cette situation nécessite une solide coopération entre le BGS et le FMS ainsi qu'une formation adéquate des garde-

frontières en matière de protection internationale. Les informations sur les procédures pertinentes devraient également être disponibles aux PPF.

Durant les visites des experts de l'UE aux PPF, très peu d'informations sur la protection internationale et les procédures étaient disponibles pour les demandeurs d'asile potentiels. Le BGS a fait valoir que la formation de base de ses garde-frontières englobe aussi la protection internationale. Le FMS a également signalé qu'il organisait des formations pour le BGS à ce sujet. Dans la pratique, la coopération entre le BGS et le FMS semble se faire au cas par cas. Ceci pourrait entraîner dans certaines situations un refus d'entrée pour une personne demandant l'asile à un PPF. L'un des objectifs du nouveau projet de loi sur l'asile est de réviser les procédures aux frontières.

Dès lors qu'une demande d'asile a été introduite, la **recevabilité** de celle-ci doit être examinée dans un délai de cinq jours. Toutefois, aucun document n'est remis au demandeur durant cette période, ce qui pourrait entraîner un risque de refoulement dans certains cas. Selon le FMS, une demande est jugée irrecevable uniquement si le demandeur fait l'objet d'une procédure criminelle, auquel cas la demande d'asile ne peut être examinée qu'une fois la procédure close. Selon les informations obtenues, seuls 1 à 2 % des dossiers sont déclarés irrecevables. La décision de recevabilité peut être contestée devant un tribunal.

Lorsqu'un dossier a été déclaré recevable, un **examen approfondi de la demande** est effectué par les agents des antennes territoriales du FMS, qui mènent des entretiens avec les demandeurs (ces derniers doivent aussi remplir des questionnaires spéciaux). L'assistance gratuite d'un interprète est normalement assurée, bien que certains problèmes puissent survenir avec des langues moins courantes.

Lorsqu'il évalue les demandes d'asile, le FMS utilise différentes sources, y compris les siennes et celles du MAE. Selon les renseignements obtenus, les informations proviennent également de demandes régulièrement adressées à l'UNHCR et auprès d'ONG spécialisées dans les droits de l'homme. Toutefois, le FMS ne semble pas disposer d'un système concret et structuré de recherche d'informations sur les pays d'origine (COI) qui pourrait contribuer à une approche plus systématique dans l'évaluation de chaque dossier.

La décision relative à une demande doit être rendue dans un délai de trois mois (la période peut être prolongée de trois mois supplémentaires).

Tout **refus** de demande d'asile peut être contesté en appel dans un délai d'un mois. L'appel suspend la procédure de retour. Il n'existe pas de chambre de recours ou de tribunal spécialisé dans les affaires d'asile. Les appels sont traités par le système judiciaire traditionnel. Le FMS a déclaré qu'il organisait régulièrement à l'attention des juges des formations sur la protection internationale. Cela étant, il n'a pas été possible de vérifier l'efficacité de ces formations ni le taux de réussite en appel, les autorités compétentes ayant refusé de rencontrer les experts de l'UE. Selon des sources non gouvernementales, le nombre de décisions de justice annulant des décisions administratives dans ce type de recours est proche de zéro. La personne dont la demande a été refusée est contrainte de quitter le territoire russe dans les trois jours suivant la notification de la décision.

Les personnes reconnues comme des **réfugiés** obtiennent ce statut pour une période indéterminée. Cela résulte d'un changement introduit en 2013; auparavant, le statut était accordé pour une période de trois ans renouvelable après une nouvelle procédure de demande et d'évaluation. La législation russe protège les réfugiés reconnus contre le refoulement. Les personnes reconnues comme des réfugiés se voient remettre des pièces d'identité biométriques (depuis juillet 2013). Ils possèdent les mêmes droits socio-économiques que les citoyens russes (y compris en matière de liberté de circulation, de travail, d'éducation, de soins de santé). La possibilité d'exercer ces droits dépend toutefois fortement, dans la

pratique, de l'enregistrement ou non de la personne concernée à une adresse en Russie, ce qui peut pour certains constituer un obstacle (en particulier ceux qui séjournent en dehors des centres d'accueil). L'accès à ces droits peut même s'avérer plus compliqué encore pour les bénéficiaires reconnus de l'«asile temporaire» (une forme de protection subsidiaire), étant donné que leur statut est moins privilégié que celui des autres réfugiés (les droits sont les mêmes que ceux des demandeurs d'asile et le statut est accordé pour un an). Le nouveau projet de loi sur la protection internationale aligne le statut des bénéficiaires de l'asile temporaire sur celui des réfugiés, ce qui est un pas dans la bonne direction.

En ce qui concerne les **conditions d'accueil** des demandeurs d'asile, le FMS s'occupe de la gestion de plusieurs centres d'accueil où les demandeurs d'asile sont autorisés à séjourner, mais n'y sont pas contraints. En dehors de ces centres, et si les demandeurs ne souhaitent pas y séjourner, aucune autre assistance (p. ex. de l'argent de poche ou des coupons alimentaires) ne leur est fournie.

Durant la procédure, les demandeurs sont protégés contre le refoulement. Ils sont autorisés à travailler et ont accès aux soins de santé et à l'éducation. L'accès à ces droits dépend toutefois de l'enregistrement, qui peut être difficile à obtenir pour ceux qui ne vivent pas dans un centre d'accueil. Au niveau des **statistiques**, le taux de reconnaissance des demandeurs d'asile semble relativement faible. Au cours de la période 2006-2011, seuls 7 % (9 % en 2011) des quelque 13 000 demandeurs ont été reconnus comme des réfugiés. Néanmoins, 40 % des demandeurs ont obtenu l'asile temporaire. Il s'agissait essentiellement de demandeurs originaires d'Afghanistan, de Géorgie et plus récemment de Syrie.

- **Coopérer étroitement, dans le cadre du dialogue UE-Russie sur les migrations, à propos des questions relatives à l'asile.**

Le 14 décembre 2011, une session thématique consacrée à la protection internationale s'est tenue à Moscou dans le cadre du dialogue UE-Russie sur les migrations. Durant cette session, les parties ont échangé des informations, des données statistiques et des expériences à propos de tous les aspects de l'octroi de l'asile, y compris le droit international et national, et elles ont examiné les possibilités de développer la coopération entre la Russie et l'UE dans ce domaine à l'avenir. Les prochaines sessions spécialisées sur la protection internationale devraient être organisées dans le cadre du dialogue sur les migrations en décembre 2013 à Stockholm et en 2014.

Par ailleurs, dans le cadre du processus de Prague («Prague Proces Targeted Initiative») et de son projet pilote, ainsi que du projet «initiative qualité pour l'Europe orientale» de l'UNHCR — tous deux soutenus par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) et financés par l'UE — plusieurs modules de formation de l'EASO ont été traduits en russe (inclusion, COI, techniques d'entretien, et préparation et prise de décision). La Russie a été conviée à participer aux deux projets.

- **Échanger des informations sur les structures administratives respectives compétentes pour le traitement des questions d'asile, y compris sur les installations d'accueil des demandeurs d'asile, et s'employer à résoudre les lacunes éventuelles.**

Le FMS est l'organisme responsable de la réception et de l'examen des demandes de protection internationale. Selon les informations fournies par la partie russe, les antennes territoriales du FMS ont des départements «réfugiés» distincts chargés du traitement des demandes d'asile, dont le personnel reçoit plusieurs fois par an une formation adéquate par des experts du FMS et de l'UNHCR.

Le FMS coopère régulièrement avec l'UNHCR en matière d'asile. Plusieurs ONG sont actives dans ce domaine et collaborent également avec le FMS et l'UNHCR.

Les experts de l'UE ont inspecté deux **centres d'accueil** pour demandeurs d'asile à Ochyor et Vishnyi Volochek et les ont évalués positivement, même s'ils étaient situés dans des régions plutôt isolées. Aucun des deux ne fonctionnait à pleine capacité.

Les deux **centres d'accueil** inspectés disposaient d'un «point santé» employant au moins deux infirmières qualifiées. Un des centres disposait également d'un psychologue parmi les membres de son personnel. Le personnel des centres ne comptait pas d'interprètes. En cas de besoin, il pouvait être fait appel à des services d'interprétation externes.

Le personnel des centres ne semble pas recevoir de **formation** particulière sur les besoins spécifiques des demandeurs d'asile ou des réfugiés, ou des personnes vulnérables en particulier. Les autorités des deux centres ont déclaré privilégier une approche individuelle, chaque résident recevant les soins et l'attention dont il a besoin.

- **Développer un vaste échange d'informations sur leurs politiques respectives en matière d'intégration et d'adaptation des réfugiés reconnus et des personnes bénéficiant d'une protection internationale, et s'employer à résoudre les lacunes éventuelles.**

Il ne semble pas y avoir de politique spéciale consacrée à la question de l'intégration et de l'adaptation à la société russe des personnes bénéficiant d'une protection internationale. Dans la pratique, toutefois, on dénombre quelques initiatives semblables à celles proposées aux autres migrants. La plupart d'entre elles visent les réfugiés qui choisissent de séjourner dans l'un des centres d'hébergement publics. Aucun programme d'intégration ni assistance spécifique n'est prévu pour ceux qui résident en dehors des centres.

Un certain niveau d'intégration est assuré par les droits garantis aux réfugiés, y compris l'éducation ou la possibilité d'acquérir la citoyenneté russe. Par ailleurs, les réfugiés ont officiellement le droit d'«inviter» les membres de leur famille. Ces derniers sont toutefois soumis à la même procédure de reconnaissance.

2.3 Questions relatives à la gestion des frontières

- **Optimiser le mécanisme de travail approprié pour une coopération plus étroite et des contacts et un échange d'informations plus approfondis entre les services frontaliers de la Fédération de Russie et des États membres de l'UE, en particulier au niveau des points de passage frontaliers officiels, et veiller à la mise en œuvre effective de l'arrangement de travail entre l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne («FRONTEX») et le service de surveillance des frontières du service fédéral de sécurité de la Fédération de Russie.**

En 2006, le BGS a mis en place une coopération avec Frontex par la signature d'un arrangement de travail. Depuis lors, plusieurs plans d'action ont été convenus en vue du développement progressif de la coopération. Le dernier d'entre eux, portant sur la période 2013-2015, a été adopté en octobre 2013. Cette coopération couvre l'ensemble du spectre d'activités de Frontex et s'intéresse particulièrement aux opérations et à l'analyse des risques. Certaines avancées positives ont été réalisées. Il y a toutefois encore matière à amélioration dans le domaine de l'échange d'informations et des activités d'analyse, non seulement en ce qui concerne l'échange concerté, défini et régulier de données statistiques, mais aussi en matière d'analyse conjointe, ce qui pourrait permettre de mieux comprendre la situation en matière d'immigration clandestine dans la région.

La coopération entre le BGS et les organismes de contrôle des frontières des États membres de l'UE frontaliers de la Russie est satisfaisante et mise en place aux niveaux central, régional et local. Cette coopération prévoit également la mobilisation de délégués frontaliers pour des contacts directs au

quotidien. Elle comprend aussi un échange des meilleures pratiques et l'organisation de formations communes. Cela étant, l'échange d'informations reste limité, en particulier concernant la violation des «frontières vertes», les faux documents détectés aux PPF et les files d'attente aux PPF.

- **Prendre les mesures nécessaires pour développer la coopération entre l'Agence fédérale russe pour le développement des installations frontalières de l'État (Rosgranitsa) et l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne («FRONTEX»).**

Rosgranitsa est associée à plusieurs forums internationaux multilatéraux en matière de coopération. L'agence a également mis en place une coopération (dans les limites de ses compétences) avec les États membres de l'UE voisins et il existe à cet effet des protocoles de coopération avec les autorités lettonnes et estoniennes.

Durant la mission des experts, Rosgranitsa a réitéré sa proposition de 2010 visant à établir et signer un mémorandum/arrangement conjoint avec Frontex afin de coopérer au développement des PPF, en particulier en matière d'échange de meilleures pratiques. Entre-temps, Rosgranitsa a participé à plusieurs événements organisés par Frontex, notamment dans le domaine de la recherche et du développement des systèmes de contrôle des frontières de demain.

- **Déployer le personnel, les ressources, l'équipement technique et l'infrastructure adéquats aux endroits pertinents de la frontière nationale, et assurer la mise en œuvre effective des procédures et meilleures pratiques de contrôle des frontières aux points de passage frontaliers communs afin de garantir un environnement sécurisé pour la circulation transfrontalière entre l'UE et la Fédération de Russie tout en luttant contre la criminalité transfrontalière, améliorer l'efficacité des contrôles de cette circulation, rendre le franchissement des frontières communes moins laborieux et réduire le temps d'attente.**

La mission des experts de l'UE dans le cadre du «bloc 2» s'est rendue en de nombreux PPF à différents endroits de la frontière russe, à savoir au niveau de la frontière avec le Kazakhstan (Karaozek-Kotyayevka), l'Ukraine (Matveyev Kurgan, Kuibyshev, Krasnodon, Belgorod, Naumovka, Nehotyeyevka et Troebortnoe), la Biélorussie (en raison de l'absence de contrôles frontaliers, il n'y a pas de PPF), la Lettonie (Terehova-Burachki et Zilupe-Sebeza) et l'Estonie (Narva-Ivangorod et Kunichina-Gora) ainsi que dans différents aéroports (Domodedovo, Sheremetyevo, Vnukovo, Rostov-sur-le-Don et Astrakhan) et ports maritimes (Saint-Pétersbourg et Astrakhan).

Rosgranitsa est l'organisme russe chargé de l'achat de l'équipement et du développement des infrastructures aux PPF. Cet organisme détient l'équipement et l'infrastructure de base dans les 372 PPF internationaux et les 259 PPF locaux situés tout au long de la frontière russe. Il est également responsable du développement des PPF existants. Un programme de financement spécial, pris en charge par Rosgranitsa, est affecté au développement des installations et infrastructures aux PPF en Russie. À l'heure actuelle, les améliorations prioritaires sont les suivantes: la région de Sotchi, les frontières maritimes et les liaisons ferroviaires internationales. La frontière UE-Russie devrait également figurer parmi ces priorités.

Les améliorations et les modifications des infrastructures d'un PPF sont décidées par des organes de coordination spéciaux créés à cet effet. Ils rassemblent les principaux acteurs de tout PPF: Rosgranitsa, le BGS et le FCS.

De toute évidence, de nombreux efforts sont réalisés pour **améliorer les PPF existants**. Certains des PPF inspectés étaient très récents. Dans le même temps, les anciens PPF (toujours en service) situés à ces endroits étaient tout à fait obsolètes — les experts de l'UE n'ont pas véritablement eu accès à ces

installations. Quelques-uns des nouveaux PPF disposaient déjà des installations nécessaires à la réalisation de contrôles frontaliers conjoints (p. ex. aux frontières avec l'Ukraine et le Kazakhstan).

Des efforts sont également mis en œuvre afin de limiter le **temps d'attente** aux PPF les plus fréquentés (en particulier avec l'UE). Rosgranitsa est tout à fait conscient du problème. Certains terminaux (p. ex. à des PPF avec la Lettonie) ont été construits pour accélérer le contrôle des camions et plusieurs autres projets visent à renforcer la capacité d'autres PPF entre la Russie et les États membres de l'UE. Des mesures de facilitation sont également mises en place, par exemple sous la forme de sites internet retransmettant en temps réel les images de caméras installées aux PPF. Certaines améliorations pourraient être envisagées, en particulier pour remédier à la rigidité de la répartition actuelle des tâches entre le FCS (contrôle des marchandises uniquement) et le BGS (contrôle des personnes uniquement) et à l'approche très formaliste adoptée par chaque organisme vis-à-vis de ces procédures. Le 12 septembre 2013, le FCS a classé des lots de marchandises en provenance d'un État membre de l'UE dans le profil de risque le plus élevé, avec pour conséquence que 100 % des camions chargés cet État membre ont été «physiquement» contrôlés. Ces contrôles fastidieux ont exigé le déchargement complet du véhicule, une procédure très coûteuse et source de perturbations. Ni la Commission ni l'État membre en question n'avaient été informés au préalable. Cette pratique a considérablement allongé le temps d'attente aux PPF concernés. Les contrôles sont à présent revenus à la normale. La situation continuera d'être suivie de près.

La **législation et les pratiques** en matière de contrôles aux frontières sont conformes aux normes applicables. Les procédures sont relativement harmonisées dans l'ensemble du pays. La principale préoccupation semble être l'approche relative au contrôle des personnes aux frontières. Il semble que ces contrôles soient essentiellement axés sur la vérification de l'identité de la personne. Pratiquement aucune attention n'est accordée à l'objet de la visite, même si la loi autorise tout à fait les garde-frontières à interroger les voyageurs et à refuser leur entrée en cas de doute sur leur bonne foi. Les contrôles des personnes n'incluent pas le profilage des voyageurs, même aux grands aéroports, où l'aménagement des cabines ne permet même pas le repérage visuel des personnes avant que celles-ci se présentent devant le garde-frontière.

L'**équipement des PPF** est plutôt standard. Les agents effectuant les contrôles de «première ligne» disposent d'un lecteur de passeports, d'un ordinateur doté au minimum d'un accès à la base de données sur les personnes interdites d'entrée et les personnes recherchées, et d'un ensemble d'outils leur permettant de vérifier l'authenticité des documents. Cet équipement peut être considéré comme suffisant. Les «deuxièmes lignes» de contrôle des documents n'ont pas été montrées aux experts de l'UE, sauf à l'aéroport de Sheremetyevo et au port maritime de Saint-Pétersbourg. Ces contrôles de deuxième ligne étaient de qualité suffisante. Dans les autres PPF visités, on peut supposer que ces deuxièmes lignes n'existent pas. Cet état de fait semble être confirmé par une pratique selon laquelle, au niveau des PPF avec les États membres de l'UE, les contrôles de deuxième ligne sont effectués par les garde-frontières de l'Union européenne. Ce contexte, conjugué au fait qu'il n'existe pas de base de données sur les documents contrefaits et qu'aucune autre information sur ces documents n'est disponible aux PPF, pourrait limiter l'efficacité des contrôles aux frontières.

Dans certains aéroports, la préparation aux contrôles entièrement automatisés (dits «ABC») a été réalisée, et certaines portes sont déjà installées (même si elles ne sont pas encore opérationnelles). Les contrôles aux frontières effectués dans les trains ou sur les navires se font au moyen d'un équipement mobile garantissant le même contrôle de qualité qu'aux PPF fixes.

