

Troisième rapport sur la Pologne

Adopté le 17 décembre 2004

Strasbourg, le 14 juin 2005



Pour des informations complémentaires sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et sur d'autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, veuillez vous adresser au:

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Visitez notre site web : www.coe.int/ecri

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	5
RÉSUMÉ GÉNÉRAL	6
I. SUIVI DU DEUXIÈME RAPPORT DE L'ECRI SUR LA POLOGNE	7
INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX	7
DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET AUTRES DISPOSITIONS FONDAMENTALES	8
- Loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale	8
DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE DROIT PÉNAL	9
DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF	13
ORGANES SPÉCIALISÉS ET AUTRES INSTITUTIONS	15
ACCUEIL ET STATUT DES NON-RESSORTISSANTS	17
- Immigration	17
- Demandeurs d'asile et réfugiés	19
- Traite des êtres humains	22
GROUPES VULNÉRABLES	23
- Minorités nationales et ethniques	23
- Communauté rom	25
- Communauté juive	25
MÉDIAS	25
CLIMAT DANS L'OPINION	26
CONDUITE DES REPRÉSENTANTS DE LA LOI	26
SUIVI DE LA SITUATION	27
PROGRAMME NATIONAL DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE, LA XÉNOPHOBIE ET L'INTOLÉRANCE QUI Y EST ASSOCIÉE	28
II. QUESTIONS SPÉCIFIQUES	30
NÉCESSITÉ DE LUTTER CONTRE L'ANTISÉMITISME EN POLOGNE	30
- Situation de l'antisémitisme en Pologne	30
- Nécessité d'une application plus efficace de l'interdiction des discours haineux antisémites	31
- Nécessité de prendre des mesures complémentaires pour sensibiliser le grand public à l'interdiction de l'antisémitisme	33
SITUATION DE LA COMMUNAUTÉ ROM EN POLOGNE	34
- Discrimination raciale et violence à motivation raciste à l'égard des Roms	34
- Accès à l'éducation des enfants roms	36
- Programme pilote du gouvernement pour la communauté rom dans la province de Malopolska (2001-2003)	37
BIBLIOGRAPHIE	40
ANNEXE	43

Avant-propos

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

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

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

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

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent l'analyse documentaire, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dispositions de témoins mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de proposer, si elle l'estime nécessaire, des modifications au projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 17 décembre 2004. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

Résumé général

Depuis la publication du deuxième rapport de l'ECRI sur la Pologne, des progrès ont été réalisés dans plusieurs domaines. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est entrée en vigueur en 2001. Les autorités polonaises ont commencé à sensibiliser la police et le corps judiciaire à la nécessité de lutter plus efficacement contre les infractions racistes. Elles ont adopté un Programme pour la communauté rom en 2003 en Pologne et un Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée en 2004. Le Code du travail compte désormais de nouvelles dispositions interdisant la discrimination raciale directe et indirecte. Les compétences du Haut Commissaire du gouvernement à l'égalité entre les femmes et les hommes ont été étendues pour couvrir notamment la discrimination raciale. Certaines mesures ont été prises en faveur des droits culturels et linguistiques des minorités nationales et ethniques. Les autorités polonaises ont pris et appuyé de nombreuses initiatives pour lutter contre l'antisémitisme, en particulier dans les établissements scolaires.