Les PPF inspectés étaient également équipés pour contrôler les marchandises (rayons infrarouges, détecteurs etc.), mais les experts de l'UE n'ont pas été autorisés à évaluer cet équipement en

profondeur. En raison de l'union douanière, les PPF avec le Kazakhstan ont de toute évidence uniquement été aménagés pour le contrôle des personnes.

En raison de l'**union entre la Russie et la Biélorussie** et de l'absence de contrôles aux frontières, il n'existe aucun PPF entre ces deux pays. Cet état de fait exige une coopération renforcée entre les autorités, qui n'a pas véritablement été constatée durant la mission de l'UE.

Une autre particularité est que **les ressortissants de la CEI peuvent entrer en Russie** sur la base de leur seul passeport intérieur (carte d'identité). Ce problème semble à présent avoir été traité, au vu de l'exigence récente imposée aux ressortissants de la CEI de détenir un passeport international pour franchir la frontière avec la Russie, qui devrait entrer en vigueur en 2015.

Les visas ne sont pas délivrés à la frontière, sauf dans des circonstances très exceptionnelles. Ceci étant dit, les garde-frontières ont le droit de prolonger le visa d'une durée maximale de trois jours lors de la sortie du territoire russe — c'est principalement le cas lorsqu'une personne a séjourné en Russie au-delà (maximum trois jours) de la période de validité de son visa.

En ce qui concerne la **surveillance des frontières vertes et bleues**, les experts de l'UE ont été informés de la présence des ressources et équipements adéquats. Les autorités russes ont toutefois refusé de fournir des informations plus détaillées. Il est par conséquent impossible de tirer des conclusions en matière.

- **Échanger des informations sur les structures administratives frontalières appropriées, assurer la coopération entre les services frontaliers, les organes répressifs et les autres organismes compétents, et s'employer à résoudre les lacunes éventuelles.**

Le BGS est l'autorité responsable de la surveillance de l'ensemble des frontières extérieures terrestres et maritimes de la Russie et du contrôle des frontières à tous les PPF. Ses activités sont réalisées aux niveaux fédéral, régional et local/du PPF. Le BGS fait partie intégrante du FSB depuis 2003, mais il dispose d'un budget propre. Rosgranitsa est un autre organisme participant à la gestion des frontières. Il est chargé de l'achat et de la gestion de l'équipement des PPF. Les autorités douanières sont également présentes à chaque PPF pour le contrôle des marchandises.

Les autorités concernées ont affirmé que la **coopération opérationnelle entre les organes répressifs russes**, c'est-à-dire le BGS, le FMS, la police/le MI et le FCS, fonctionne correctement. Selon les informations obtenues, des accords interinstitutionnels sont en place et des réunions sont organisées aux niveaux central, régional et local. Cette affirmation n'a pas pu être vérifiée par les experts de l'UE, car ceux-ci n'ont pu consulter aucun accord ou protocole de coopération écrit. La distinction rigide entre les tâches ainsi que les pratiques en vigueur entre le BGS et le FCS ne confirment pas véritablement la coopération entre ces deux organismes.

- **Développer un système de collecte et d'analyse des données afin de pouvoir réaliser une analyse régulière des risques pour la gestion des frontières.**

Le BGS (et le FMS) disposent d'**unités et de personnel spécialisés dans la collecte d'informations complètes**, les statistiques et les analyses des risques concernant les frontières aux niveaux central et régional. Certains doutes ont toutefois été soulevés quant à la circulation des informations collectées au sein même du BGS (du siège vers les PPF et vice versa). Il conviendrait en outre de renforcer l'échange d'informations entre les unités d'analyse des différentes autorités répressives. À l'heure actuelle, chacun de ces organismes développe ses propres statistiques en fonction de ses besoins et indicateurs, ce qui engendre notamment un manque de statistiques harmonisées sur l'immigration clandestine. Qui plus est, le service russe des statistiques (Rosstat) n'est pas compétent pour collecter des statistiques sur l'immigration clandestine.

Différentes bases de données sont développées par le BGS et le FMS pour répondre aux besoins principaux. L'interconnexion de certaines bases de données pourrait toutefois être améliorée, puisque certaines d'entre elles peuvent uniquement être consultées via les sections régionales respectives des organismes ou sur requête administrative officielle (p. ex. le système des entrées/sorties géré par le FMS).

Par ailleurs, il a été impossible d'évaluer la qualité et la méthodologie des **analyses des risques**. Les experts de l'UE n'ont pu consulter aucun exemple d'analyse des risques alors que, selon les informations obtenues, de telles analyses sont réalisées régulièrement sur une base mensuelle, trimestrielle et annuelle.

Une **coopération** est en place avec les États membres de l'UE voisins en matière de collecte et d'analyse des données. L'échange d'informations prévu dans le cadre de l'arrangement de travail entre le BGS et Frontex a été décrit plus haut.

La Russie a pour objectif de **collecter des données sur les voyageurs** arrivant sur son territoire, quittant celui-ci ou transitant par celui-ci par tout moyen de transport (aérien, maritime ou terrestre). La législation, progressivement mise en œuvre à partir du 1^{er} décembre 2013, contraint les opérateurs de transport à fournir des informations anticipées sur les voyageurs. Cette mesure semble plutôt avoir été prise pour des raisons de sécurité et non d'immigration clandestine. La partie russe a confirmé que le champ d'application de la législation était limité aux informations anticipées sur les voyageurs. La législation en question a été modifiée. La collecte prévue de données sur les passagers survolant le pays reste une préoccupation importante pour l'UE. La situation sera suivie de près.

- **Prendre une série de mesures pour la prévention et la suppression de la falsification de documents et leur utilisation pour le franchissement des frontières, notamment en formant le personnel des autorités répressives, des frontières et des douanes.**

Tous les **PPF visités** étaient équipés du matériel de base pour détecter les documents falsifiés. Le personnel est formé à l'utilisation de cet équipement au moyen de cours, de séminaires et d'ateliers.

Tous les garde-frontières de **première ligne** sont formés à la sécurité des documents dans l'un des centres de formation du BGS. Ils suivent également des cours de développement des qualifications une fois tous les cinq ans. Les responsables des PPF sont chargés des formations complémentaires organisées sur le terrain. Le personnel des PPF doit passer un examen une fois par an. Des cours de recyclage sont généralement organisés de façon ponctuelle.

Les documents suspects font l'objet d'un examen plus détaillé lors des **vérifications de deuxième ligne** (si elles existent au PPF en question – voir plus haut les remarques sur les contrôles de documents de deuxième ligne). Les agents responsables des deuxièmes lignes ne reçoivent pas de formation spécifique, mais ils sont recrutés parmi les membres du personnel les plus expérimentés.

Aucune **base de données** n'existe sur les documents falsifiés, et aucun support spécifique contenant des exemples de faux documents n'était disponible aux PPF. Les supports les plus courants disponibles aux PPF sont les spécimens de documents de voyage internationaux avec description de leurs principaux éléments de sécurité. Les nouveautés en matière de falsification sont communiquées de façon ponctuelle (p. ex. lors de la prise de service de l'équipe).

- **Mettre en place des programmes de formation et appliquer des mesures de lutte contre la corruption, y compris des normes éthiques, à l'intention spécifique des agents des structures frontalières nationales, et s'employer à résoudre les lacunes éventuelles.**

Les experts de l'UE se sont rendus à l'**académie** du BGS et dans l'un des instituts de formation des agents. Le système de formation des agents a fait l'objet d'une évaluation positive et, selon les informations obtenues, il est conforme au processus de Bologne. L'approche académique et la recherche scientifique font partie intégrante de la formation. Les mesures anti-corruption et l'éthique sont au programme de la formation de base de tous les agents.

L'institut organise également des cours de mise à niveau pour les agents du BGS. Ces cours doivent obligatoirement être suivis tous les cinq ans par chaque agent et leur durée est d'un ou deux mois. Les programmes de formation des garde-frontières et des adjudants n'ont cependant pas été présentés à l'équipe chargée de la mission.

Selon les informations obtenues, **les mesures anti-corruption et les normes éthiques** sont au programme de la formation de base des agents du BGS. Les experts de l'UE ont toutefois été informés que ni le FMS ni le BGS ne dispensaient de formations complémentaires sur la lutte contre la corruption. Les experts de l'UE n'ont pas été autorisés à voir le code anti-corruption du BGS. Il leur a été expliqué que différents types de contrôles internes et externes, y compris des questionnaires adressés aux voyageurs, des lignes téléphoniques spéciales et des caméras, étaient disponibles aux PPF pour détecter et prévenir les tentatives de corruption.

Sujets de préoccupation et actions de suivi recommandées dans le cadre du bloc 2:
--

Sur la base des constatations susmentionnées, la Commission a identifié les sujets de préoccupation suivants, qui nécessiteront des discussions plus approfondies avec les autorités russes:

- Les conditions de séjour sur la base d'un permis de résidence temporaire et/ou d'un permis de travail semblent inutilement complexes, en particulier eu égard à la durée des voyages d'affaires, à la procédure d'enregistrement, au système des quotas, à la procédure de renouvellement et aux tests médicaux exigés.
- Il n'existe pas de stratégie d'intégration complète, y compris pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale, ce qui limite la capacité de gestion efficace des flux migratoires légaux.
- Les décisions d'octroi du statut de protection internationale ne semblent pas s'appuyer sur un système cohérent d'informations sur le pays d'origine, lequel pourrait constituer pour les autorités une base solide d'informations sur la situation réelle dans les pays d'origine des demandeurs. Cela peut avoir un impact sur la cohérence de ces décisions.
- L'absence de contrôles aux frontières entre la Russie et la Biélorussie permet la libre circulation entre les deux pays (y compris des mouvements secondaires potentiels de personnes en séjour irrégulier). Afin de prévenir efficacement les abus potentiels, une coopération concrète et structurelle doit être mise en place entre le FMS/BGS et les autorités biélorusses compétentes.
- La gestion efficace des migrations exige une bonne coopération entre les autorités de contrôle de la frontière (c'est-à-dire le BGS) et les autorités responsables de la situation sur le territoire (le FMS), par exemple via une éventuelle interconnexion de bases de données, la présence d'agents du FMS à certains PPF et la diffusion d'informations sur les procédures d'asile. Cela garantirait non seulement une bonne vue d'ensemble de la situation (p. ex. des statistiques sur les immigrés clandestins appréhendés sur le territoire et à la frontière) mais aussi un accès effectif aux mécanismes de protection internationale à la frontière.

- Dans certains cas, les personnes appréhendées alors qu'elles séjournent illégalement en Russie ne se voient pas délivrer un ordre d'éloignement, mais sont seulement sanctionnées par une amende administrative. Cette situation pourrait créer des vides juridiques, la personne n'ayant pas le droit de séjourner en Russie mais n'étant pas non plus obligée de quitter le pays.
- De nombreux PPF à la frontière avec l'UE n'ont pas une capacité suffisante pour gérer efficacement le flux de personnes, ce qui ne fait que contribuer à la longueur des temps d'attente. En outre, l'infrastructure de certains PPF à la frontière avec des pays de la CEI est obsolète. Ce problème pourrait être résolu par le développement des PPF en question et par l'amélioration des procédures de contrôle aux PPF par différentes autorités. Dans ce contexte, il convient également de noter que les autorités n'ont pratiquement pas recours au profilage et à l'analyse des risques lors des contrôles de personnes aux PPF. Ces techniques pourraient pourtant contribuer à améliorer l'efficacité de ces contrôles.

Les actions suivantes sont recommandées pour améliorer la mise en œuvre des mesures communes pertinentes:

- rendre totalement opérationnelle la procédure accélérée prévue par l'accord de réadmission UE-Russie en informant et en formant les garde-frontières aux tâches qui leur incombent dans ce contexte;
- adopter le nouveau projet de loi sur l'asile, qui vise notamment à réglementer la procédure à la frontière; à rapprocher les droits des personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire de ceux des réfugiés; à donner accès aux droits indépendamment du statut d'enregistrement; à fournir la documentation adéquate aux demandeurs d'asile, même dans le cadre de la procédure de recevabilité;
- compte tenu du nombre important de demandeurs d'asile originaires de Russie dans l'Union européenne, organiser des campagnes d'information dans la plupart des régions concernées à propos des droits et obligations des personnes bénéficiant de la protection internationale ou de celles qui en font la demande au sein de l'UE;
- améliorer l'échange d'informations statistiques pertinentes, harmonisées, basées sur des indicateurs et régulières ainsi que les travaux d'analyse conjoints avec Frontex dans le cadre de l'arrangement de travail conclu par le BGS;
- effectuer des contrôles de documents de «deuxième ligne» à tout le moins aux PPF les plus fréquentés, et doter les PPF d'éléments d'information appropriés sur les techniques de falsification possibles, de sorte qu'ils soient mieux équipés pour détecter les faux documents.

En raison d'un manque d'informations, la Commission n'a pas été en mesure d'évaluer pleinement les progrès réalisés dans les domaines suivants relevant du bloc 2:

- stratégie de surveillance des frontières vertes et bleues (équipement, techniques etc.);
- contenu des formations et code d'éthique des garde-frontières;
- efficacité du système de recours judiciaire en matière d'asile (statistiques, formations etc.);
- éventuels rapports d'analyse des risques sur l'immigration clandestine et la gestion des frontières;
- contenu des accords interinstitutionnels entre le BGS et d'autres organes répressifs quant à la coopération en matière de gestion des frontières.

Bloc 3: Ordre public, sécurité et coopération judiciaire

Évaluation générale

Grâce à sa structure administrative complète et aux compétences de ses autorités **répressives**, la Russie a contribué activement, au cours de ces dernières années, à la lutte contre **la criminalité transnationale, le terrorisme et la corruption**. La pléthore d'organismes a toutefois comme

inconvenient un chevauchement potentiel des compétences. Une interconnexion des bases de données pourrait aussi améliorer les contacts entre les différents organes. En outre, bien que la Russie soit ouverte à la coopération internationale et qu'elle ait établi différents canaux à cet effet dans les domaines examinés, il s'avère dans la pratique que le processus est très centralisé et que tout passe par le siège central des organismes concernés. Cela provoque des retards importants dans la gestion des demandes de pays tiers. Cette coopération pourrait être renforcée par la conclusion de l'accord opérationnel avec Europol. La réforme de la police réalisée sur plusieurs années devrait être ajustée, car certains de ses objectifs initiaux n'ont apparemment pas été atteints.

La Russie a développé un système complet de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (**LBC/FT**). Les manquements identifiés par le groupe d'action financière internationale (GAFI) seront prochainement corrigés par des amendements législatifs. Les autorités russes mettent également en œuvre une stratégie globale de **lutte contre la drogue** visant à supprimer à la fois l'offre et la demande. Concernant la **traite des êtres humains** (TEH), la Russie reconnaît elle-même que ses données n'appréhendent pas toute l'étendue du problème. Bien que des mesures soient prises pour lutter contre les aspects criminels de la TEH, il n'y a pas de cadre précis pour le traitement global des victimes (y compris en termes de centres d'hébergement). La Russie dispose également d'une vaste stratégie de **lutte contre le terrorisme**, conforme aux pratiques internationales, laquelle se focalise sur la menace en provenance de la région du Caucase du nord. Peu d'efforts ont cependant été réalisés, dans les domaines précités, pour **analyser les risques** liés à la mise en place de l'union douanière (avec le Kazakhstan et la Biélorussie) et à un éventuel régime d'exemption de visa avec l'Union européenne.

La Russie a récemment consenti de nombreux efforts stratégiques et législatifs en matière de lutte contre la **corruption**. Elle a maintenant ratifié toutes les grandes conventions internationales, y compris celles de l'ONU, de l'OCDE et du Conseil de l'Europe (COE), et elle est par conséquent soumise à leurs mécanismes de suivi. La Russie semble ouverte à la mise en œuvre des recommandations formulées durant ces activités de suivi. Plusieurs sujets de préoccupations demeurent toutefois en la matière, notamment en ce qui concerne la coopération avec la société civile, l'indépendance du pouvoir judiciaire et les marchés publics.

En matière de **coopération judiciaire**, la Russie a ratifié les deux conventions de La Haye sur l'enlèvement d'enfants et la protection des enfants. La mise en œuvre de cette dernière (quelques légères améliorations étant possibles) est prête, bien que l'on soit encore en attente de l'acceptation de l'adhésion de la Russie par tous les États membres de l'UE. La première convention est entrée en vigueur très récemment et, bien que l'autorité centrale ait été désignée, la législation de mise en œuvre est toujours en cours de préparation. En matière criminelle, la Russie est partie aux principales conventions du COE, ce qui permet une coopération efficace. La coopération judiciaire en matière pénale est toutefois (comme dans le domaine répressif) extrêmement centralisée, d'où des retards dans les réponses aux diverses requêtes. En outre, certains États membres de l'UE rencontrent des problèmes, leurs requêtes n'étant pas traitées dans les six mois ou restant sans réponse.

Sur le plan de la **protection des données**, la Russie a ratifié la convention du COE, qu'elle a mise en œuvre au moyen de plusieurs lois fédérales et d'autres mesures d'exécution. La ratification du protocole additionnel demeure toutefois en attente et la Commission considère que l'organe de supervision désigné (Roskomnadzor) n'est pas indépendant.

Commentaires détaillés

3.1 Lutte contre la criminalité transnationale organisée, le terrorisme et la corruption

- **Respecter les normes internationales pertinentes dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, en particulier en suivant effectivement les recommandations du groupe d'action financière internationale (GAFI).**

La Russie a mis en place un système de LBC/FT complet depuis l'adoption de sa première législation en 2001. La principale base juridique dans ce domaine est la loi fédérale n° 115-FZ. Certaines dispositions du code pénal et du code des infractions administratives sont également applicables dans ce contexte. Ce cadre juridique a été modifié à plusieurs reprises, essentiellement en vue de rendre conforme aux normes internationales.

L'organisme central en la matière est le service fédéral de surveillance financière (**Rosfinmonitoring**), qui joue le rôle de cellule de renseignements financiers en Russie. Il a été placé sous l'autorité directe du Président en mai 2012. Rosfinmonitoring est un organisme professionnel, bien équipé et disposant d'effectifs suffisants (au siège et dans les antennes régionales).

Rosfinmonitoring dirige le mécanisme national de coordination contre le blanchiment de capitaux et prend part au mécanisme national de lutte contre le terrorisme. En outre, l'organisme a été chargé en août 2013 d'élaborer une stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et a présenté le 5 juillet 2013 un plan d'action visant à augmenter la transparence et à prévenir l'utilisation abusive des sociétés et d'autres personnes morales. En 2014, Rosfinmonitoring procédera également à la toute première évaluation nationale de la menace dans le domaine LBC/FT. Rosfinmonitoring dirige également un **centre international de formation et de méthodologie**, qui organise des formations appropriées pour 3 000 participants par an. Des cours en ligne sont également disponibles à des fins d'auto-apprentissage. Les enquêtes criminelles sur les **affaires de LBC** notifiées par Rosfinmonitoring sont menées par plusieurs organes répressifs, tandis que l'investigation des **affaires de FT** est réalisée par le FSB suite à un rapport de Rosfinmonitoring.

Rosfinmonitoring mène une **coopération internationale** active, notamment en assumant le secrétariat du groupe eurasiatique (GEA) et en reprenant la présidence du GAFI en juillet 2013. En 2011, 1 200 échanges d'information ont eu lieu avec des cellules étrangères de renseignements financiers.

Le système russe de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a été évalué en profondeur par différents acteurs internationaux (**GAFI et COE/Moneyval**) ces dernières années. Afin de répondre aux recommandations formulées par le GAFI dans son dernier rapport, publié en 2012, un projet de loi comportant une série d'amendements à la législation nationale a été présenté à la Douma. Une fois ce projet de loi entré en vigueur, la principale question en suspens restera la **responsabilité criminelle des personnes morales**, qui n'est toujours pas prévue par la loi russe.

La mission a relevé des progrès substantiels, en cohérence avec les évaluations réalisées par d'autres acteurs internationaux. Selon les experts de l'UE, le cadre institutionnel et légal russe est pour l'essentiel conforme aux normes internationales. Les **statistiques** d'activité fournies durant la mission de l'UE figurent dans le «deuxième rapport d'étape écrit du troisième cycle» soumis à Moneyval.

En ce qui concerne le **financement du terrorisme**, les autorités russes ont fait état d'une interconnexion croissante entre le terrorisme et le crime organisé et du recours à des procédés d'extorsion, des vols et des cambriolages pour financer des activités terroristes. Les autorités sont bien conscientes des risques dans ce domaine.

La **coopération inter-organismes** entre Rosfinmonitoring et le FSB semble bien établie et efficace.

- **Continuer à renforcer l'échange d'informations et la coopération entre les organismes compétents des deux parties afin de lutter efficacement contre le trafic illicite de stupéfiants, de substances psychotropes et de leurs précurseurs, et mettre effectivement en œuvre l'arrangement de travail entre l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) et les organismes compétents de la Fédération de Russie.**

La **stratégie nationale de la politique de lutte contre la drogue** élaborée par le service fédéral de contrôle des drogues (FDCS) de Russie a été adoptée en 2010 et est en vigueur jusqu'en 2020. Elle s'intéresse en priorité aux points suivants: la réduction de la demande, la réduction de l'offre et la coopération internationale.

Le principal organisme responsable de la lutte contre la criminalité liée à la drogue, et notamment de la mise en œuvre de la stratégie, est le **FDCS**. En 2007, la Russie a mis en place un comité central de lutte contre les stupéfiants, doté de comités régionaux à travers le pays, afin de coordonner les travaux et les actions dans ce domaine. Le comité est dirigé par le FDCS et, selon les informations obtenues, il fait intervenir d'autres organes répressifs.

Concernant la **réduction de la demande**, l'accent est mis sur les jeunes qui n'ont pas encore fait un usage abusif de la drogue. Traitement et réadaptation sont disponibles, et une coopération est en place avec les écoles, parents et ONG. Des investissements sont réalisés dans la création de centres de traitement, bien qu'ils soient encore actuellement insuffisants pour répondre aux besoins (p. ex. manque de places pour le traitement du VIH). Les programmes de traitement semblent se focaliser sur une seule maladie par programme, ce qui ne permet pas le traitement global et complet des personnes.

Des mesures axées sur l'offre sont mises en œuvre par de nombreux organes répressifs. Le FDCS est au cœur de ces dispositifs. Toutefois, les enquêtes criminelles peuvent être menées par la police, le FDCS, le FSB et la commission d'enquête (en fonction des circonstances et des éléments du dossier). Le nombre d'organes répressifs (y compris le FCS pour les contrôles aux frontières) ainsi que leurs compétences devraient être précisés et répartis plus clairement. Cette situation a également un impact sur l'efficacité de la coopération internationale. En outre, le problème des drogues de synthèse et, en particulier, la lenteur avec laquelle les nouvelles combinaisons de drogues sont inscrites sur la liste des substances interdites, est considéré comme une préoccupation commune.

Les **statistiques** sur les stupéfiants sont produites à l'aide de données recueillies auprès des districts, tandis que le comité national est responsable de la mise en œuvre globale et des rapports au Président. Il n'existe toutefois aucune analyse des risques potentiels du trafic de drogue résultant de l'établissement de l'union douanière avec le Kazakhstan et la Biélorussie et de l'éventuel régime d'exemption de visa avec l'UE.

Parmi les partenaires de la **coopération internationale** figurent les pays d'Asie centrale. D'autres partenaires importants sont le Pakistan, l'Afghanistan, les États-Unis et les États membres de l'UE (y compris sur la base d'accords internationaux). La Russie participe également à des forums internationaux et régionaux tels que le Groupe Pompidou ou le Conseil des États de la mer Baltique (CEMB). Le principal flux de coopération est centralisé et nécessite des contacts entre les sièges dans le cadre de toute demande de coopération. Il en résulte des délais importants pour obtenir des réponses. Bien que certains mécanismes de coopération directe en la matière aient été mis en évidence par les autorités russes, la méthode actuelle devrait être renforcée.

Il existe une **coopération entre le FDCS et l'OEDT** sur la base d'un protocole d'accord signé le 26 octobre 2007. Dans ce contexte, l'OEDT et le FDCS ont mis en place un canal de communication stable et permanent qui leur permet d'échanger des informations sur différents sujets d'intérêt commun. Le FDCS et l'OEDT se sont également échangé des invitations à des réunions

techniques et à des réunions d'experts. L'OEDT reçoit régulièrement des demandes d'information sur la législation nationale et européenne en matière de drogue.

L'**accord UE-Russie relatif au contrôle des précurseurs de drogues** a été signé lors du sommet de juin 2013. Il devrait entrer en vigueur dès que les deux parties auront achevé leurs procédures de ratification.

- **Échanger des informations sur les stratégies et lois respectives pour lutter contre la traite des êtres humains, en ce compris pour protéger les victimes de celle-ci, conformément aux obligations des deux parties en vertu de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et son protocole sur la traite des personnes, et s'employer à résoudre les lacunes éventuelles.**

Les sanctions à l'encontre des auteurs de TEH en Russie ont été stipulées pour la première fois par la **loi fédérale n° 162-FZ de 2003** modifiant le code pénal russe. La Russie a également ratifié en 2004 la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et son protocole sur la TEH.

La Russie est un pays d'origine, de transit et de destination pour la TEH. Celle-ci a pour principales finalités l'exploitation sexuelle et l'exploitation de la main-d'œuvre. Bien que les statistiques officielles (assez rudimentaires) indiquent que les infractions pénales touchant à la traite des êtres humains ne constituent que 0,1 % de l'ensemble des infractions, les autorités elles-mêmes déclarent que le chiffre réel est beaucoup plus élevé (environ 8%). Les principales régions d'origine des victimes sont l'Asie centrale et les États du Caucase du sud. Aucune statistique spécifique sur les victimes de TEH n'était disponible.

L'**autorité** assumant la responsabilité principale des enquêtes sur la TEH est le MI, qui dispose d'un département spécial dédié au traitement de ces questions. Le FSB traite des infractions pénales qui représentent une menace nationale et des activités organisées à grande échelle par le biais de l'immigration clandestine. La commission d'enquête, de son côté, mène des enquêtes pénales dans des affaires impliquant des mineurs ou des agents de l'État. Bien que le FMS ne soit pas compétent pour enquêter sur ces affaires, il est responsable de la situation de tout immigrant clandestin et il communiquera au minimum avec les victimes de TEH. Comme dans d'autres domaines, le chevauchement des compétences peut poser problème. Le gouvernement ne dispose pas d'un organe chargé de surveiller ses activités de lutte contre la TEH et de procéder à des évaluations périodiques de ses performances. Le MI a présenté une feuille de route pour sa réforme, qui prévoit la création d'une commission inter-organismes de lutte contre la traite des êtres humains au sein de laquelle seraient représentés le Bureau du procureur général (GPO), le MAE, le FMS, le FSB, la commission d'enquête et d'autres organismes.

La Russie ne dispose pas d'un **plan d'action** de lutte contre la TEH traitant du phénomène de façon cohérente. La TEH est abordée principalement sous l'angle de la criminalité, c'est-à-dire de la lutte contre les réseaux qui l'organisent. Dans cette perspective, aucun commentaire particulier ne doit être formulé, si ce n'est concernant le chevauchement des compétences mentionné plus haut. Ceci étant dit, il n'existe aucune législation spécifique sur la protection des victimes de la TEH et les seules règles applicables semblent être celles du programme de protection des victimes et témoins de toute infraction pénale. Cette approche doit être améliorée en raison de la situation particulière des victimes de la TEH, qui n'est pas nécessairement prise en compte dans les régimes généraux. En règle générale, la gestion des **centres d'hébergement pour les victimes** est assurée par des ONG ou des organisations internationales, p. ex. l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), la Croix Rouge ou des églises. Un financement/soutien est apporté ponctuellement par l'État (le FMS) ou les municipalités. L'OIM joue un rôle important dans l'aide aux victimes, et une coopération a été mise en

place avec des acteurs comme le MI et le FMS. L'OIM finance également un centre d'hébergement à Saint-Pétersbourg et met en œuvre des programmes régionaux en République de Carélie et dans d'autres régions. Le centre d'hébergement visité dans la région de Moscou, mis en place par l'Église, accueillait plusieurs victimes vietnamiennes de la TEH en attente de rapatriement. Elles avaient accès aux besoins essentiels, y compris en matière de soins de santé. Cela étant, le centre était manifestement organisé sur une base très provisoire. Des solutions plus structurelles devraient être recherchées.

Sur la base des informations disponibles, aucune campagne n'a été organisée à l'échelle nationale pour sensibiliser à la TEH en Russie. En 2012, le MI a publié et diffusé une brochure d'information qui mettait en garde contre les risques de la TEH. Dans certaines parties du pays, le MI s'est associé aux conseils de communautés pour distribuer des brochures dans des lieux publics, par exemple dans des établissements d'enseignement. En 2012, le MI a organisé des formations régulières afin d'orienter ses agents chargés de traiter les dossiers de TEH.

La **coopération internationale** a été évaluée comme étant efficace dans la pratique par les autorités russes, dans le cadre d'opérations conjointes avec l'Ukraine, l'Espagne, la Finlande et l'Ouzbékistan.

- **Assurer l'échange d'informations et la coopération entre les organismes compétents des deux parties afin de lutter efficacement contre le terrorisme et le trafic d'armes à feu et d'autres formes graves de criminalité transnationale, conformément au droit international applicable et à la législation des parties.**

La Russie dispose d'un **système de lutte antiterroriste (LAT)** plutôt complet qui s'appuie sur la loi fédérale n° 35-FZ de 2006 et ses amendements ultérieurs. La Russie est aussi partie à toutes les conventions de l'ONU et du COE relatives à la LAT. La ratification de celles-ci a également nécessité des modifications législatives additionnelles.

Le **principal organisme** chargé de cette question est le FSB, tandis que la responsabilité des mesures politiques est partagée par le comité national de lutte contre le terrorisme (NATC) et ses antennes régionales. Le NATC est un organisme interministériel présidé et financé par le FSB.

La **politique** russe de LAT a une portée générale et est conforme aux pratiques internationales en la matière (p. ex. la stratégie mondiale de LAT des Nations unies), et elle couvre également la lutte contre la radicalisation et le traitement des victimes du terrorisme. La législation et les arrangements pratiques semblent être en évolution constante, comme l'indique le développement d'un système national d'alerte à trois niveaux ou d'une nouvelle base de données de renseignement inter-organismes pour la LAT. La Russie dispose également d'un mécanisme national visant à geler les avoirs des terroristes par décision de justice.

Les autorités russes considèrent clairement comme une priorité la menace terroriste provenant de la région du Caucase du nord.

Les autorités russes affirment que, bien qu'elles soient présentes dans leur pays, les menaces terroristes autres que celles motivées par l'extrémisme religieux sont maintenues sous contrôle et n'ont pas atteint jusqu'à présent un niveau qui pourrait déboucher sur des actes de terrorisme réels.

Concernant la **coopération inter-organismes** en matière de poursuite des actes de terrorisme, le FSB est à la fois un service de sécurité et un organe répressif également compétent pour mener des enquêtes pénales liées à la LAT. La commission d'enquête a toutefois signalé qu'elle réalisait la plupart des enquêtes pénales dans les affaires de terrorisme après le travail préparatoire du FSB. Le MI possède également un département responsable de la lutte contre le terrorisme. Enfin, il existe des unités LAT spécialisées et entraînées aux niveaux central et territorial du GPO. Les compétences en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme semblent être réglementées par la loi. Néanmoins, les experts

de l'UE ont eu l'impression que les travaux concrets du MI en matière d'extrémisme faisaient double emploi avec les tâches de LAT menées par le FSB dans le cadre de sa compétence exclusive.

Les aspects de la LAT sont inclus dans la **formation** générale et spécifique du personnel en charge de l'application des lois. La visite rendue au centre de formation du MI à Domodedovo a révélé que la Russie disposait à cet égard de capacités satisfaisantes.

Les autorités russes sont tout à fait conscientes de l'importance de la **coopération internationale** en matière de prévention et de répression du terrorisme. La Russie est un partenaire actif qui joue un rôle clé dans de nombreux forums internationaux, dont le Forum mondial de lutte contre le terrorisme, et coopère avec le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme.

En ce qui concerne le **trafic d'armes à feu**, les experts de l'UE ont eu le sentiment que le phénomène n'était pas suffisamment pris en charge par la majeure partie des organismes visités. Selon les informations obtenues, la réglementation sur la possession légale d'armes à feu est très stricte en Russie. Pourtant, les experts de l'UE ont mis en évidence la nécessité pour les organismes russes compétents (dont le FCS) d'être mieux informés des tendances actuelles en matière de trafic d'armes à feu (notamment la contrebande de pièces détachées). Comme dans le domaine de la lutte contre la drogue, aucune analyse des risques n'est prévue pour évaluer l'impact sur le trafic d'armes à feu d'un éventuel régime d'exemption de visa entre l'UE et la Russie, ni de l'union douanière.

- **Échanger des informations sur les stratégies et lois respectives en matière de lutte et de prévention de la corruption, y compris avec le secteur public, et s'employer à résoudre les lacunes éventuelles.**

En termes de politique et de législation, la Russie a récemment déployé de nombreux efforts. Le principal texte législatif en la matière est la **loi fédérale «sur la lutte contre la corruption»**. Cette loi est complétée par de nombreuses dispositions figurant dans d'autres actes, notamment le code pénal et le code des infractions administratives. Des dispositions additionnelles sont également définies dans de nombreux décrets. La base principale de la politique anti-corruption en Russie est la stratégie nationale de lutte contre la corruption de 2010, complétée par des plans nationaux de lutte contre la corruption (actuellement pour 2012-2013). Ce cadre (qui couvre entre autres le cadre administratif correspondant, la définition de la corruption, l'accès à l'information, les conflits d'intérêt, les règles de déclaration de patrimoine etc.) offre une structure complète pour la lutte contre la corruption en Russie. Des améliorations sont cependant nécessaires et différentes initiatives législatives sont actuellement en cours (p. ex. l'introduction toute récente dans le droit russe d'une protection des dénonciateurs).

La Russie a également ratifié toutes les grandes **conventions internationales** en la matière, y compris celles des Nations unies, de l'OCDE et du COE. Du fait de ces ratifications, la Russie est soumise aux mécanismes de suivi prévus par ces instruments. Dans ce contexte, l'évaluation au titre de la phase 1 de l'OCDE ainsi que les trois cycles d'évaluation du GRECO ont été menés en mars 2012. Une évaluation de la CNUCC a également eu lieu début 2013. Toutes ces procédures ont abouti à des recommandations, qui devraient à présent être entièrement mises en œuvre. La Russie s'emploie également à suivre les recommandations formulées en la matière par le GAFI, dont elle a assumé la présidence à l'été 2013.

Les deux principales **autorités** responsables de la mise en œuvre des politiques anti-corruption en Russie sont l'**administration présidentielle (volet politique)** et le **GPO (volet opérationnel et incriminations)**.

Au niveau politique (mais aussi en partie au niveau exécutif), l'instance suprême est le **conseil présidentiel de lutte contre la corruption (PACC)**, qui est présidé par le Président et réunit les

responsables des organismes et ministères compétents. Ce conseil coordonne les activités, formule des propositions au Président et assure le suivi de la mise en œuvre de la législation anti-corruption conformément au plan national de lutte contre la corruption. Un **présidium** opérant sous l'autorité du PACC et présidé par le responsable de l'administration présidentielle est chargé des tâches plus opérationnelles en coopération avec le département spécialisé de l'administration présidentielle. Plus particulièrement, le présidium contrôle les déclarations de patrimoine soumises par les hauts fonctionnaires de tous les organismes et se charge également des cas de conflit d'intérêt impliquant les hauts fonctionnaires précités.

Le **GPO** coordonne les activités de l'ensemble des organismes exécutifs dans la mise en œuvre des lois et de la stratégie de lutte contre la corruption. Le GPO dispose d'une unité spécialisée aux niveaux central et régional pour laquelle ont été recrutés des procureurs ayant reçu une formation spéciale dans la gestion des dossiers anti-corruption.

Les enquêtes menées par le GPO sont tributaires du soutien opérationnel du **FSB** et du **MI**. Certaines compétences d'investigation dans des affaires de corruption incombent également à la **commission d'enquête**. Les experts de l'UE ont été informés qu'il existait également au sein de ces organismes des unités spécialisées dans les enquêtes anti-corruption, au moins au niveau central, tandis qu'au niveau régional, des agents spécifiques sont spécialisés dans ces dossiers. De la même manière que nous le soulignons dans les remarques concernant l'application de la loi, la répartition des compétences entre ces autorités manque de clarté. Une coopération semble être en place entre les organismes, mais les règles et les normes sur lesquelles celle-ci est fondée ne semblent pas très bien définies.