Cependant, plusieurs des recommandations figurant dans le deuxième rapport de l'ECRI n'ont pas été mises en œuvre ou ne l'ont été que de manière incomplète. La police et les parquets n'accordent pas suffisamment d'attention à la motivation raciste d'une infraction malgré les incidents racistes dont seraient victimes des membres de groupes minoritaires, comme les immigrés et les Roms. Les cas de haine raciale font rarement l'objet d'enquêtes et de poursuites alors que les publications comprenant des éléments racistes, et notamment antisémites, sont en vente libre. Il n'existe toujours pas d'arsenal législatif civil et administratif interdisant la discrimination raciale dans tous les domaines de la vie. Une politique d'immigration prévoyant des mesures d'intégration s'impose. Les réfugiés « tolérés » rencontrent des difficultés en ce qui concerne l'exercice de leurs droits sociaux. On constate des attitudes sociales sous-jacentes qui résultent en une sous-estimation de la gravité de l'intolérance et de la discrimination et du besoin d'action correctrice. Ainsi les minorités nationales et ethniques, les immigrés, les demandeurs d'asile et les réfugiés sont parfois confrontés à l'intolérance de certains membres de la population majoritaire. L'ECRI note en particulier la persistance de l'antisémitisme, notamment par des injures verbales et écrites contre les Juifs. Les Roms vivent souvent dans des conditions difficiles et sont victimes de discrimination et d'exclusion.

Dans le présent rapport, l'ECRI recommande aux autorités polonaises de prendre de nouvelles mesures dans un certain nombre de domaines. Elles devraient notamment adopter des mesures pour pleinement sensibiliser les autorités, particulièrement celles représentant la loi, aux problèmes que posent le racisme et la discrimination raciale afin qu'elles puissent y faire face chaque fois que nécessaire. L'ECRI recommande l'adoption d'un arsenal législatif pour lutter contre la discrimination raciale dans tous les domaines de la vie et la création d'un organe spécialisé chargé d'aider les victimes du racisme et de la discrimination raciale. Elle demande que soit adoptée une politique d'immigration comprenant des mesures d'intégration. Les autorités devraient poursuivre ou renforcer les efforts qu'elles déploient pour faire face comme il convient aux besoins de toutes les minorités nationales et ethniques. Elles devraient prendre d'autres mesures pour lutter contre les manifestations de racisme et d'antisémitisme dans les médias, les discours politiques et autres discours publics et dans la vie quotidienne. L'ECRI recommande aussi de prendre une série de mesures pour faire face à la situation vulnérable de la communauté rom victime de discrimination.

I. SUIVI DU DEUXIÈME RAPPORT DE L'ECRI SUR LA POLOGNE

Instruments juridiques internationaux

1. Dans son deuxième rapport, l'ECRI recommandait à la Pologne de ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Elle lui recommandait aussi de signer et de ratifier la Charte sociale européenne révisée, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la Convention-cadre relative au statut juridique du travailleur migrant et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.
2. L'ECRI note avec satisfaction que la Pologne a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales le 20 décembre 2000 et que cette convention est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2001. L'ECRI se félicite de la ratification par la Pologne, le 26 septembre 2003, du protocole additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. Elle note également avec satisfaction que la Pologne a signé la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires le 12 mai 2003. Elle note cependant que la Pologne a fait part de son intention de ratifier cette charte dans le cadre de la loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale adopté par le Sejm le 6 janvier 2005 et publié au Journal Officiel n° 17 du 31 janvier 2005 sous le numéro 141.¹
3. La Pologne n'a pas encore signé la Charte sociale européenne révisée, la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant, la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles ni le Protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme. La Pologne a informé l'ECRI qu'elle envisageait de signer ce protocole.
4. L'ECRI note avec satisfaction que le 21 juillet 2003, la Pologne a signé le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques. La Pologne a en outre informé l'ECRI qu'elle ratifiera ce protocole une fois qu'elle aura ratifié la Convention sur la cybercriminalité.

Recommandations:

5. L'ECRI se réjouit du fait que la Pologne ait engagé la procédure de ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et recommande que cette ratification soit faite de la manière la plus complète possible.
6. L'ECRI recommande de nouveau à la Pologne de ratifier la Charte sociale européenne révisée, la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant et la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Elle lui recommande en outre de ratifier la Convention des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles et le Protocole n°12 à la Convention

¹ Voir ci-dessous « Loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale ».

européenne des droits de l'homme.