En sus du cadre précité, la loi exige que tous les organismes fédéraux instituent des **commissions** spéciales pour les enquêtes internes sur la conduite des agents des organismes et sur les conflits d'intérêt. En outre, tous ces organismes doivent créer une **unité distincte** (au sein de leur département des ressources humaines) chargée notamment de contrôler les déclarations de patrimoine des agents de l'organisme.

De façon similaire, un **code d'éthique modèle** pour les agents de l'État a été élaboré et approuvé par le présidium du PACC. Le modèle contient des références aux dispositions juridiques les plus pertinentes ainsi qu'aux normes de conduite éthique que tout agent doit respecter. Sur cette base, tous les organismes de Russie devraient développer leur propre code de conduite interne. Malheureusement, les experts de l'UE n'ont pu consulter aucun de ces codes.

En ce qui concerne la **formation** des principaux organismes chargés de la lutte contre la corruption, le GPO a mis au point un programme spécialisé à la fois pour ses propres agents et pour ceux d'autres organismes. En outre, les procureurs des unités anti-corruption spécialisées reçoivent des formations complémentaires spécifiques à leur travail. Les autres organismes n'ont fourni que des informations très générales sur la formation de leurs agents à la lutte contre la corruption. Il semble que cette formation soit un élément parmi d'autres dans leurs programmes de formation ordinaires. Les experts de l'UE n'ont obtenu aucune information plus spécifique sur le contenu de cette formation.

Selon les informations fournies par le GPO durant la mission de l'UE, le **nombre d'infractions de corruption enregistrées** a atteint 49 513 unités en 2012, soit 22,5 % de plus qu'en 2011 (40 407). Des poursuites ont été engagées contre plus de 13 500 personnes. Selon les informations publiques officielles, environ 9 500 agents corrompus, à tous les niveaux, ont déjà été condamnés en Russie. Un nombre important d'infractions de corruption concernent la fraude, le détournement de fonds et l'utilisation illégale de biens immobiliers et de fonds. Selon les mêmes informations, la corruption est très répandue dans le domaine des dotations budgétaires pour les marchés publics, des transactions

faisant intervenir des biens immobiliers fédéraux et municipaux et du contrôle des activités des entreprises.

Ces dernières années, les règles régissant les **déclarations de patrimoine** ont été révisées et améliorées à plusieurs reprises. L'éventail des personnes concernées a été élargi — un groupe plus important de hauts fonctionnaires, ainsi que les membres de leur famille, sont tenus à présent de remplir ces déclarations (y compris les cadres d'entreprises publiques). Aucun bien immobilier ou autre actif financier ne peut être détenu à l'étranger par ces personnes. Les déclarations doivent mentionner à la fois les revenus et les dépenses. Le défaut de présentation de la déclaration et la déclaration frauduleuse peuvent entraîner un licenciement.

Les **procédures de contrôle des déclarations de patrimoine** présentées sont définies dans la législation et très détaillées. Quant à la **méthodologie** pratique, très peu d'informations ont été fournies. Les organismes rencontrés par les experts de l'UE ont uniquement communiqué que toutes les déclarations étaient contrôlées et pouvaient faire l'objet de vérifications croisées avec le soutien des autorités bancaires et fiscales. Les experts de l'UE n'ont pas été autorisés à rencontrer les agents responsables des contrôles au sein des unités spécialisées des organismes.

Peu d'informations ont été transmises aux experts de l'UE concernant l'**analyse des risques** effectuée dans le cadre des déclarations de patrimoine et de leur évaluation. Seul le GPO réalise une telle analyse des risques, laquelle cible principalement les dispositions juridiques et les postes dans l'administration publique qui sont particulièrement vulnérables à la corruption. Aucune analyse plus détaillée ou ciblée n'est préparée et les autres organismes ne semblent pas établir ce type de documents. Des améliorations s'imposent en la matière.

Parallèlement, des règles ont été établies en matière de **confiscation des avoirs**. Tout récemment, le champ d'application de ces règles a été étendu aux abus de fonctions officielles.

Concernant les **statistiques sur les déclarations de patrimoine**, les autorités russes ont communiqué qu'en 2012, 211 000 des 1,3 million de déclarations présentées avaient été contrôlées par les instances compétentes. À travers le pays, les contrôles ont révélé 16 000 cas d'infractions dans la présentation des informations, et les sanctions appliquées à l'encontre de fonctionnaires à la suite de déclarations de patrimoine frauduleuses ont donné lieu au licenciement de 322 agents publics en 2012.

La modification législative la plus récente concerne la **protection des dénonciateurs**. En vertu des dispositions adoptées, un dénonciateur ne peut faire l'objet de sanctions disciplinaires, sauf si celles-ci sont décidées par une commission spéciale instituée au sein de l'organisme en question. En outre, la personne concernée doit bénéficier gratuitement de conseils juridiques. Les dispositions ont été signées par le Président en avril 2013 et leur utilisation pratique devrait faire l'objet d'un suivi attentif.

Des efforts sont consentis en matière de **coopération avec la société civile**. En 2012, le ministère de la justice (MJ) a finalisé le projet de plan directeur pour la coopération entre les autorités publiques, les gouvernements locaux et les institutions sociales dans la lutte contre la corruption, qui devrait être mis en œuvre en 2014. Toutefois, des améliorations sont encore nécessaires dans le cadre de la coopération actuelle. Surtout, l'environnement global actuel des ONG actives en Russie (en particulier la «loi relative aux agents étrangers») ne contribue pas au fonctionnement stable et indépendant des ONG. En outre, dans le domaine de la lutte contre la corruption, toute coopération plus structurée contre la corruption est limitée aux organisations commerciales. Pour les autres ONG et la société civile, la coopération structurée est très limitée et ponctuelle, et ce bien que tous les organismes se déclarent ouverts à tous les contacts possibles avec les citoyens.

Des règles horizontales et détaillées sont en place concernant l'**accès à l'information** sur les activités des autorités publiques. Chaque organisme est tenu de créer son propre site internet et de publier régulièrement des informations spécifiques sur les activités de lutte contre la corruption. Le ministère du travail et de la protection sociale ainsi que les procureurs sont chargés du suivi et du contrôle de la mise en œuvre correcte de cette loi. Le non-respect de celle-ci peut entraîner des sanctions administratives et disciplinaires.

La **réforme du pouvoir judiciaire** est cruciale dans le domaine de la politique anti-corruption. Toutefois, certaines inquiétudes quant à l'indépendance du pouvoir judiciaire en Russie pèsent sur la crédibilité générale des efforts de lutte contre la corruption (notamment le pouvoir important du président de chaque tribunal, en particulier en matière d'attribution des affaires). Certaines mesures sont prises en matière de publication des jugements. Bien que, selon les informations obtenues, la quasi-totalité des tribunaux aient créé leur site internet officiel, les jugements de tous les tribunaux de commerce sont disponibles en ligne tandis que les jugements des juridictions générales n'y sont encore que partiellement disponibles.

Les règles régissant les **marchés publics** sont toujours en cours de révision. Il semble que de nombreux efforts aient été réalisés afin de rendre le processus d'appel d'offres le plus transparent possible. Cependant, un certain manque de transparence dans la phase précédant l'appel d'offres et dans la mise en œuvre du contrat proprement dit pourrait être un sujet de préoccupations.

- **Coopérer dans le cadre de l'accord de partenariat et de coopération entre la Russie et l'Union européenne de 1994 en matière de prévention de la corruption.**

Dans le cadre de l'accord de partenariat et de coopération entre la Russie et l'Union européenne et du partenariat UE-Russie pour la modernisation, plusieurs projets sur l'état de droit financés par l'UE visent à soutenir les activités de lutte contre la corruption. En outre, des séminaires TAIEX, des visites d'étude et des séminaires d'experts sur la coopération policière ont été organisés pour différents organes répressifs.

La Commission, en coopération avec le SEAE, cherche à établir un dialogue structuré sur la lutte contre la corruption avec les autorités russes. Toutefois, une seule réunion a été organisée jusqu'à présent (en décembre 2011) à Moscou. La prochaine réunion devrait se tenir à Bruxelles en fin d'année 2013, avec la participation de la société civile.

- **Suivre les recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO).**

La Russie a ratifié en 2006 la Convention pénale sur la corruption du COE. La Russie a signé le protocole additionnel à cette convention en 2007, mais aucune ratification n'a encore eu lieu. Depuis son adhésion au GRECO en 2007, la Russie est soumise au mécanisme d'évaluation type de ce groupe. Les rapports des premier et deuxième cycles d'évaluation ont été publiés en 2008. Le plus récent, le **rapport du troisième cycle d'évaluation du GRECO**, a été publié en mars 2012. La Russie semble très attachée au respect de ses engagements internationaux en la matière, mais elle indique toutefois qu'elle ne partage pas le point de vue des évaluateurs au sujet de certaines questions.

L'équipe d'évaluation du GRECO a formulé des recommandations sur l'**incrimination de la corruption**, y compris sur certains éléments de corruption dans le secteur public, en particulier l'offre, la promesse et l'acceptation d'un avantage; d'autres avantages, non matériels, devraient être englobés dans un concept plus large de «pot-de-vin»; le champ des personnes pouvant faire l'objet d'une incrimination devrait également être élargi. Du côté russe, les experts de l'UE ont été informés de la préparation de projets d'amendements au code pénal visant à élargir le champ des dispositions en matière de corruption afin de garantir que celles-ci englobent clairement toute forme d'avantage

(indu), y compris les avantages non matériels. La commission d'enquête a fourni des informations sur un projet d'amendement au code pénal introduisant la responsabilité pénale des personnes morales. Les experts de l'UE ont été informés qu'afin de renforcer la **transparence du financement des partis**, le MJ avait proposé des projets d'amendement à la loi fédérale «sur les partis politiques». Aucune information n'a été communiquée sur les délais d'adoption de ces modifications.

Le GPO a déclaré avoir amélioré les critères de recrutement de ses propres effectifs à la suite de recommandations antérieures du GRECO. Ces critères englobent à présent l'obligation pour les candidats d'être diplômés de l'enseignement supérieur et une procédure de sélection conforme aux principes de concurrence équitable, de transparence et de prévention des conflits d'intérêt.

Conformément à la pratique habituelle, le rapport du troisième cycle d'évaluation sera suivi du **rapport de conformité**, qui est attendu en octobre 2013. Les experts de l'UE ont été informés que la Russie présenterait ce rapport dans les délais impartis.

3.2 Coopération en matière répressive

- **Prendre les mesures nécessaires en vue de la conclusion et de la mise en œuvre effective d'un accord de coopération stratégique et opérationnelle entre Europol et la Fédération de Russie.**

Après quatre cycles de négociations (et des réunions d'experts), le projet d'accord a été finalisé par les parties. Le texte a été soumis au conseil d'administration d'Europol en mai 2013, lequel l'a transmis pour avis à l'autorité de contrôle commune (ACC). Lorsque l'ACC aura rendu son avis, le conseil d'administration décidera si l'accord peut être envoyé au Conseil afin que le directeur puisse le signer.

- **Échanger des informations sur les réformes appropriées des organes répressifs afin de garantir leur capacité à prévenir, détecter, éliminer et résoudre les crimes, et de renforcer la coopération entre les parties dans ce domaine, y compris dans la lutte contre la criminalité organisée transfrontalière, et s'employer à résoudre les lacunes éventuelles.**

Les principaux organes répressifs en Russie sont le **MI (police)**, le **FSB**, le **FDCS**, la **commission d'enquête** et le **FCS**. Les missions de ces différents acteurs de la lutte contre la criminalité sont définies dans le code de procédure pénale, et si elles sont en principe efficaces, elles se chevauchent dans une certaine mesure, ce qui peut parfois causer des problèmes opérationnels.

Concernant la **coopération et la répartition des tâches durant les enquêtes**, les enquêtes pénales sont précédées d'enquêtes dites «opérationnelles» menées par des agents appartenant au même organisme d'enquête. Les enquêtes opérationnelles sont soumises à une législation spécifique et leur finalité est de recueillir des documents et des preuves afin de lancer l'enquête pénale proprement dite. Sur la base des preuves réunies, l'enquêteur décide, en collaboration avec le procureur, si les motifs sont suffisants pour qu'une enquête pénale soit ouverte ou si l'affaire doit être traitée dans le cadre d'une enquête opérationnelle.

L'**organisme d'enquête** est déterminé suivant l'article 151 du code pénal. En principe, il appartient au GPO de régler à ce stade tout conflit de compétences entre les organismes en retirant l'affaire à un organisme et en l'affectant à un autre. Le procureur est également responsable de la coordination des enquêtes lorsque plusieurs organismes sont impliqués. Il existe toutefois des exceptions à cette règle: la commission d'enquête est autorisée à clore une affaire pénale qui a été ouverte par la commission.

Le FDCS n'est pas compétent pour mener des enquêtes opérationnelles ou pénales; il se penche uniquement sur les enquêtes administratives. Si les résultats d'une enquête administrative révèlent une infraction pénale, l'affaire est renvoyée à une autre autorité par l'intermédiaire du procureur.

Certaines autorités russes ont laissé entendre que les problèmes causés par le chevauchement de compétences entre les organes répressifs pourraient être atténués par un projet de nouvelle loi qui augmenterait considérablement la responsabilité de la commission d'enquête en matière pénale. Aucun autre détail n'a toutefois été fourni concernant ce projet de loi.

Le 7 février 2011, la **réforme des forces de police** a été lancée via l'adoption et l'amendement de plusieurs lois, du code pénal et du code de procédure pénale. Cette réforme a fait de la police russe un organisme fédéral financé exclusivement par le budget fédéral. Le nombre d'agents de police a été réduit de 20 % en 2012. Cependant, la plupart de ces compressions d'effectifs sont intervenues dans les rangs des policiers de terrain, tandis que le personnel administratif, en particulier dans les régions, n'a pratiquement pas été touché. Ces mesures ont été considérées comme inefficaces par de nombreux experts. En réaction, il a été annoncé que d'autres réformes seront menées à l'avenir.

La police exploite les principaux **systèmes de données** auxquels les autres autorités peuvent faire appel dans le cadre de demandes d'informations. La base de données ne semble pas être interconnectée avec d'autres bases de données exploitées par d'autres organes répressifs.

- **Renforcer la coopération opérationnelle bilatérale et multilatérale entre les organes répressifs et les autorités judiciaires des États membres de l'UE et de la Russie afin de lutter contre la criminalité organisée transnationale.**
- **Mener des opérations conjointes et utiliser d'autres moyens et méthodes opérationnels de coopération transfrontalière en matière répressive entre la Russie, l'UE et ses organismes compétents et les États membres intéressés dans des affaires pertinentes.**

La coopération internationale et les échanges d'information des organes répressifs russes se déroulent principalement via Interpol, en vertu d'accords internationaux régionaux ou bilatéraux. Dans ce contexte, des agents de liaison sont détachés à l'étranger. Dès qu'il aura été conclu, l'accord avec Europol améliorera la coopération et l'échange d'informations avec l'UE, en particulier en matière de suivi et de prévention de la criminalité organisée transnationale.

Les organes répressifs russes ont l'expérience de la coopération et de diverses opérations conjointes, y compris avec des États membres de l'UE. Les résultats de cette coopération ont été jugés satisfaisants par les parties concernées.

Le **FCS** joue également un rôle important dans la lutte contre la criminalité transnationale aux points de passage frontaliers et il mène des activités de coopération internationale assez soutenues. À cet égard, la coopération au sein de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) joue un rôle clé. Le FCS a également signé des accords bilatéraux en matière de coopération douanière, y compris pour la lutte contre la criminalité, avec 48 pays. La Russie coopère aussi avec l'UE dans le cadre des Bureaux régionaux de liaison chargés du renseignement (BRLR).

Les représentants de la **commission d'enquête** ont signalé qu'ils étaient engagés dans une coopération positive et efficace avec leurs pays voisins et Interpol. Parmi les pays de l'UE, la commission d'enquête dispose d'accords de coopération bilatérale avec la Finlande, la France et l'Allemagne. D'autres accords ont été conclus avec les États-Unis, Israël, la Norvège et le Kazakhstan.

Le MI est le point central de la Russie dans le cadre de la coopération avec Interpol. Selon les informations obtenues, il a également signé des protocoles d'accord avec presque tous les pays voisins et les pays de la CEI. Le BGS (dans le cadre du FSB) coopère aussi avec les organismes de pays tiers en matière de gestion des frontières (voir bloc 2 pour plus d'informations).

Les autorités répressives russes (MI, FDCS, FCS, FSB) nouent également des partenariats transfrontaliers dans le cadre du **CEMB**.

Lors des réunions avec les experts de l'UE, les organismes russes ont souligné que la coopération dans sa forme actuelle est considérée comme étant efficace et adéquate. Cela étant, il apparaît manifestement que la coopération internationale avec les organismes russes transite très souvent par leur siège. Peu de contacts sont possibles au niveau régional. Il en résulte des retards inutiles dans les échanges d'information.

3.3 Coopération judiciaire

- **Prendre les mesures nécessaires en vue de la conclusion et de la mise en œuvre effective d'un accord de coopération entre Eurojust et la Fédération de Russie.**

Des négociations ont été lancées entre Eurojust et la Russie en octobre 2006. Le dernier cycle s'est tenu en mars 2011. Des contacts supplémentaires ont eu lieu en décembre 2012 et après qu'Eurojust a été informé de la ratification par la Russie de la convention du COE de 1981 sur la protection des données. Suite à une suggestion d'Eurojust, le délégué à la protection des données d'Eurojust s'est rendu en Russie en septembre 2013 et a reçu des informations complètes de la part de l'autorité russe de protection des données, bien que certaines questions doivent encore être clarifiées et discutées. Cette visite était l'une des conditions de la poursuite des négociations. Le prochain cycle de négociations ne débutera qu'après la mise en œuvre de certaines mesures formelles convenues entre les parties.

- **Adhérer à et mettre en œuvre la Convention de 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants et la Convention de 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants.**

La Russie a ratifié la **Convention de La Haye de 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants**, qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2011 en Russie. Toutefois, l'adhésion ne s'applique dans les rapports avec un «ancien» État contractant qu'à partir du moment où cet État a accepté l'adhésion de la Russie. Pour l'Union européenne, l'acceptation de l'adhésion de la Russie est aussi une question de répartition interne des compétences entre l'UE et les États membres de l'UE, au sujet de laquelle la Cour de justice de l'Union européenne doit encore apporter des clarifications.

Le ministère de l'éducation et de la science a été désigné comme **autorité centrale** pour cette convention. Le service compétent du ministère est actuellement en cours de réorganisation. Il semble qu'une personne ait été affectée à temps plein à la gestion des demandes adressées à l'autorité centrale. Celle-ci a reçu à ce jour 16 dossiers et il n'y a eu aucune demande de retour relevant clairement du champ d'application de la convention. Néanmoins, selon les informations obtenues, la Russie serait prête à appliquer la convention sur une base administrative. Il pourrait s'avérer utile que la compétence de l'autorité centrale en la matière soit réglementée par une loi fédérale, étant donné qu'elle a pour tâche de coordonner d'autres autorités, ce qui constitue généralement un défi en Russie.

À propos de la **mise en œuvre** de la convention, l'autorité centrale sera chargée d'examiner les demandes, de désigner le tribunal compétent et de conseiller le demandeur concernant le lancement des procédures. Deux autres organismes jouent un rôle important (en plus de l'autorité centrale), à savoir le MI et le service fédéral des huissiers de justice. Ces deux autorités seront responsables de la recherche de l'enfant. Les amendements nécessaires à la loi fédérale ont été préparés et devraient être prochainement adoptés. Aucune réglementation plus détaillée de la procédure de demande et de retour n'est prévue, alors que davantage de clarté pourrait s'avérer utile dans certaines dispositions

concernant la procédure de retour ou la définition des tribunaux compétents (ceux-ci sont uniquement définis par la résolution de la Cour suprême de 1996).

La Russie a également ratifié la **Convention de La Haye de 1996 sur la protection des enfants**. Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013. Le ministère de l'éducation et de la science a été désigné comme **autorité centrale**. Les travaux pratiques de mise en œuvre de la convention sont toujours en cours. Les amendements législatifs nécessaires sont en préparation et devraient être adoptés en 2014.

Compte tenu de l'augmentation possible du nombre d'affaires après l'introduction du régime d'exemption de visa entre l'UE et la Russie, les experts de l'UE ont également abordé la question de **deux autres conventions de la Haye** qui pourraient être importantes pour la coopération judiciaire (bien qu'elles ne figurent pas explicitement dans la liste des mesures communes), à savoir la Convention de La Haye relative à la signification et la notification des actes (1965) et la Convention de La Haye sur l'obtention des preuves (1970). Concernant la première, la charge de travail substantielle actuelle a déjà été reconnue. Les importants retards dans la procédure ne peuvent être raccourcis qu'en supprimant l'objection de la Russie vis-à-vis de l'article 10, paragraphe a), ce qui permettra un envoi direct de la demande au destinataire par voie postale. Quant à la deuxième convention, la désignation de l'autorité centrale russe a été recommandée (et se fait attendre depuis longtemps, puisque la Russie a adhéré à la convention en 2001) afin d'éviter de devoir recourir aux voies diplomatiques pour tous les échanges, ce qui provoque des retards.

- **Échanger des informations pertinentes sur la mise en œuvre et l'efficacité des procédures d'extradition, des demandes d'entraide judiciaire, de l'exécution des décisions de tribunaux étrangers, du transfert des personnes condamnées, y compris des statistiques, renforcer la coopération et s'employer à résoudre les lacunes éventuelles.**

En plus des traités bilatéraux et régionaux (p. ex. CEI) et des programmes de coopération interdépartementaux, la Russie est partie à plusieurs conventions du COE dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale: la convention d'extradition (1957); la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale (1959) et la convention sur le transfèrement des personnes condamnées (1983).

En dépit du fait qu'au moment de son adhésion à la **convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale**, la Russie a désigné plusieurs autorités chargées de la communication avec les autres parties contractantes, il apparaît dans la pratique que toutes les affaires impliquant une entraide judiciaire sont transférées au GPO à des fins d'examen et de suivi. Seuls dans les cas urgents, les demandes peuvent être adressées directement par les autorités judiciaires de l'État demandeur aux autorités judiciaires de la Russie. Il en résulte des retards et des arriérés dans le traitement des affaires.

En règle générale, le GPO est l'autorité centrale pour la majorité des dossiers de coopération judiciaire. Pour l'entraide judiciaire dans la phase préalable au procès et dans les affaires d'extradition, toutes les demandes sont envoyées via le GPO et reçues par celui-ci. C'est pourtant le MJ qui est l'autorité centrale pour les transfèvements de personnes condamnées. Le système centralisé de gestion des demandes et de leur exécution est relativement lent.

Selon les statistiques fournies par le GPO, quelque 3 000 demandes d'entraide judiciaire sont adressées chaque année. Environ 1 000 d'entre elles proviennent d'États membres de l'UE. En moyenne, l'exécution d'une demande prend de 2-3 à 6 mois, en fonction du type et de la portée de la demande. Le MJ a signalé qu'il recevait environ 30 000 demandes d'assistance judiciaire par an, mais relativement peu d'entre elles concernent des affaires pénales. Le ministère a pour objectif d'exécuter les demandes dans un délai de quatre mois. Cela étant, certains États membres de l'UE ont

régulièrement rencontré des difficultés dans le cadre de leur coopération judiciaire en matière pénale avec la Russie, leurs demandes étant exécutées après plus de six mois, voire jamais.

Une coopération décentralisée, organisée directement entre les niveaux local et régional, pourrait accélérer ce processus et le rendre plus efficace. La Russie est également invitée à signer et ratifier le deuxième protocole additionnel (2001) à la convention européenne sur l'entraide judiciaire en matière pénale.

Un autre problème à signaler dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale concerne le refus des autorités russes de procéder à des **auditions de citoyens russes en tant que suspects** lorsqu'ils sont en Russie après avoir commis un crime à l'étranger. Au lieu de cela, les autorités russes proposent que l'État demandeur transfère le dossier à la Russie, ce qui s'avère souvent impossible pour des raisons pratiques. Cette approche retarde voire empêche l'engagement de poursuites dans certaines affaires.

L'académie du GPO dispense des **formations** dans tous les domaines de l'action pénale. Un manuel relatif à l'assistance judiciaire a été publié en 2012. L'**académie des juges** organise des programmes de formation complets pour les juges. Les questions internationales font partie de ces programmes, mais elles ne sont pas spécifiquement mises en exergue.

3.4 Données à caractère personnel

- **Adhérer à et mettre en œuvre la Convention du Conseil de l'Europe de 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (convention n° 108) et son protocole additionnel de 2001 concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données.**

La Russie a ratifié le 15 mai 2013 la Convention du COE de 1981 sur les données à caractère personnel. La convention est entrée en vigueur en Russie le 1^{er} septembre 2013 et elle est mise en œuvre au moyen de plusieurs lois fédérales et autres actes d'exécution.

Certaines questions en suspens doivent être traitées, notamment l'indépendance de l'autorité de protection des données et l'application des droits relatifs à la protection des données aux «secrets d'État». Il convient en particulier de déterminer dans quelle mesure la loi fédérale sur la protection des données est applicable aux secrets d'État (la réserve a été faite durant la ratification de la convention). Il semble que la plupart des fichiers et bases de données concernant la sécurité de l'État et l'application de la loi soient couverts par l'exception sans être justifiés par des motifs de proportionnalité et de nécessité. Toutefois, selon les informations obtenues, les données traitées durant les contrôles aux frontières relèvent des règles ordinaires de protection des données.

Bien qu'aucun signal clair n'ait été donné concernant les intentions de la Russie vis-à-vis de l'adhésion au **protocole additionnel** à la convention, les autorités russes ont insisté dans leurs explications sur le fait que la législation actuelle et la position de l'organe de contrôle russe sont pleinement conformes à ce protocole.

L'**organe de contrôle** (au sens prévu par le protocole) chargé de contrôler la conformité du traitement des données à caractère personnel avec les exigences de la législation russe est Roskomnadzor — un organisme qui relève de la responsabilité du ministère des communications et des médias de masse. Le statut de l'organisme, sa composition et les règles de nomination de son directeur et de ses adjoints sont définis dans l'ordonnance du gouvernement n° 228 de 2009. Le simple fait que Roskomnadzor soit surveillé par le ministère et que le directeur et ses adjoints soient nommés et révoqués par le ministre est une preuve de manque d'indépendance. En outre, le statut de Roskomnadzor en tant

qu'organe de contrôle n'est pas confirmé dans la loi fédérale, qui ne contient qu'une mention générique d'un tel organisme. La partie russe a déclaré que cette solution était courante en Russie pour des organismes similaires et qu'aucune modification des compétences de Roskomnadzor ne pouvait avoir lieu sans examen préalable de la Douma.

La Russie a fourni des informations sur les ressources financières et humaines ainsi que sur la structure administrative de Roskomnadzor et a décrit celles-ci comme étant suffisantes.

Roskomnadzor est principalement **compétent** pour contrôler le contenu du traitement des données à caractère personnel, y compris les réclamations, le registre des responsables du traitement de données, les enquêtes etc. Contrairement à d'autres services fédéraux, il est également compétent pour l'élaboration de politiques et la formulation de propositions législatives en matière de protection des données. En revanche, Roskomnadzor n'a pas la compétence du contrôle des aspects liés à la sécurité de l'information du traitement des données à caractère personnel. Pour le secteur public, ce contrôle est effectué par le FSB (essentiellement les systèmes de cryptage) et le service fédéral du contrôle technique et d'exportation (organisme placé sous la responsabilité du ministère de la défense qui dispose de vastes compétences dans ce domaine, celles-ci n'ayant cependant pas été précisées par la Russie). Il ne semble pas y avoir de contrôle de la sécurité des informations pour les responsables du traitement de données à caractère personnel.

La **formation** adéquate et des séminaires ont été organisés pour le personnel de Roskomnadzor. L'organisme a également mis en place plusieurs campagnes de **sensibilisation**.

Sujets de préoccupation et actions de suivi recommandées dans le cadre du bloc 3:
--

Sur la base des constatations susmentionnées, la Commission a identifié les sujets de préoccupation suivants, qui nécessiteront des discussions plus approfondies avec les autorités russes:

- Il semble qu'aucune analyse approfondie de l'impact d'un éventuel régime d'exemption de visa avec l'UE, ni de l'établissement de l'union douanière sur la lutte contre la criminalité organisée, la TEH, la contrebande de marchandises illicites etc., n'ait été préparée ou planifiée. Une telle analyse pourrait aider les organes répressifs à mieux faire face aux nouveaux défis posés par la circulation accrue des personnes et des marchandises induite par l'union douanière et un éventuel régime d'exemption de visa entre l'UE et la Russie.
- Les compétences des différents organes répressifs semblent se chevaucher dans les domaines en question. Ceci pourrait entraîner des lacunes au niveau des enquêtes et contribue au manque de clarté des mécanismes de coopération entre ces organismes (y compris l'absence de bases de données communes, etc.).
- La Russie a mis en œuvre des réformes de police, mais celles-ci donnent des résultats confus et devraient selon de nombreuses sources être réexaminées à l'avenir. Le rôle et l'efficacité de la police sont déterminants pour de nombreux domaines du dialogue sur les visas.
- La coopération pratique actuelle entre les autorités répressives et judiciaires de la Russie et des États membres de l'UE reste très centralisée, tous les contacts devant transiter par leurs sièges respectifs. Cela crée des retards dans les réactions respectives des autorités.
- La politique de lutte contre la corruption est une question qui revêt une importance horizontale particulière, non seulement pour le bloc 3 mais aussi pour les autres blocs du dialogue sur les visas. L'un des éléments cruciaux en la matière est l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui demeure une préoccupation en Russie. Dans ce contexte, il convient de souligner que toutes les décisions de justice ne sont pas publiées. En outre, les canaux de coopération avec la société civile et la participation de celle-ci semblent très limités dans le cadre de l'élaboration

et de la mise en œuvre de la politique anti-corruption. Cet état de fait, conjugué au climat général défavorable du fonctionnement de la société civile, pourrait déboucher sur une politique anti-corruption qui ne s'intéresse pas aux racines fondamentales du phénomène. La transparence du processus de passation des marchés publics (y compris durant la phase postérieure à l'appel d'offres) manque également de clarté et pourrait entraîner des abus.

- L'absence d'une autorité indépendante de protection des données est une préoccupation à laquelle il convient de répondre. La portée de la nouvelle loi sur la protection des données doit être clarifiée en ce qui concerne l'application de la loi et la sécurité de l'État.

Les actions suivantes sont recommandées pour améliorer la mise en œuvre des mesures communes pertinentes:

- Instaurer la responsabilité pénale des personnes morales dans les systèmes russes de LBC/FT et de lutte contre la corruption afin de renforcer l'efficacité des actions à l'égard des personnes morales et pas uniquement des personnes physiques.
- Adopter le projet de loi traitant des préoccupations formulées par le GAFI dans ses recommandations 2012 afin de rapprocher la législation intérieure des normes internationales.
- Tant la Russie que l'UE sont déterminées à lutter contre la TEH. Il est cependant impossible de le faire efficacement en l'absence de règles exhaustives examinant tous les aspects de ce phénomène. L'adoption d'un cadre politique et juridique global de lutte contre la TEH, y compris en ce qui concerne la protection des victimes de la TEH, est par conséquent recommandée.
- Afin d'aligner la politique et la législation intérieures sur les normes internationales dans le domaine de la lutte contre la corruption, il convient de mettre en œuvre les recommandations formulées dans le processus d'évaluation conduit par le GRECO, l'OCDE et la CNUCC (y compris adopter une définition plus large de la corruption en intégrant dans la législation les offres et promesses de pots-de-vin ainsi que les cas d'avantages non pécuniaires).
- Après avoir ratifié la Convention de La Haye de 1980 sur l'enlèvement d'enfants et la Convention de La Haye de 1996 sur la protection des enfants, il est crucial pour leur bon fonctionnement pratique que la Russie adopte la législation de mise en œuvre nécessaire (y compris une clarification concernant le retour de l'enfant et les compétences des autorités centrales respectives).
- Une entraide judiciaire efficace et rapide entre l'UE et les autorités russes est essentielle pour faire face à l'accroissement des flux de personnes résultant d'un éventuel régime d'exemption de visa et de toutes ses conséquences. Il est par conséquent nécessaire d'améliorer la coopération avec les États membres de l'UE en veillant à répondre en temps utile aux demandes d'assistance judiciaire, y compris en ce qui concerne l'organisation d'auditions de citoyens russes en tant que suspects pour des infractions commises dans les États membres de l'UE, et en apportant si nécessaire les amendements appropriés aux lois concernées. Dans ce contexte, la ratification du deuxième protocole additionnel à la Convention européenne sur l'entraide judiciaire en matière pénale (1959) pourrait également être envisagée.
- Compte tenu de l'importance horizontale du respect des règles de protection des données, il convient de ratifier le protocole additionnel à la convention du COE de 1980 sur les données à caractère personnel et, dans ce contexte, de garantir l'indépendance de l'autorité chargée de la protection des données. Ceci devrait notamment permettre l'éventuelle conclusion rapide de l'accord de coopération avec Eurojust, pour autant que des réponses soient apportées aux préoccupations en matière de protection des données.

En raison d'un manque d'informations, la Commission n'a pas été en mesure d'évaluer pleinement les progrès réalisés dans les domaines suivants relevant du bloc 3:

- La méthodologie de contrôle des déclarations de patrimoine, l'évaluation des risques anti-corruption élaborée par les organismes compétents, le contenu des codes d'éthique anti-corruption des principaux organes répressifs (FSB, FCS, police, commission d'enquête), le contenu de la formation anti-corruption et ses méthodes dans les organismes concernés;
- La mesure dans laquelle la législation en matière de protection des données est applicable aux données à caractère personnel traitées dans le domaine de l'application de la loi, en particulier en ce qui concerne les informations classifiées.

Bloc 4: Relations extérieures

Évaluation générale

La Russie a mis en place un vaste **cadre réglementaire régissant la libre circulation** à la fois des ressortissants russes et des citoyens étrangers. Des efforts considérables sont mis en œuvre pour fournir une base juridique et garantir la légitimité des actions des organes répressifs vis-à-vis des droits des personnes d'entrer sur le territoire de la Russie, d'en sortir et d'y circuler. Certaines difficultés de mise en œuvre pratique de ces réglementations peuvent créer des situations dans lesquelles la législation n'est pas appliquée de façon uniforme, en particulier en raison de conditions très divergentes dans les différentes régions de Russie.

Un ensemble de **restrictions à la libre circulation** existent et sont réglementées par une législation spécifique visant à contrôler l'accès à certaines zones où l'accès est restreint à la fois pour les ressortissants russes et étrangers pour des raisons de sécurité nationale ou publique. L'**accès aux documents d'identité et de voyage**, y compris pour certains groupes, par exemple les personnes déplacées internes, les réfugiés, les non-citoyens et les apatrides, et les personnes appartenant à des minorités, fait l'objet d'un contrôle efficace, bien que la délivrance adéquate de certains documents et l'**enregistrement du lieu de résidence** restent problématiques pour certains groupes. Des mesures positives ont été prises afin de faciliter l'accès à la citoyenneté et, de ce fait, à des documents valables, à des personnes en situation irrégulière (anciens citoyens de l'URSS) conformément aux recommandations des organismes internationaux compétents. Les autorités russes ont mis en place des politiques visant à accroître la transparence et l'accessibilité des services publics chargés de la délivrance de documents d'identité et de voyage, ainsi que la responsabilité des organes répressifs, y compris ceux qui s'occupent de réglementer et de surveiller la libre circulation. Il reste toutefois à voir dans quelle mesure ces politiques sont efficaces pour réduire les éventuelles pratiques discriminatoires, notamment envers les personnes appartenant à des minorités ou ayant une certaine origine ethnique. Certaines sources, à l'image de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) dans son rapport 2013, continuent à pointer du doigt les problèmes persistants rencontrés par certains groupes dans le cadre de la procédure d'enregistrement du lieu de résidence.