7. L'ECRI recommande à la Pologne de ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques.

Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

8. Dans son deuxième rapport sur la Pologne, l'ECRI proposait d'inclure dans une liste non exhaustive figurant à l'article 32 de la Constitution polonaise des motifs possibles de discrimination, dont ceux associés à l'origine raciale et ethnique, à titre d'exemples.
9. L'article 32 de la Constitution polonaise dispose que : « 1. Tous sont égaux devant la loi. Tous ont droit à un traitement égal par les pouvoirs publics. 2. Nul ne peut être discriminé dans la vie politique, sociale ou économique pour quelque raison que ce soit. » L'ECRI note que depuis son deuxième rapport, l'article 32 de la Constitution ne comprend toujours pas de liste de motifs de discrimination, comme par exemple la race, la religion, l'origine ethnique ou nationale ou la couleur (la constitution n'a pas été modifiée depuis 1997). Elle souhaite à cet égard porter à l'attention des autorités polonaises sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans laquelle elle recommande aux Etats d'adopter une constitution qui « consacr[e] le principe de l'égalité de traitement, l'engagement de l'Etat à promouvoir l'égalité et le droit des individus d'être à l'abri de toute discrimination fondée sur des motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique ».

Recommandations:

10. L'ECRI recommande de nouveau de faire figurer à l'article 32 de la Constitution une liste de motifs possibles de discrimination, comme la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique. Elle recommande à cet égard aux autorités polonaises de s'inspirer de sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

- *Loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale*

11. Dans son deuxième rapport, l'ECRI encourageait la finalisation et l'adoption rapides du projet de loi sur les minorités nationales ou ethniques.
12. Comme indiqué précédemment, le 6 janvier 2005, la loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale a été adoptée par le Sejm et a été signée par le Président le 24 janvier 2005. Cette loi, dont la première version date de 1993, couvre de nombreux domaines concernant les minorités comme la langue, l'éducation, la culture, les organes spécialisés et la législation. Elle régit donc toutes les questions concernant la préservation et le développement de l'identité culturelle des minorités, les langues régionales, l'égalité et les

compétences du gouvernement aux niveaux central et local. L'article 2 de la loi² mentionne neuf minorités nationales et quatre minorités ethniques. De plus, le chapitre 2 de la loi réglemente l'usage des langues parlées par les minorités nationales et ethniques, tandis que le chapitre 4 porte sur l'usage de la langue régionale qui, conformément à l'article 19.1.3 de la loi, est la langue kachoube. Par ailleurs, les autorités polonaises ont indiqué que l'article 6.1 de la loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale interdit la discrimination à l'égard des minorités nationales et ethniques.

13. L'ECRI note avec inquiétude l'avis de certains représentants de minorités selon lequel, récemment, ils auraient été peu consultés à l'occasion de la rédaction de la loi et des débats qui ont suivi.
14. Dans son deuxième rapport, l'ECRI indiquait que la Loi du 28 mai 1993 sur les élections législatives accordait aux candidats des minorités un traitement préférentiel dans la mesure où les commissions électorales des organisations minoritaires reconnues ne sont pas liées par les seuils fondés sur le nombre de voix exprimées à l'échelle nationale. La loi dispense donc les représentants de groupes minoritaires du seuil de 5 % des voix nécessaires pour les autres candidats.
15. L'article 2 de la loi sur les minorités nationales et ethniques donne une définition de ces minorités. Dans la loi, la définition de minorités nationales diffère de celle de minorités ethniques sur un seul point : contrairement aux minorités ethniques, les minorités nationales sont définies comme s'identifiant à une nation elle-même rattachée à un Etat-parent. Malgré le fait qu'il y ait une différence dans les définitions, les droits accordés dans la loi sur les minorités sont les mêmes pour les deux types de minorités. L'ECRI note cependant que la loi sur les élections parlementaires accorde un seuil préférentiel pour la représentation parlementaire, uniquement aux minorités nationales. Cela pourrait avoir un effet discriminatoire sur la capacité des membres des minorités ethniques à exercer leurs droits politiques.

Recommandations:

16. L'ECRI recommande que la définition des minorités nationales et ethniques qui figure dans la loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale s'applique à la loi sur les élections législatives de manière à garantir la pleine et entière participation de tous les groupes minoritaires à la vie publique polonaise.

Dispositions en matière de droit pénal

17. Dans son deuxième rapport, l'ECRI jugeait nécessaire d'améliorer la mise en œuvre de la législation relative au mépris et à la haine raciale. Elle encourageait la Pologne à examiner de plus près la mise en œuvre pratique actuelle de cette législation, en relevant par exemple le nombre de cas signalés, les mesures prises par les autorités et l'issue des poursuites.

² Voir ci-dessous « Minorités nationales et ethniques ».

18. Les articles 118, 119, 256 et 257 du Code pénal polonais prévoient la répression des crimes inspirés par la haine. Plus précisément, l'article 118 sanctionne les assassinats commis pour des motifs d'appartenance ethnique, raciale, politique ou religieuse alors que l'article 119 sanctionne le recours à la violence ou aux menaces contre une personne appartenant à ces groupes. Les articles 256 et 257 du Code pénal sanctionnent respectivement l'incitation à la haine raciale et les injures publiques d'un groupe ou d'une personne en raison de son origine nationale, ethnique, raciale ou religieuse.

19. L'ECRI a été informée qu'aucun service de police ne traite spécifiquement des crimes racistes en Pologne. Toutefois en 2002, le Directeur du Bureau d'enquête a créé un groupe spécial qui vérifie que les méthodes de la police sont conformes au droit polonais et au droit international. L'ECRI a en outre été informée que la police a élaboré des directives donnant des instructions sur la manière d'établir la motivation raciste d'un crime. Elle se félicite que les autorités polonaises l'aient assurée qu'elles étaient pleinement conscientes de la signification et de l'importance des crimes à motivation raciste. Elle se félicite aussi de la décision du Procureur public de mettre en place un système d'enregistrement des infractions, qui tient compte des raisons avancées par la victime d'un crime. Il faut espérer qu'une fois que ce système sera appliqué, le nombre de cas qui relèvent du champ d'application des articles 118, 119, 256 et 257 du Code pénal augmentera. Actuellement, la motivation raciste d'un crime n'est cependant pas prise en compte par la police et les crimes inspirés par la haine sont donc traités comme tous les autres crimes. Cette situation s'explique notamment par le fait que la police est réticente à tenir compte de la motivation raciste, car elle estime ne pas devoir tenir compte de l'origine ethnique d'une personne. Pour le moment, la motivation raciste d'un crime ne peut donc être établie que si l'auteur du crime la reconnaît ou si la victime en fait état dans sa déclaration. Les autorités polonaises ont informé l'ECRI que le Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance (2004-2009) prévoit qu'une analyse des pratiques de persécution sera effectuée en ce qui concerne les organisations prônant des slogans racistes et antisémites en Pologne. Les autorités ont également indiqué que le programme prévoit une diffusion continue des données statistiques sur les procédures judiciaires et les jugements relatifs à la discrimination raciale, la xénophobie et à l'intolérance.

20. Tout en se félicitant de l'évolution susmentionnée, l'ECRI se déclare préoccupée par le fait que les auteurs de crimes commis en violation des articles 118 et 119 du Code pénal font rarement l'objet de poursuites. Elle a été informée que depuis la publication de son deuxième rapport en 2000, vingt-huit à trente affaires environ ont été portées devant la justice en application des articles 118, 119, 256 et 257. D'après le ministère de la Justice, en 2003, quatre affaires ont été portées devant la justice en application de l'article 119.1 (recours à la violence ou aux menaces) du Code pénal et une affaire l'a été au titre de l'article 119.2 (incitation à la violence et menaces). Dans les quatre affaires, des condamnations et des peines d'emprisonnement ont été prononcées. L'ECRI souhaite faire part de sa vive préoccupation devant les indications selon lesquelles des membres de groupes minoritaires visibles font parfois l'objet d'agressions physiques. De tels incidents se sont par exemple produits dans la ville de Lodz, où des étudiants étrangers suivent des cours dans une école de langue polonaise. De plus, certains quartiers de Varsovie sont jugés peu sûrs pour les personnes d'origine vietnamienne une fois la nuit tombée. Certaines organisations non gouvernementales ont aussi fait état de