Concernant les **programmes de formation pour agents des services répressifs, procureurs et juges et autres professionnels dans les domaines relevant du bloc 4**, les autorités russes ont déclaré qu'un volet important du système de service public consistait à contrôler les qualifications professionnelles et qu'il existait une formation obligatoire de remise à niveau des aptitudes professionnelles. Ces programmes de formation incluent des éléments se rapportant aux droits de l'homme, mais il n'a pas été possible de déterminer la part de la formation spécifique et ciblée consacrée aux droits de l'homme qui est pertinente dans le contexte de la libre circulation. Les autorités russes sont bien au fait des **recommandations** formulées par des organes des Nations unies, l'OSCE et le Conseil de l'Europe **dans le domaine de la libre circulation** et de la facilitation des contacts interpersonnels et elles sont prêtes à discuter de la nécessité d'efforts de coopération supplémentaires dans les domaines précités. Les autorités assurent qu'elles accordent une attention soutenue aux **recommandations spécifiques**

des organes des Nations unies, de l'OSCE, du Conseil de l'Europe et des organisations internationales des droits de l'homme dans le cadre de la mise en œuvre de **mesures antidiscriminatoires, de la protection des personnes appartenant à des minorités et de la lutte contre les crimes haineux**, puisqu'un grand nombre de ces domaines sont sensibles et présentent des difficultés considérables en raison de leur complexité.

En ce qui concerne **lutte contre la discrimination et les crimes haineux**, les organismes/ministères russes concernés sont conscients de la complexité des questions liées au phénomène de l'intolérance ethnique et religieuse et ils s'emploient à mettre en place une coordination et des consultations entre les organismes. Toutefois, la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle n'est pas reconnue comme une question problématique. Au niveau des experts, on note un intérêt sincère pour la lutte contre les phénomènes négatifs et la recherche de solutions visant à garantir l'application efficace de la loi. Dans la pratique, des manquements peuvent apparaître tant en termes de mise en œuvre des réglementations et actes législatifs concernés que d'efficacité de la coopération inter-organismes et de coopération avec les ONG, qui ont rencontré des difficultés à accomplir leur travail, en particulier récemment, en raison de la loi anti-extrémisme et de la loi sur les agents étrangers. Globalement, les efforts actuellement déployés pour garantir la transparence des organes répressifs sont considérés par les autorités russes comme une mesure suffisante de lutte contre les discriminations. Des efforts sont réalisés pour veiller à ce que la détention et l'expulsion des immigrants clandestins ou des personnes ayant violé les réglementations d'entrée et de résidence en Russie soient conformes aux normes internationales. Si les développements législatifs et l'approche générale du FMS vont dans le sens de contrôles plus stricts, d'une plus grande conformité avec les normes internationales et d'une efficacité accrue, certains rapports font état dans la pratique de cas de détentions massives et ciblées de personnes appartenant à des groupes ethniques spécifiques, ou de conditions de détention qui ne correspondent pas aux normes requises par la législation en vigueur.

Les principaux organismes chargés d'examiner les questions des droits de l'homme et de jouer le rôle d'instruments de remédiation – le bureau du médiateur et le conseil présidentiel sur le développement de la société civile et les droits de l'homme – adoptent une approche dynamique et proactive, mais ils semblent fonctionner avec des ressources limitées et viser des résultats significatifs ou visibles qui sont souvent obtenus au cas par cas grâce à l'intervention personnelle du médiateur ou du président du conseil présidentiel précité. Toutefois, même à ce niveau, les autorités admettent rarement que des pratiques discriminatoires ou xénophobes puissent exister. La plupart du temps, les affaires comportant des éléments de nature discriminatoire ou xénophobe sont perçues comme ayant des motifs sociaux, économiques ou criminels (par exemple les incidents dans la ville de Pugachyov à l'été 2013 et à Biryulovo en octobre 2013, qui ont été liés à des pratiques de corruption présumée de la police et à l'inefficacité de celle-ci). Néanmoins, les autorités russes ont largement pris conscience de l'existence d'une situation particulièrement sensible liée à une forte concentration d'immigrés, légaux ou clandestins, dans les zones urbaines, et notamment à Moscou, et elles reconnaissent que cette question doit être suivie de près. La sensibilité politique (la gestion des flux migratoires à Moscou a été l'un des sujets majeurs des élections municipales et reste une priorité dans l'agenda politique) et des incidents sporadiques contre des personnes originaires du Caucase ou d'Asie centrale démontrent que des efforts supplémentaires sont nécessaires dans le cadre d'une approche globale qui dépasse la question de la gestion technique des migrations. Dans ce contexte, l'absence de contrôle par les autorités des propos haineux tenus par des représentants politiques et des discours publics est préoccupante.

En ce qui concerne la **prévention des mauvais traitements par les organes répressifs**, les mécanismes intérieurs sont en place et il a été donné suite à certaines affaires retentissantes (p. ex. l'affaire très médiatisée de mauvais traitement de détenus par des agents de police en 2012 à Kazan).

Les autorités russes ont tendance à nier l'existence de problèmes ou manquements en matière d'application de la loi ou de libre circulation dans le Caucase du nord, et ce même si c'est en contradiction avec des rapports provenant d'autres sources (p. ex. le rapport de la visite du Comité de prévention de la torture (CPT) en 2011 dans la région) et la réalité du terrain (par exemple, le rapport 2012 du médiateur mentionne des difficultés à enquêter sur des affaires de mauvais traitement et de torture par des organes répressifs dans le Caucase du nord; et des experts de l'UE en visite en Tchétchénie ont été témoins de la présence de postes de contrôle bloquant des routes en Tchétchénie). Concernant l'**application des jugements de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) dans les domaines relevant du bloc 4**, les autorités russes compétentes manifestent leur attachement à l'application des jugements, mais dans un certain nombre d'affaires individuelles liées à la libre circulation, elles se sont contentées de prendre des mesures visant à répondre à un cas particulier ou de diffuser des instructions pour améliorer les pratiques procédurales ou générales des tribunaux, sans se pencher sur la question à un niveau systémique.

Commentaires détaillés

- **Veiller à ce que tous les citoyens de Russie et de l'UE et toutes les personnes en séjour régulier (quelle que soit la durée de leur séjour autorisé) puissent se déplacer dans les mêmes conditions que les propres citoyens des deux parties sur leurs territoires respectifs, sous réserve de l'application de leurs règles et dispositions réglementaires intérieures en matière de sécurité nationale.**

En vertu de la constitution russe, tous les citoyens jouissent du droit à la libre circulation et du droit de choisir leur lieu de séjour ou de résidence en Russie. Les droits et libertés d'un individu et d'un citoyen ne peuvent être restreints par la loi fédérale que dans la mesure où ces restrictions sont indispensables à la protection des fondements du régime constitutionnel, de la moralité, du bien-être, des droits et intérêts légitimes d'autres individus, de la défense nationale et de la sûreté de l'État. Selon des dispositions établies par d'autres lois et réglementations fédérales, un citoyen russe peut séjourner sans enregistrement à un endroit différent de son lieu de résidence pendant maximum 90 jours.

La législation sur le **statut juridique des ressortissants étrangers** est régie par la loi fédérale n° 115-FZ du 25 juillet 2002 et par d'autres lois fédérales. Les ressortissants étrangers ont les mêmes droits et responsabilités que les citoyens russes, à l'exception des cas prévus par la loi fédérale.

Il existe des **mécanismes de réclamation**: le demandeur peut s'adresser au supérieur hiérarchique de l'agent en charge de délivrer le document en question ou au responsable de l'autorité (locale). L'autorité dispose de dix jours pour répondre à une réclamation. Une réclamation peut aussi être envoyée au bureau fédéral ou au FMS, qui doit répondre dans un délai d'un mois. Un département spécial du FMS est affecté à ce type de réclamations. Déposer une réclamation est gratuit. Par voie non administrative, le tribunal, le procureur ou le médiateur peut aussi être contacté.

La liste des motifs d'éventuelles **restrictions à la libre circulation** et au choix du lieu de séjour ou de résidence en Russie a été établie par la loi fédérale 5242-1 et elle est exhaustive. Elle se rapporte aux zones frontalières, bases militaires fermées, entités territoriales administratives fermées (ZATO) ainsi qu'à des zones où s'appliquent des régimes spéciaux en raison de diverses situations d'urgence. La législation actuellement en vigueur ne donne pas d'autre motif de restriction à la libre circulation des citoyens (sans compter la procédure d'enregistrement proprement dite).

L'**accès aux zones d'accès restreint** est réglementé par un décret du gouvernement qui répertorie 11 types de zones fermées. La liste des autres zones d'accès restreint pour les citoyens étrangers (uniquement) en Russie est publiée et accessible sur un réseau public, visalink-russia.com.

La législation n'exige pas que les zones d'accès restreint soient dotées par principe d'un nom géographique officiel ni qu'elles soient indiquées sur les cartes. Les étrangers ont besoin d'un permis d'entrée spécial pour certains territoires; le bureau fédéral de la sécurité est responsable de la délivrance de ces permis. Les règles d'accès aux ZATO varient en fonction de la catégorie de ZATO et sont en principe identiques pour les ressortissants russes et étrangers; toutefois, il est impossible pour un étranger de devenir résident d'une ZATO.

Concernant les **cas/difficultés en rapport avec des groupes spécifiques** (p. ex. les étrangers en séjour légal, les réfugiés, les apatrides), les autorités russes ont signalé très peu de difficultés et de problèmes de libre circulation, tant dans leur rapport écrit que durant la mission d'experts de l'UE. Ceci englobe également les cas de discrimination à l'égard de personnes de toute origine ethnique spécifique, y compris les Roms. Il a été mentionné que la population rom n'était en général pas enthousiaste vis-à-vis de l'enregistrement, apparemment en raison de son style de vie traditionnel. En janvier 2013, un plan d'action pour les Roms a été mis en place afin d'améliorer l'intégration des Roms en Russie. Ce plan d'action étant assez récent et sa mise en œuvre prévue pour 2013-14, aucune information n'est encore disponible sur la mise en œuvre. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) recommande, dans son rapport du 20 juin 2013, que les autorités établissent des procédures simplifiées et accessibles permettant aux Roms de régulariser leur statut juridique.

- **Garantir la délivrance complète et effective de documents de voyage et d'identité, y compris en termes de prix et de délais de procédure, à toutes les catégories de personnes, par exemple à l'ensemble des citoyens, personnes déplacées internes, réfugiés, non-citoyens et apatrides, y compris les personnes appartenant à des minorités.**

Actuellement, la Russie distingue deux catégories de personnes déplacées de force: les «personnes déplacées internes» et les «migrants forcés». La notion de «personnes déplacées internes» est utilisée exclusivement en référence à des citoyens russes qui ont abandonné temporairement (pour la durée de la crise) leur résidence permanente en République tchétchène, séjournent dans une résidence temporaire sur le territoire de la Russie et ont l'intention (en général) de réintégrer leur ancienne résidence. Selon le FMS, au 1^{er} avril 2009, tous les citoyens qui avaient été contraints de quitter leur résidence permanente en République tchétchène et qui avaient été enregistrés conformément à la procédure établie auprès des organes territoriaux du FMS ont été rayés du registre sur base de l'expression de leur volonté de réintégrer leur ancienne résidence permanente. Ainsi, depuis le 1^{er} avril 2009, aucun citoyen n'est enregistré comme «personne déplacée interne». Le 1^{er} juillet 2013, 7 894 personnes étaient enregistrées comme migrants forcés (en tant que citoyens russes). Selon le FMS, seuls quelques ressortissants étrangers étaient enregistrés comme migrants forcés.

Une décision d'éloignement administratif (ou expulsion) peut être prise si un citoyen étranger ou un apatride est en séjour illégal en Russie. Sur la question de l'**expulsion et des mécanismes de recours**, le médiateur (Moscou) a déclaré qu'aucun acte législatif supplémentaire n'était nécessaire mais que la mise en pratique devait être améliorée. Le FMS a également admis qu'il arrivait parfois (notamment à l'égard de personnes originaires d'Asie centrale) que la période d'examen des dossiers d'expulsion soit plus longue que ne le prévoit la loi, en raison de la difficulté à déterminer la citoyenneté de la personne en question, de l'absence de documents d'identité ou de l'absence d'une réaction/confirmation rapide de l'État vers lequel la personne est censée être expulsée. Il y a des cas dans lesquels, pour des raisons pratiques ou par manque d'installations, la législation n'est pas appliquée, même si les autorités sont au fait des obligations légales et qu'elles déplorent la situation. Durant la mission d'experts de l'UE à Kazan, le bureau du médiateur local et le ministère de l'intérieur (MI) ont admis qu'en raison d'un manque d'installations, des personnes soumises à une procédure d'expulsion se retrouvaient dans des installations du MI en compagnie de personnes détenues pour des

infractions administratives plutôt que dans des centres de détention spécialisés, en contradiction avec la législation en vigueur. Il a été souligné que cette situation était prise en charge et qu'un nouveau centre de détention spécialisé était en construction.

Durant la mission d'experts de l'UE, les ONG se sont dites préoccupées par le fait que leurs activités d'assistance aux citoyens – et plus précisément aux groupes vulnérables – en termes d'accès aux documents et passeports, de surveillance des centres de détention ou d'assistance juridique pourraient être entravées par la nouvelle loi sur les ONG, dénommée «loi sur les agents étrangers», étant donné qu'un grand nombre de ces ONG bénéficient de fonds étrangers.

Concernant les **efforts de ratification des instruments internationaux sur l'apatridie** (p. ex. la convention des Nations unies relative au statut des personnes apatrides, la convention des Nations unies sur la réduction des cas d'apatridie), les autorités russes considèrent que le problème de l'apatridie est réglé de façon efficace dans le cadre des lois existantes. Par conséquent, la Russie n'envisage pas de ratifier les instruments internationaux précités relatifs à l'apatridie. En dépit de l'absence d'efforts de ratification, d'autres programmes visant à réduire l'apatridie sont en cours d'exécution, comme l'indique par exemple l'adoption le 12 novembre 2012 de la loi fédérale n° 182-FZ apportant des modifications à la loi fédérale relative à la citoyenneté. Les modifications ont conféré aux personnes apatrides le droit d'acquérir la citoyenneté via une procédure simplifiée ou d'obtenir un permis de résidence. Il est escompté que cette loi contribue à résoudre le problème des centaines de milliers d'ex-citoyens de l'URSS qui ont vécu en Russie en situation irrégulière.

- **Organiser des programmes de formation pour agents des services répressifs, procureurs, juges et autres professionnels dans les domaines relevant du présent bloc, et s'employer à remédier aux lacunes éventuelles.**

Un système a été mis en place pour dispenser une formation professionnelle régulière aux enquêteurs et agents d'instruction, juges, procureurs et agents des organes répressifs. La formation de base obligatoire est basée sur le droit international, y compris les droits de l'homme, et inclut les dispositions sur l'égalité et la non-discrimination.

Le FMS, l'un des principaux organismes dans le domaine de la libre circulation, est responsable des procédures d'immigration. Aucune institution spécialisée n'est chargée des formations au sein de la structure du FMS, mais celui-ci coopère sur une base régulière avec des universités et des organismes internationaux comme l'UNHCR, l'OIM, l'OIT et la Croix Rouge afin d'organiser des formations pour ses agents. En outre, il existe des programmes de formations obligatoires, une fois tous les 3 ans, pour les fonctionnaires qui travaillent au sein des structures du FMS. Certains cours de courte durée sont organisés pour les agents, par exemple un cours de 72 heures sur l'octroi de l'asile, qui est obligatoire pour les agents de terrain responsables de la délivrance de documents concernant les réfugiés.

Les programmes de formation destinés aux agents de police, qui incluent les questions des droits de l'homme, sont principalement mis en œuvre en coopération avec l'université de Moscou et d'autres institutions nationales et internationales. Dans l'enseignement supérieur (5 ans d'études), un cours de droit administratif d'un an traite des procédures migratoires et des peines infligées pour violation des règles migratoires. Les questions des droits de l'homme sont abordées dans l'enseignement général. Il n'existe pas de formation spécialisée sur les mesures de non-discrimination, la protection des minorités nationales et la prévention des crimes haineux.

Plusieurs institutions responsables de la formation des juges et des procureurs proposent des programmes de formation spéciaux sur la jurisprudence de la Cour EDH, y compris la jurisprudence concernant les pratiques des organes répressifs russes. Des cours portant sur des jugements spécifiques

de la Cour EDH, y compris sur des affaires liées à des allégations de torture et d'autres types de mauvais traitement, font partie des programmes d'études mis en place pour différents types de public.

En outre, différents séminaires sont organisés par l'académie de la justice en coopération avec le bureau de l'UNCHR en Russie. Ainsi, ces trois dernières années, des séminaires de 3 jours ont été organisés deux fois par an pour les juges et les professionnels. Les thématiques liées à la libre circulation comme la lutte contre les discriminations, les problèmes de groupes spécifiques, la protection des minorités ou la lutte contre les crimes haineux ne font pas l'objet de formations spéciales distinctes ou d'un cours séparé d'amélioration des qualifications du personnel, mais s'inscrivent plutôt dans le cadre d'un cours général sur les droits de l'homme.

La formation de développement professionnel destinée au personnel de la commission d'enquête est organisée par un institut de formation avancée qui dispose de six filiales en Russie. Selon les informations obtenues, tous les cours abordent des questions et cas relevant des droits de l'homme, tandis que des modules de base sont consacrés à des questions spécifiques telles que la lutte contre les discriminations ou la lutte contre les crimes haineux et l'extrémisme. Les enquêteurs se spécialisent et sont formés au traitement de certains types de crimes et coopèrent avec d'autres organismes dans ces domaines. Le suivi de l'impact de la formation est intégré dans le système, en ce compris sous la forme d'une évaluation à la fin de la formation et d'une évaluation périodique des participants afin de vérifier s'ils appliquent ce qu'ils ont appris. Ce suivi est également lié à l'évaluation des performances et aux primes. La formation du FMS pour le personnel civil et agréé couvre également la sensibilisation à la lutte contre la discrimination, aux crimes haineux et aux jugements en la matière de la Cour EDH.