cas de violence à motivation raciste au cours desquelles, selon elles, la police ne se serait pas acquittée de son obligation de protéger les victimes. Elles suggèrent que le harcèlement à motivation raciale de Juifs, de Roms et de personnes d'origine africaine et asiatique ne donne pas lieu à des enquêtes appropriées des représentants de la loi³.

21. Comme indiqué ci-dessus, les articles 256 et 257 du Code pénal interdisent l'incitation à la haine raciale. L'ECRI note avec inquiétude qu'à l'instar des articles 118 et 119, les crimes qui relèvent du champ d'application des articles 256 et 257 font rarement l'objet d'enquêtes et leurs auteurs sont rarement poursuivis. La raison la plus souvent invoquée par le ministère public est la suivante : ces crimes n'ont guère d'impact social et les sanctionner reviendrait à porter atteinte au droit à la liberté de parole et d'expression. Pour plus d'informations sur l'application de ces articles, voir la partie ci-dessous intitulée « Nécessité de lutter contre l'antisémitisme en Pologne ».

Recommandations :

22. L'ECRI recommande à la police et aux autorités judiciaires de mener des enquêtes approfondies lorsque des crimes à motivation raciste sont commis et d'engager des poursuites en reconnaissant l'élément raciste d'un crime et en en tenant compte. Elle encourage vivement les autorités polonaises à adopter une législation faisant de la motivation raciste d'un crime une circonstance aggravante, comme elle le recommande au paragraphe 21 de sa Recommandation de politique générale n°7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.
23. Dans son deuxième rapport, l'ECRI recommandait à la Pologne de prendre toutes les mesures possibles pour que la police, les autorités d'instruction et les juges soient pleinement conscients de l'importance du combat contre la haine raciale et reçoivent des instructions pour prendre des mesures propres à assurer la pleine application de la législation en vigueur.
24. L'ECRI a été informée à la mi-octobre 2004 que l'académie de police organisait des ateliers sur l'élaboration et le renforcement de mesures de lutte contre la discrimination pour les agents de police travaillant sur le terrain. Elle se félicite de cette initiative et du fait qu'à la fin de 2004, une procédure de formation de la police sera en place et s'appliquera à l'ensemble des forces de police en 2005. A la suite d'une décision du chef de la police prise en juillet 2004, les questions relatives à la violence raciale et à la traite des êtres humains feront en outre partie du programme de formation de la police. Dans le cadre du Programme pilote du Gouvernement pour la communauté rom dans la province de Malopolska pour les années 2001-2003, mis en place par celles-ci de 2001 à 2003, celles-ci ont pris connaissance d'informations sur cette communauté afin de mieux connaître et comprendre les problèmes auxquels elle fait face et améliorer l'assistance qu'elles leur fournissent.⁴ De plus, les autorités

³ Voir Amnesty International, Report 2002 covering the period from January to December 2001 (EUR01/003/2002), et Report 2004 covering the period from January to December 2003 (EUR01/016/2003)

⁴ Pour un complément d'information sur le programme de la province de Malopolska, voir ci-dessous « La situation de la communauté rom en Pologne ».

polonaises ont indiqué qu'en avril 2004, les officiers de police ont reçu une formation pendant trois jours, afin de lutter contre la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, la religion, l'âge et l'orientation sexuelle, dans le cadre du projet phare 2002 intitulé « Renforcement des politiques contre la discrimination » qui a été mis en place par le Secrétariat du Haut Commissaire du Gouvernement à l'égalité entre les hommes et les femmes. En outre, les autorités ont fait savoir que le Programme de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance envisage que les programmes de formation des officiers de police (ainsi que des gardes frontières, des officiers des douanes et des gardiens de prison) seront étendus pour y inclure des questions relatives à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Dans ce programme, des documents ayant pour objectif la promotion d'attitudes anti-racistes seront préparés pour, entre autres, des officiers de police.

25. Depuis le dernier rapport de l'ECRI sur la Pologne, des mesures ont été prises par les autorités polonaises pour former les magistrats. Un programme de cycles de formation de juges a été mis au point et deux cycles de formation des juges et des procureurs sont supposés avoir lieu en 2004. Faute de fonds toutefois, une seule de ces sessions s'est tenue à l'intention des juges des cours d'appel de district. Ceux-ci ont été formés à la question des publications racistes et aux difficultés inhérentes à l'interprétation de ces documents. De plus, un séminaire de formation de trois jours sur la discrimination dans l'emploi a été organisé. Par ailleurs, les autorités ont fait savoir qu'un séminaire de formation de trois jours pour des juges et des juristes sur la manière de combattre la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, la religion, l'âge et l'orientation sexuelle s'est déroulé en 2004 dans le cadre du projet Phare mentionné au paragraphe 24 ci-dessus. Si l'ECRI se félicite de ces initiatives qu'elle encourage, elle s'inquiète de voir que l'organisation de séminaires de formation sur la discrimination prévus pour 2005 dépendra des fonds disponibles et qu'il n'est donc pas certain que ces séminaires auront lieu.

Recommandations :

26. L'ECRI recommande aux autorités polonaises d'adopter une approche plus proactive pour dispenser une formation appropriée aux juges, aux procureurs et à la police. Elle recommande à cet égard aux autorités de les sensibiliser pleinement aux problèmes du racisme et de la discrimination raciale pour les aider à mieux y faire face. Elle encourage donc vivement les autorités polonaises à consacrer suffisamment de fonds à ces initiatives. Elle leur recommande en outre de coopérer étroitement avec des organisations non gouvernementales et avec l'Ombudsman sur cette question.
27. Dans son deuxième rapport, l'ECRI demandait instamment aux autorités polonaises de prendre des mesures fermes contre la publication et la diffusion de documents racistes et estimait que la Pologne devait redoubler d'efforts pour lutter contre les organisations racistes.
28. Comme indiqué ci-dessus, les articles 256 et 257 du Code pénal sanctionnent l'incitation à la haine raciale et le fait d'inciter quelqu'un à préférer des menaces racistes. L'ECRI note avec préoccupation que ces articles ne sont pas encore suffisamment appliqués, en particulier dans les cas d'antisémitisme. Les

autorités polonaises ont en outre informé l'ECRI que le Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance prévoit que soit effectuée une analyse des publications racistes et xénophobes diffusées en Pologne. Selon les autorités, les résultats de l'analyse serviront de base aux directives concernant les mesures pratiques pour renforcer l'interdiction de promouvoir les idéologies propageant la haine raciale dans les médias (y compris les médias électroniques). Pour plus d'informations sur cette question, voir la partie ci-dessous intitulée « Nécessité de lutter contre l'antisémitisme en Pologne ».

29. L'article 13 de la Constitution polonaise interdit « les partis politiques et organisations qui ont recours dans leurs programmes aux méthodes et pratiques totalitaires du nazisme, du fascisme et du communisme, ainsi que ceux dont le programme ou les activités admettent ou autorisent la manifestation de la haine raciale ou ethnique ». L'ECRI note avec préoccupation que malgré l'existence d'organisations racistes actives en Pologne et en dépit des nombreux appels lancés par les ONG au gouvernement pour qu'il prenne des mesures contre ces partis, aucune mesure juridique ou autre n'a été prise pour limiter ou interdire leurs activités.