- **Débattre et coopérer sur les recommandations pertinentes formulées par des organes des Nations unies, l'OSCE, le Conseil de l'Europe et des organisations internationales des droits de l'homme dans les domaines de la libre circulation et de la facilitation des contacts interpersonnels.**

Simplification des procédures d'acquisition de la citoyenneté - En 2013, le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) a salué l'adoption de la loi fédérale n° 182-FZ du 12 novembre 2012, qui a introduit des amendements à la loi fédérale de 2002 sur la citoyenneté afin de simplifier le processus d'acquisition de la citoyenneté russe pour les ex-citoyens de l'URSS. En outre, dans leurs réponses écrites, les autorités russes ont annoncé qu'une série de projets de loi étaient en préparation au sein de différentes commissions de la Douma avec pour objectif principal une simplification substantielle de la procédure d'acquisition de la citoyenneté russe. En mars 2013, 4 500 demandes avaient été reçues. Certaines communautés ont précédemment été identifiées par des organes de surveillance comme étant vulnérables aux problèmes d'acquisition de la citoyenneté en raison de la complexité de la législation régissant la nationalisation et des obstacles posés par les exigences strictes en matière d'enregistrement du lieu de résidence. À cet égard, les autorités russes ont communiqué qu'en février 2013, 71 500 des 72 500 Turcs Meskhètes du Caucase du nord et des districts fédéraux du sud étaient devenus citoyens russes. Malgré ces développements positifs, un suivi continu de la situation des groupes susmentionnés est nécessaire afin de s'assurer que cette solution nouvelle soit effectivement utilisée dans toute la mesure du possible.

Infractions en matière d'enregistrement - En 2013, le CERD a recommandé que la Russie veille à ce que le système d'enregistrement du lieu de résidence soit mis en œuvre «de façon transparente, sans parti pris et de manière à garantir les droits des personnes qui souhaitent s'enregistrer».

Selon les autorités russes, l'enregistrement est de nature déclaratoire et accessible à tous. En vertu des réglementations actuelles, il incombe au propriétaire du bien immobilier dans lequel un individu séjourne de se conformer aux procédures d'enregistrement. À cet égard, des ONG ont fait état de

pressions exercées sur ceux qui enregistrent des personnes originaires de la région du Caucase, d'où les difficultés rencontrées par ces dernières pour trouver un logement. Une nouvelle législation proposée en janvier 2013 interdirait à quelqu'un qui n'a pas l'intention de vivre dans un bien immobilier de s'y enregistrer soi-même et ne permettrait plus d'enregistrer dans un bien immobilier un plus grand nombre de résidents que ne le permettent les réglementations en matière de logement. De tels amendements pourraient s'attaquer au phénomène qui consiste à enregistrer des centaines de personnes (souvent des migrants) à une adresse unique alors qu'elles n'y vivent pas réellement. La loi prévoirait pour les contrevenants une peine de cinq ans de prison ou une amende pouvant aller jusqu'à 500 000 roubles. D'aucuns craignent que la criminalisation du non-respect des procédures puisse signifier dans la pratique un retour au système «propiska» qui existait à l'époque soviétique. Certains acteurs de la société civile se sont également dits préoccupés par le fait que les nouvelles lois pourraient renforcer l'influence des agents des services répressifs, avec pour conséquence éventuelle une augmentation de la corruption, et pourraient potentiellement être utilisées comme un outil pour cibler les migrants et d'autres groupes vulnérables coupables d'infraction aux procédures d'enregistrement (même si la responsabilité de la conformité incombe au propriétaire du logement).

Les droits des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance - En novembre 2008, la Russie a signé la Convention de la CEI sur le statut juridique des travailleurs migrants et des membres de leur famille, qui expose la coopération dans le domaine de la migration de la main-d'œuvre et de la protection des droits des travailleurs migrants. La Russie n'a pas ratifié la Convention des Nations unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Les droits des travailleurs migrants sont protégés par la loi, mais, selon les informations obtenues, ils sont parfois enfreints par des employeurs abusifs. Les migrants peuvent également rencontrer des problèmes d'accès aux services. À cet égard, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) des Nations unies a recommandé à la Russie d'augmenter la flexibilité de l'accès des travailleurs migrants au système de prestations sociales de l'État partie. Au Tatarstan, le médiateur a fait état d'amendements à des lois visant à améliorer la situation des migrants. Par exemple, si certains migrants rencontraient des problèmes dans le passé en matière de protection de la santé, de logement et d'accès à l'enseignement, le droit d'envoyer leurs enfants à l'école leur est aujourd'hui apparemment garanti. Selon des ONG installées à Kazan, l'ensemble du système d'accès aux services est imparfait, mais ce problème n'est pas limité aux migrants ou aux étrangers. Les ONG ont également signalé des problèmes rencontrés par des migrants séropositifs qui vivent en Russie et ont des familles russes mais ne peuvent pas accéder à la citoyenneté en raison de leur maladie. Sans citoyenneté, l'accès aux soins médicaux nécessaires est aussi entravé.

En 2013, le CESCR des Nations unies a réitéré ses préoccupations concernant l'ampleur de la migration de main-d'œuvre clandestine, qui a pour conséquence qu'un grand nombre de personnes travaillent sans protection juridique ni sociale. Le comité a encouragé la Russie à poursuivre ses efforts visant à protéger les droits des travailleurs sur le marché du travail informel et à régulariser la situation d'immigrants clandestins et réduire le nombre de travailleurs occupés en dehors de l'économie formelle, et ce afin de limiter les carences dans la protection qui leur est accordée.

Protection des droits des migrants clandestins - Durant la mission d'experts de l'UE, un certain nombre d'interlocuteurs, y compris le bureau du médiateur, ont reconnu que les migrants clandestins et d'autres groupes ne détenant pas de documents d'identité personnelle tels que les Roms ne souhaitent généralement pas attirer l'attention sur eux en raison de leur statut. En conséquence, ils sont souvent réticents à se plaindre aux autorités de mauvais traitements par des agents de l'État ou des personnes privées. Les autorités russes ont reconnu que les migrants clandestins pouvaient parfois

rencontrer des problèmes d'accès aux services pour eux-mêmes et leur famille. À Kazan, par exemple, le bureau du médiateur a aidé des migrants clandestins à accéder à des services ainsi que dans le processus d'acquisition de documents.

Prévention et sanction de l'abus de pouvoir - Des dispositions de la législation russe interdisent explicitement la torture, la violence et d'autres formes de traitement brutal ou humiliant, y compris en cas de détention, et elles ont pour objectif de fournir des garde-fous juridiques pour consolider la légalité dans l'action de la police. Une série de mesures générales ont également été prises par les autorités russes afin de modifier l'état actuel des choses et de prévenir toute nouvelle violation de convention détectée par la Cour EDH dans ses jugements sur le groupe d'affaires Mikheyev. Un ensemble d'amendements ont été introduits dans le code pénal et le code de procédure pénale. Le bureau du procureur général, la commission d'enquête, le MI et le service pénitentiaire fédéral (FSIN) ont publié des nouvelles instructions de service, ordonnances et lignes directrices, et actualisé celles qui existaient déjà, afin de réglementer les procédures de privation de liberté des personnes ayant commis des infractions administratives, de fournir des garanties et d'exercer un contrôle sur la conformité. En termes de compétence institutionnelle, la direction de la sécurité d'État du MI surveille l'application de la loi par la police et, selon les informations obtenues, une importance particulière est à présent accordée aux plaintes individuelles, qui sont examinées dans un délai d'un à deux mois. Une division spéciale de la commission d'enquête est chargée des enquêtes sur ces délits, tandis que le bureau du procureur est responsable du contrôle de légitimité au sein des organes répressifs. Une coopération interministérielle est en place sur une base bisannuelle avec le CAT des Nations unies, y compris en ce qui concerne la ratification du protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Des problèmes se posent au niveau des commissions de surveillance publique (POC) créées pour assurer le contrôle public du respect des droits de l'homme dans les lieux de détention. Les recommandations destinées à améliorer le cadre juridique, l'efficacité et la performance des POC formulées à la suite d'une réunion spéciale du conseil présidentiel des droits de l'homme le 13 février 2012 ont été «étudiées attentivement par les organes des affaires intérieures de la Russie et sont actuellement prises en compte dans les activités pratiques». Il a également été mis en évidence que les organes territoriaux du MI sont de plus en plus ouverts à une expansion des formes de coopération avec les POC en matière de respect des droits de l'homme. Des réunions du collège, des conférences communes et des ateliers sont organisés avec les membres des POC régionales afin d'élaborer des mesures visant à renforcer le contrôle du respect des droits des citoyens placés dans des centres de détention des organes des affaires intérieures. Toutefois, comme l'a observé le président du conseil présidentiel des droits de l'homme, la mise en œuvre est variable dans tout le système pénitentiaire et des mesures doivent être prises pour aider les POC à fonctionner comme prévu. S'il est adopté, un projet de loi sur les fondements de la surveillance publique en cours de développement au conseil présidentiel des droits de l'homme transformerait apparemment le climat des relations avec la société civile en renforçant son rôle dans les questions précitées (notamment le contrôle public du respect des droits de l'homme dans les lieux de détention).

Concernant le Caucase du nord: en 2012, le CAT était préoccupé par «les informations nombreuses, persistantes et concordantes faisant état de graves violations des droits de l'homme commises par des agents de l'État ou d'autres personnes agissant à titre officiel dans le Caucase du nord, notamment en République tchétchène, ou à leur instigation, ou avec leur consentement exprès ou tacite; il s'agirait notamment d'actes de torture et de mauvais traitements, d'enlèvements, de disparitions forcées et d'exécutions extrajudiciaires». Le comité constatait en outre avec inquiétude que l'État partie n'enquêtait pas sur les auteurs de ces violations et ne les sanctionnait pas, bien que l'Agence n° 2 de la direction de l'instruction de la République tchétchène ait été créée pour enquêter sur les affaires

particulièrement importantes. Les autorités russes ont fourni de nombreuses informations écrites au sujet de mesures visant à éliminer et prévenir les violations des arrêts de la Cour EDH dans le groupe d'affaires Khashiyev concernant des enquêtes sur des transgressions des droits de l'homme dans la région du Caucase du nord et les sanctions infligées. Selon les informations obtenues, les efforts déployés pour mener des enquêtes efficaces se poursuivent en dépit des obstacles reconnus, notamment au niveau de l'accès aux archives liées à une enquête sur des événements lointains. Toutefois, les experts de l'UE ont été informés par la commission d'enquête et le MI à Grozny qu'aucune affaire de torture ou d'autre abus de pouvoir par des agents des services répressifs ne faisait actuellement l'objet d'une enquête. Cette information est en contradiction avec différents rapports issus du terrain (p. ex. ceux du Joint Mobile Group composé de représentants de différentes ONG russes de défense des droits de l'homme travaillant en Tchétchénie). En outre, le rapport 2012 du médiateur mentionne des difficultés à obtenir des informations ou l'absence de coopération d'organismes locaux compétents dans des affaires liées à des allégations de mauvais traitements et d'exécutions par des personnes agissant à titre officiel dans la région du Caucase du nord.

- **Débattre et coopérer sur des recommandations spécifiques formulées par des organes des Nations unies, l'OSCE, le Conseil de l'Europe et des organisations internationales des droits de l'homme dans le cadre de la mise en œuvre de mesures antidiscriminatoires, de la protection des personnes appartenant à des minorités et de la lutte contre les crimes haineux.**

La loi russe interdit tout type de restriction des droits des citoyens fondée sur des motifs d'appartenance sociale, raciale, sexuelle, ethnique, religieuse ou autre. Selon les autorités russes, «il est donc impossible de voir émerger une politique de discrimination contre des groupes individuels de citoyens. La discrimination est soumise à des sanctions administratives et pénales». Il apparaît toutefois qu'il n'existe aucune loi générale contre la discrimination et que la plupart des garanties émanent de la constitution.

En 2013, le CERD s'est dit préoccupé par le fait que les **garanties d'égalité** dans un certain nombre de textes législatifs fédéraux et régionaux ne couvrent que certains domaines et il craint qu'elles ne s'appliquent qu'aux ressortissants. En outre, le CERD et d'autres organes de traité, ainsi que des ONG, ont recommandé le renforcement du cadre législatif dans le domaine de la lutte contre la discrimination, une attention spéciale devant être accordée au sexe, aux minorités ethniques, aux populations autochtones et aux migrants, via les mesures spécifiques suivantes: adoption d'une législation complète de lutte contre la discrimination couvrant tous les domaines de la vie; et adoption d'une définition claire et complète des formes directes et indirectes de discrimination raciale, y compris les formes multiples de discrimination, et couvrant tous les domaines du droit et de la vie privée et publique. Les organes de surveillance et les ONG recommandent également la création d'un organe indépendant et spécialisé traitant exclusivement de la question de la discrimination, qui assurerait le suivi de la situation en matière de discrimination et sensibiliserait aux problèmes liés à la discrimination dans la société. Le point de vue des autorités russes, repris par le médiateur, est que ce nouvel organisme n'est pas nécessaire puisque les fonctions et compétences correspondantes sont déjà assurées par d'autres institutions.

Comme l'ont indiqué certains interlocuteurs durant la mission d'experts de l'UE (notamment le médiateur), il y a un décalage entre les principes et les dispositions de la constitution et de la législation, d'une part, et leur mise en œuvre dans la pratique, d'autre part. La mise en œuvre peut être plus efficace dans les régions où la question de la lutte contre la discrimination est moins politisée. Le décalage est visible pour certaines questions examinées dans le présent rapport, p. ex. concernant les retards ou les entraves à l'enregistrement (voir ci-dessous).

Selon le FMS, une **législation anti-discrimination** est en place et il n'y a pas de discrimination à l'enregistrement dans la pratique. Le FMS a créé un mécanisme de plainte fonctionnel. Si l'examen officiel établit qu'un acte criminel a eu lieu, une action pénale est menée. Aucune plainte pour discrimination n'a été reçue. Toutefois, étant donné que les plaintes ne sont pas ventilées par origine ethnique, il est impossible de déterminer si les personnes appartenant à certains groupes déposent plus de plaintes que les autres. Il a été suggéré que les cas de contrôles et amendes imposés aux personnes ne détenant pas de documents (y compris les minorités et les migrants) s'expliqueraient davantage par la corruption que par la discrimination. À Kazan, par exemple, des problèmes occasionnels ont été signalés avec des agents du FMS qui demandent des pots-de-vin, mais cela n'a aucun caractère racial.

Toutes les autorités concernées ont fait rapport sur la base juridique, les mécanismes et processus de sanction, y compris le licenciement immédiat et les poursuites à l'encontre du personnel qui enfreint les principes de protection des droits et libertés fondamentaux. La pratique du **profilage ethnique/racial** des agents des services répressifs n'a pas été reconnue. Les autorités ont signalé qu'il n'y avait eu aucun cas de détention de minorités visibles désireuses de s'enregistrer. Pourtant, les organes de surveillance internationaux (CERD, COE, AC-FC) ont exprimé des préoccupations à cet égard.

En ce qui concerne la situation des **groupes nomades qui rencontrent des difficultés spécifiques d'enregistrement**, une loi fédérale établit la procédure d'enregistrement au lieu de vie des citoyens russes appartenant à des peuples autochtones menant une vie nomade ou semi-nomade et ne disposant pas d'un lieu de résidence permanent ou prédominant. Les réponses écrites aux questions additionnelles de l'UE soulignent que cette loi «s'applique uniquement aux petits groupes autochtones du Grand Nord, les tsiganes ne relèvent pas de cette catégorie». Toutefois, comme indiqué dans le rapport 2010 du rapporteur spécial des Nations unies sur les peuples autochtones, les droits des groupes autochtones distincts sur le plan ethnique qui ne remplissent pas les critères législatifs qui leur permettraient d'être qualifiés de «peuples autochtones peu nombreux», mais qui ont néanmoins des caractéristiques analogues à ceux qui relèvent de cette catégorie, devraient aussi être protégés. Selon le ministère du développement régional, l'accès à l'enregistrement n'est pas un problème pour d'autres groupes autochtones non considérés comme des «groupes autochtones peu nombreux» mais partageant un style de vie (semi-)nomade similaire et ne disposant pas d'une résidence permanente ou principale.

En 2012, le Comité consultatif de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales (AC-FC) du COE a salué les actions visant à prévenir des **crimes racistes**, au niveau fédéral et régional, notamment parmi les jeunes, ainsi que les mesures plus fermes en vue d'enquêter et de poursuivre les délits commis par des groupes d'extrême droite ou néo-nazi. Toutefois, le comité était préoccupé par le fait que le nombre d'infractions à caractère raciste restait très élevé et qu'il était encore fréquemment fait état de manifestations d'hostilité persistantes à l'encontre de personnes appartenant à certains groupes (en particulier ceux d'Asie centrale, du Caucase, d'Afrique ou d'Asie, ainsi que les Roms). En dépit des taux élevés de poursuites engagées contre les crimes à caractère racial, le comité a été informé que les tribunaux ont souvent tendance à prononcer des peines avec sursis dans les affaires d'infractions à motivation raciste, ce qui peut générer un sentiment d'impunité. Il convient de noter que les **crimes haineux** et l'extrémisme sont souvent traités ensemble lorsque ces questions sont examinées avec les autorités russes, étant donné qu'ils relèvent tous les deux (partiellement) du vaste champ d'application de la loi fédérale n° 114-FZ de 2002 sur la lutte contre les activités extrémistes. En vertu de cette loi, l'extrémisme englobe entre autres: l'incitation à la haine raciale avec violence, les troubles de l'ordre public ou actes de vandalisme fondés sur la haine ou l'hostilité à l'égard d'un groupe social, et la diffusion de l'idée de supériorité raciale. Le MI met fortement l'accent sur la lutte contre les crimes haineux et l'extrémisme et coopère à cet égard avec la Chambre civique de la Fédération de Russie et des organisations de la société civile comme Memorial.

Des réunions sont organisées régulièrement dans les régions avec des personnes influentes des communautés dans le but de repérer et de désamorcer les foyers potentiels. Ces crimes sont également prioritaires pour la commission d'enquête, qui est dotée d'un groupe de contrôle et d'analyse spécial et d'unités opérationnelles d'enquête permanentes traitant de ces types d'affaires aux niveaux fédéral et régional. Comme indiqué plus haut, la lutte contre les crimes haineux est aussi un domaine spécifique de formation pour la commission.

Selon les résumés annuels des travaux de la commission d'enquête, les crimes haineux et l'extrémisme sont en augmentation, ce qui est notamment lié à la prolifération de matériels racistes/extrémistes et à leur diffusion sur l'internet. Toutes les affaires pénales sont surveillées par la commission, qui assure le suivi auprès des autorités locales sous la forme de rapports et de recommandations destinés à les aider à agir sur l'environnement dans lequel ces crimes sont perpétrés. Des rapports sont envoyés à l'organe local responsable de la surveillance, qui doit faire rapport dans un délai d'un mois. Il s'agit d'une obligation. Lorsque des experts sont désignés pour examiner s'il y a eu ou non incitation directe à la haine raciale (interdite par la loi sur la lutte contre l'extrémisme), ceux-ci doivent être indépendants.