Recommandations :

30. L'ECRI recommande aux autorités polonaises de mettre en œuvre la législation en vigueur afin de surveiller les organisations racistes et de les combattre. A cet égard, elle souhaite porter à l'attention des autorités polonaises le paragraphe 18 g) de sa Recommandation de politique générale n°7 dans lequel elle appelle les Etats membres à ériger en infraction pénale la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités, dans l'intention de contribuer aux infractions à motivation raciste. L'ECRI recommande vivement aux autorités polonaises de prendre toutes les mesures nécessaires contre ce type d'organisations et d'appliquer pleinement l'article 13 de la Constitution afin de protéger les victimes potentielles et la société dans son ensemble.

Dispositions en matière de droit civil et administratif

31. Dans son deuxième rapport, l'ECRI encourageait les autorités polonaises à créer une législation associant les droits civil et administratif pour interdire le racisme et la discrimination dans tous les domaines de la vie.
32. L'ECRI note avec satisfaction que depuis son deuxième rapport, la Pologne s'est efforcée, dans le cadre de son adhésion à l'Union européenne, d'incorporer des dispositions antidiscriminatoires dans sa législation, conformément aux Directives 2000/43/CE et 2000/78/CE. A ce sujet, le nouveau Code du travail, qui est entré en vigueur en janvier 2004, définit et interdit la discrimination directe et indirecte sous toutes ses formes (articles 13 {3a} 3) et 4)) et oblige les employeurs à lutter contre la discrimination dans l'emploi (article 9). L'article 18 {3b} 3) de ce code prévoit en outre des mesures concrètes temporaires pour faire face à des discriminations passées. De plus, la loi sur la promotion de l'emploi et les institutions du marché du travail interdit aussi la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique ou nationale. L'ECRI note cependant avec préoccupation que la loi de 1998 sur le système

de sécurité sociale interdit la discrimination fondée uniquement sur le sexe, la situation matrimoniale ou la situation familiale. De plus, le Code du travail énumère six catégories de personnes considérées comme vulnérables dans le secteur de l'emploi mais ne mentionne pas les Roms ni les autres groupes minoritaires ethniques.

Recommandations :

33. L'ECRI encourage les autorités polonaises dans les efforts qu'elles déploient pour légiférer contre la discrimination. Elle leur recommande toutefois d'adopter une législation complète prévoyant des dispositions antidiscriminatoires claires et cohérentes dans des domaines comme l'éducation, l'emploi, le logement, l'accès aux biens, aux services et aux soins de santé. A ce sujet, elle invite les autorités polonaises à s'inspirer de sa Recommandation de politique générale n°7.
34. L'ECRI note que les dispositions du Code pénal sur la question de la répartition de la charge de la preuve entre l'employé et l'employeur dans des affaires de discrimination ne sont pas claires. Le Code du travail dispose qu'en cas de litige, la charge de la preuve par rapport à l'incapacité de prendre des mesures incombe à l'employeur. L'ECRI rappelle donc aux autorités polonaises que cette mesure devrait s'appliquer à tous les cas de discrimination et attire leur attention sur le paragraphe 11 de sa Recommandation de politique générale n°7 qui dispose que « La loi doit prévoir que, si une personne s'estimant victime d'un acte discriminatoire a établi devant le tribunal ou toute autre autorité compétente des faits qui permettent de présumer qu'il y a eu discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu discrimination ».

Recommandations :

35. L'ECRI recommande aux autorités polonaises de définir clairement la notion de répartition de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination raciale afin que son champ d'application et son applicabilité ne soient pas source de confusion lorsque ces affaires sont portées devant les tribunaux.
36. L'ECRI a été informée qu'entre janvier 2002 et la fin de juin 2004, 184 affaires de discrimination ont été examinées par le Département des tribunaux de droit commun du ministère de la Justice et qu'aucune de ces affaires n'a été spécifiquement portée devant la justice pour des raisons de discrimination raciale ou ethnique. L'ECRI considère que l'absence de jurisprudence en matière de discrimination raciale s'explique en partie par les lacunes susmentionnées dans la législation polonaise et plus généralement par une mauvaise compréhension du concept de discrimination. Elle se déclare particulièrement préoccupée par le fait que certains agents de l'Etat ont le sentiment que la discrimination n'existe pas, car elle n'est pas considérée comme un problème largement répandu, d'où l'inutilité de légiférer. L'ECRI note avec satisfaction que selon les autorités polonaises, en janvier 2005, des documents concernant les dispositions juridiques mises en place pour combattre la discrimination, et concernant les principes du Programme national de lutte contre la discrimination, la xénophobie et l'intolérance (2004-2009) ont