Selon les informations obtenues, les organes répressifs ont également été plus actifs depuis 2010. La police est associée aux unités opérationnelles mentionnées plus haut. Toutefois, selon certaines ONG, la police ne protège pas toujours les cibles de violence raciste et n'agit pas toujours en toute objectivité vis-à-vis des migrants.

La compétence principale en matière de **prévention et de lutte contre les activités extrémistes** incombe collectivement au comité national de lutte contre le terrorisme, au MI, au FSB, au bureau du procureur et à la commission d'enquête. Parmi les développements récents dans le cadre institutionnel de lutte contre l'extrémisme figure la création d'une commission inter-organismes qui réunit des représentants des 16 organismes russes. Outre les autorités répressives (MI, commission d'enquête et FSB), elle regroupe les ministères de la culture, de l'éducation, du tourisme et des communications, ainsi que des responsables des services fédéraux de renseignements, de douanes et d'impôts. Présidée par le MI, la commission a pour mandat de proposer des mesures politiques de lutte contre l'extrémisme, de développer des concepts et stratégies en la matière, d'évaluer les activités en cours, de faire le bilan des mesures prises et de la législation adoptée, et de préparer des rapports annuels pour le Président. La commission est unique dans le sens où elle peut donner des directives à d'autres ministères et faire des propositions directes au Président. Des unités interministérielles permanentes d'analyse et de coordination de la lutte contre l'extrémisme sont également opérationnelles dans les régions de Russie. Les unités de lutte contre la criminalité ont élaboré des plans de **prévention de l'extrémisme et de la xénophobie** et prennent des mesures pour réduire les sources de financement de l'extrémisme. Une coopération avec l'UE est également en place pour lutter contre les menaces extrémistes communes.

Garde-fous contre les mesures de lutte contre l'extrémisme – Des organes de traité des Nations unies ont relevé avec inquiétude que la définition de l'activité extrémiste dans la loi sur la lutte contre les activités extrémistes était vague, laissant libre cours à l'arbitraire quant à l'application de celle-ci, et que des amendements ont fait de certaines formes de diffamation touchant des fonctionnaires un acte d'extrémisme. Les organisations de la société civile qui s'intéressent à cette question attirent depuis longtemps l'attention sur l'utilisation abusive de la loi sur l'extrémisme. En 2013, le CERD a recommandé que la Russie modifie la définition de l'extrémisme figurant dans la loi afin de veiller à ce que son libellé soit clair et précis et couvre uniquement les actes de violence, l'incitation à la violence et la participation à des organisations qui prônent la discrimination raciale et incitent à cette discrimination. Dans le même ordre d'idées, la Commission européenne pour la démocratie par le

droit (Commission de Venise) a recommandé la modification de la liste des activités extrémistes afin d'en exclure les actes qui ne comportent aucun élément de violence ou d'incitation à la violence. La commission a également souligné que les organisateurs de manifestations pacifiques ne devraient pas être tenus responsables des actes d'extrémisme commis par des participants individuels. Des ONG se sont également dites préoccupées par le fait que la loi est de plus en plus utilisée pour censurer des textes religieux et pour cibler des confessions minoritaires sous le prétexte de l'«extrémisme religieux». Par exemple, dans une communication publiée dans le cadre du deuxième examen périodique universel (EPU) du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, il a été mis en évidence qu'une fois que des matériels religieux ont été repris dans la liste fédérale des matériels extrémistes, le gouvernement a ouvert des enquêtes, perquisitionné des maisons et des églises, saisi des œuvres, et poursuivi et condamné des individus. La position des autorités est que la loi fédérale actuelle sur le terrorisme et l'extrémisme est en conformité avec la constitution et les obligations internationales de la Russie et ne requiert aucune révision approfondie. La tenue de listes d'organisations et de matériels est une pratique internationale largement acceptée et ces listes sont établies dans le cadre d'un processus inter-organismes complexe (impliquant le MI, le FSB, le ministère de la justice etc.) sur la base de décisions de justice. La liste des organisations extrémistes est publiée sur le site internet de la cour suprême.

Malgré l'intérêt positif accordé aux questions d'intégration (par exemple via l'établissement d'un conseil présidentiel pour les relations interethniques, l'élaboration d'un projet de stratégie nationale de politique ethnique, la création d'un groupe de travail interministériel sur les relations interethniques, l'adoption d'«un plan complet de développement culturel socioéconomique et ethnique des Tsiganes au cours de la période 2012-2013»), des ONG ont fait remarquer que des fonctionnaires de haut niveau envoyaient parfois des messages ambigus concernant l'intégration, les utilisant comme un outil politique pour mobiliser l'adhésion du public. Cette observation va dans le sens des profondes inquiétudes exprimées par le COE, AC-FC et le CERD à propos de l'utilisation croissante par les personnalités politiques d'une rhétorique xénophobe et raciste et du rôle des médias dans la diffusion de préjugés concernant les groupes minoritaires, ce qui attise l'intolérance à leur encontre. L'association de certains groupes, y compris les Roms et les Tchétchènes, avec la criminalité est à cet égard particulièrement pernicieuse.

Il convient de souligner que les efforts accomplis par les autorités pour adopter une approche exhaustive ne sont pas suivis d'une reconnaissance appropriée du problème de l'intolérance et des sentiments xénophobes dans la société. Des événements comme les émeutes visant l'ensemble de la population tchétchène dans la petite ville de Pougatchev (dans la région de Saratov) en juillet 2013, après qu'un résident local a été poignardé à mort par un adolescent tchétchène, ou les rassemblements des 12 et 13 octobre 2013 à Birioulovo, près de Moscou, en représailles de l'agression mortelle d'un homme de 25 ans par une personne d'origine caucasienne, sont interprétés par les autorités comme l'expression de la colère de la population contre des allégations de «corruption et d'inaction de la police». Pourtant, la rhétorique clairement xénophobe et nationaliste des slogans et les actions de représailles ciblant des groupes ethniques spécifiques qui accompagnent parfois ce type d'incidents montrent qu'une approche exhaustive s'impose également dans l'analyse de ces incidents, et les réponses apportées à ceux-ci devraient aller au-delà de mesures visant à infléchir la migration. Or, les mesures d'intervention des organes répressifs, notamment via le FMS, qui consistent à prendre pour cible les personnes d'origine caucasienne ou d'Asie centrale (par exemple, les descentes de police ciblant les migrants clandestins sur les places de marché au lendemain des incidents) ne contribuent pas à faire taire la rhétorique xénophobe.

Le manque de clarté concernant la mise en œuvre de certaines lois régissant des questions politiquement et socialement sensibles, et l'application non uniforme de normes juridiques par les

tribunaux, peuvent aussi favoriser un accroissement de l'intolérance dans la société, en pouvant donner l'impression que le ciblage de groupes spécifiques de la population est excusé par la loi. Ceci est pertinent dans le cas non seulement du ciblage ethnique, mais aussi du ciblage d'autres minorités, par exemple les personnes LGBT. Au cours de la dernière semaine de juillet 2013, cinq citoyens néerlandais ont été expulsés de Russie en raison de leur participation à une table ronde consacrée aux droits de l'homme, dont les droits des LGBT, à Mourmansk. Cette affaire met en évidence l'impact de la récente loi contre la propagande des relations sexuelles non traditionnelles sur la libre circulation des citoyens étrangers, ainsi que la discrimination existante à l'égard des personnes LGBT ou des personnes qui défendent leurs droits. Il serait utile de savoir clairement comment cette loi est et sera appliquée, de sorte que les personnes qui s'identifient comme LGBT ou qui défendent les droits de ces dernières puissent entrer en Russie et se déplacer sur le territoire russe en jouissant pleinement de leurs droits.

- **Débattre et coopérer sur les conventions applicables du Conseil de l'Europe, y compris la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales de 1950, dans les domaines couverts par les mesures communes.**

Les autorités russes compétentes ont souligné l'engagement de la Russie vis-à-vis de la CEDH. Dans ce contexte, le MJ a expliqué dans le détail les mesures qui ont été prises afin de diffuser la jurisprudence pertinente, de sensibiliser les juges aux arrêts de la Cour EDH, d'améliorer l'efficacité des tribunaux et de mettre en œuvre lesdits arrêts. La Russie estime qu'elle consacre des ressources considérables et accorde une grande attention à la mise en œuvre des arrêts de la Cour EDH, à propos desquelles elle soumet régulièrement des rapports au Conseil des ministres du COE.

Concernant les affaires individuelles relatives à la libre circulation, un groupe de travail interministériel pour la préparation d'amendements aux réglementations sur la protection des secrets d'État a été créé afin de mettre en œuvre les mesures générales de l'affaire Karpacheva et Karpachev c. Russie de la Cour EDH, qui a estimé dans son arrêt que les autorités russes avaient violé la CEDH. Toutefois, aucune information complémentaire n'a été fournie sur les travaux de ce groupe de travail ni sur les résultats obtenus. Dans son arrêt «Kiyutin c. Russie», la Cour EDH a conclu à une violation des articles 8 et 14 de la convention par les autorités russes, celles-ci ayant rejeté la demande de permis de séjour de Kiyutin sur le territoire russe en raison de son état de santé (séropositif). En dépit de cet arrêt, la Russie a soutenu que la loi fédérale n° 115 n'exclut pas la possibilité d'autoriser l'entrée et le séjour sur le territoire russe d'étrangers séropositifs en fonction de leur situation familiale, du stade clinique de la maladie et d'autres circonstances exceptionnelles. Après que la Cour constitutionnelle a confirmé l'interprétation susmentionnée de la loi fédérale (12 mai 2006), les organes gouvernementaux compétents ont conclu qu'il n'était pas nécessaire d'actualiser la législation actuelle pour mettre en œuvre l'arrêt en question. La Russie a considéré en l'occurrence qu'il était plus pertinent d'établir des procédures de contrôle renforcé sur les organes et tribunaux exécutifs.

La Cour EDH a mis en évidence que la Russie est à l'heure actuelle le seul État membre à la convention qui impose encore des restrictions à l'encontre de personnes ayant eu accès à des données constituant des secrets d'État et souhaitant à présent voyager à l'étranger à des fins privées (Soltysyak c. Russie). La Cour EDH a rappelé que ces restrictions de droits ne peuvent être conformes aux dispositions de la CEDH que si elles sont prévues par la loi et poursuivent l'un des buts légitimes visés au protocole n° 4 à la CEDH. Dans le même temps, la Cour fait remarquer que l'avis n° 193 (1996) relatif à la demande d'adhésion de la Russie au COE adopté par l'assemblée parlementaire le 25 janvier 1996 avait dûment tenu compte du fait que la Russie avait l'intention de cesser de restreindre, avec effet immédiat, la liberté de circulation internationale de personnes ayant connaissance de secrets d'État, à l'exception des restrictions qui sont généralement acceptées dans les

États membres du Conseil de l'Europe. L'arrêt de la Cour EDH dans l'affaire Soltysyak n'a pas été exécuté en ce qui concerne les mesures générales.

Sujets de préoccupation et actions de suivi recommandées dans le cadre du bloc 4:
--

Sur la base des constatations susmentionnées, la Commission a identifié les sujets de préoccupation suivants, qui nécessiteront des discussions plus approfondies avec les autorités russes:

- La formation initiale et permanente dans les organes répressifs et d'autres organismes compétents ne semble pas traiter de façon approfondie des **questions des minorités et des relations interethniques** (y compris la lutte contre la discrimination et la prévention des crimes haineux). Ceci pourrait donner lieu à des réactions inadéquates vis-à-vis des sensibilités de toutes les communautés, y compris les minorités et les migrants.
- **La discrimination, l'intolérance et la xénophobie (y compris les discours haineux et l'incitation à la haine raciale et ethnique)** pourraient avoir un impact considérable sur les modalités pratiques de mise en œuvre d'un éventuel régime d'exemption de visa. La question ne semble cependant pas être traitée de façon proactive et approfondie par les autorités. L'existence d'obstacles à la mise en œuvre de la législation anti-discrimination et la nécessité d'y remédier sont à peine reconnues (p. ex. la «politique de tolérance zéro»). En outre, il n'y a pas d'organe indépendant clairement défini chargé de lutter contre le racisme et la discrimination et d'accroître l'efficacité de la politique de lutte contre la discrimination. Les échanges internationaux en cours, axés sur des défis spécifiques comme la mise en place de mécanismes efficaces de lutte contre la diffusion de discours haineux sur l'internet, constituent un développement positif et leur poursuite contribuera assurément à améliorer la situation dans ce domaine.
- Une politique exhaustive en matière de migration clandestine englobe **l'accès à la justice et à des recours efficaces des migrants clandestins** dans les cas où leurs droits ont été violés. D'autres mesures visant à encourager les migrants clandestins à se faire connaître et à les aider à déposer plainte auprès des tribunaux pourraient être utiles à cet égard.
- L'absence d'entraves au travail de la **société civile et des ONG** est un élément important en vue de garantir l'efficacité de la surveillance et de la politique de lutte contre la discrimination. Plusieurs groupes de la société civile et ONG fournissent une assistance judiciaire (notamment en matière d'accès à la justice et de réparation effective) à des groupes vulnérables/spécifiques, y compris les migrants et demandeurs d'asile. Le cadre juridique actuel de fonctionnement et de financement de ces organisations pourrait engendrer des limitations artificielles de leurs activités.
- Comme le montrent quelques exemples récents concrets, l'absence de cadre juridique relatif à la protection contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ainsi que la législation interdisant la propagande de **relations sexuelles non traditionnelles** pourraient entraver la libre circulation des personnes LGBT ou des personnes défendant leurs droits d'entrer en Russie et de s'y déplacer.

Les actions suivantes sont recommandées pour améliorer la mise en œuvre des mesures communes pertinentes:

- Veiller à l'application effective des réglementations sur **l'accès aux documents d'identité et de voyage**, en accordant une attention particulière à la facilitation de cet accès pour des groupes spécifiques (tels que les migrants, apatrides ou minorités). À cet égard, il convient d'adopter des mesures spécifiques de lutte contre la corruption et de surveillance des autorités responsables de l'enregistrement et de la délivrance des documents d'identité et de voyage. Veiller à ce que les réglementations actuelles et les amendements éventuels visant à durcir les

procédures d'enregistrement s'appliquent à tous de la même façon sur le territoire de la Russie, à ce que leur application ne se fasse pas au détriment de groupes spécifiques (tels que les migrants, apatrides ou minorités) et à ce que des garde-fous soient en place pour contrecarrer les décisions arbitraires des autorités.

- Veiller à ce que les allégations de **comportement répréhensible et de mauvais traitement du fait d'agents des services répressifs** à l'égard de membres de groupes vulnérables fassent l'objet d'enquêtes approfondies et à ce que les auteurs soient traduits en justice. Poursuivre la coopération avec le CAT des Nations unies et d'autres organes de surveillance, ainsi que les organisations internationales des droits de l'homme, dans le cadre d'affaires d'allégations d'abus de pouvoir, de mauvais traitement et de torture par des agents des services répressifs, en particulier dans le Caucase du nord, et ce afin de prévenir toute nouvelle violation. Continuer à publier les rapports de visite du CPT du COE et prendre des mesures de suivi.
- Parfaire la **définition de la discrimination dans la loi** comme base d'une éventuelle législation complète sur la lutte contre la discrimination. Envisager l'adoption d'un acte législatif séparé garantissant une approche complète de la lutte contre la discrimination et instituant un organe indépendant de lutte contre le racisme et la discrimination afin d'accroître l'efficacité de la politique anti-discrimination.
- Mettre en œuvre les recommandations de réforme législative visant à **affiner la définition de l'extrémisme**. Poursuivre l'analyse et la mise à jour des listes et veiller à ce qu'un processus de révision judiciaire soit disponible pour les personnes figurant sur ces listes.
- Garantir les ressources appropriées et **renforcer le rôle des instruments de gestion des plaintes des citoyens concernant des violations de leurs droits**, notamment le médiateur et le conseil présidentiel pour le développement de la société civile et des droits de l'homme. La capacité de ces instruments doit répondre aux besoins existants (p. ex. besoins budgétaires et d'effectifs correspondant à la charge de travail, capacité à prendre des mesures effectives dans les limites du cadre administratif).
- Intensifier les efforts **de mise en œuvre des arrêts de la Cour EDH** en s'employant à remédier aux lacunes et en améliorant l'application pratique de la législation en vigueur, y compris par les tribunaux, et la participation proactive du parlement national, qui devrait être informé et chargé d'une fonction de supervision de l'efficacité de l'exécution des arrêts. À cet égard, il convient d'améliorer la diffusion des traductions des arrêts de la Cour EDH et de veiller à la formation ciblée des juges et des procureurs.

III. Conclusions et prochaines étapes

À la suite du sommet UE-Russie du 15 décembre 2011, les deux parties ont entamé la mise en œuvre des mesures communes conformément aux dispositions figurant dans le document adopté. Depuis lors, une collecte approfondie d'informations a eu lieu via l'échange de rapports écrits et plusieurs missions de terrain, avec la participation d'experts des États membres de l'UE. En outre, des échanges d'information additionnels et un suivi continu ont été mis en place dans le cadre du comité de réadmission mixte et du comité mixte sur la facilitation de la délivrance des visas ainsi que du dialogue UE-Russie sur les visas. Des informations et rapports d'acteurs et d'organisations externes (p. ex. COE, ONG etc.) ont également été pris en considération. Sur cette base, la Commission a examiné attentivement ces informations, en coopération étroite avec le service européen d'action extérieure, et procédé aux évaluations figurant dans le présent rapport.

La Commission considère que la Russie a effectué des progrès dans la mise en œuvre des mesures communes, un grand nombre d'entre elles pouvant être considérées comme réalisées. L'évaluation a

toutefois montré que des améliorations supplémentaires sont nécessaires avant que l'on puisse considérer que tous les éléments figurant dans les mesures communes ont été pleinement mis en œuvre. Des sujets de préoccupation spécifiques et des actions de suivi recommandées ont été identifiés et formulés à cet effet dans le présent rapport.

La Commission continuera à travailler en contact étroit avec les autorités russes pour répondre rapidement et adéquatement aux sujets de préoccupation et aux recommandations recensés ci-dessus, en vue de la présentation de futurs rapports au Parlement européen et au Conseil.