été disséminés au sein des institutions étatiques et autonomes, des ONG et des partenaires sociaux. Elle est toutefois d'avis que la question n'a pas trait au nombre d'affaires portées devant les tribunaux mais à l'importance des affaires pour le présent et l'avenir.

Recommandations :

37. L'ECRI recommande aux autorités polonaises de prendre toutes les mesures nécessaires pour informer la société polonaise ainsi que les institutions de l'Etat, telles que la magistrature, de la discrimination raciale et des effets négatifs qu'elle a sur ceux qui en sont victimes. A ce sujet, elle recommande aux autorités polonaises de coopérer étroitement avec la société civile, l'Ombudsman et le Haut Commissaire du gouvernement à l'égalité entre les femmes et les hommes⁵. Elle recommande aussi que les membres de groupes minoritaires soient pleinement associés à ces activités d'information.

Organes spécialisés et autres institutions

38. Dans son deuxième rapport, l'ECRI encourageait le Commissaire à la protection des droits civils (ci-après dénommé Ombudsman) à continuer d'accorder un degré de priorité élevé aux problèmes du racisme et de l'intolérance et se félicitait de la création à cette fin d'une section spécifique du Bureau de l'Ombudsman.
39. L'ECRI note avec satisfaction que l'Ombudsman a poursuivi son action dans le domaine de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Dans son rapport annuel de 2003, le Bureau de l'Ombudsman a souligné la nécessité de protéger les droits des minorités nationales et ethniques, et en particulier des Roms. Récemment, il a aussi eu à connaître d'une affaire de discrimination fondée sur la nationalité, à l'occasion du refus de reconnaître l'équivalence des diplômes d'un médecin étranger sans justification objective ou raisonnable. Le Bureau de l'Ombudsman souligne cependant qu'il reçoit très peu de plaintes ayant directement trait à la discrimination raciale et au racisme⁶. Cela étant, dans son rapport de 2003, l'Ombudsman indique que le faible nombre de plaintes ne reflète pas la fréquence des problèmes des minorités nationales et ethniques en Pologne, car seules les personnes qui sont au courant de l'existence de ce mécanisme demandent une aide. Le 1^{er} janvier 2001, un service indépendant pour la protection des droits des étrangers et des minorités nationales a été créé au sein du Bureau de l'Ombudsman ; il est notamment chargé des questions relatives à la protection des droits des citoyens polonais appartenant à des minorités nationales et ethniques, notamment en relation avec la concrétisation du principe de l'égalité de traitement et de la non discrimination et avec le droit des minorités nationales et ethniques de conserver et enrichir leur langue maternelle, leurs coutumes et leurs traditions et de développer leur propre culture. Les autorités polonaises ont indiqué qu'un Groupe chargé du suivi des phénomènes du racisme et de la xénophobie a été mis en place au sein du Département des dénominations religieuses et des

⁵ Voir ci-dessous, « Organes spécialisés et autres institutions ».

⁶ D'après les statistiques, seules 0,1 % des plaintes reçues en 2003 avaient trait à la protection des droits des non ressortissants et des minorités nationales. Voir la synthèse du Commissaire à la protection des droits civils ainsi que les conclusions concernant l'activité du Bureau en 2003, Bureau du Commissaire à la protection des droits civils, Varsovie, 2004.

minorités nationales et ethniques du Ministère de l'Administration et des Affaires Intérieures.

40. Dans son deuxième rapport, l'ECRI réitérait ses encouragements à la création d'un organe spécialisé indépendant destiné à lutter contre le racisme et l'intolérance. Elle note que le Haut Commissaire du gouvernement à l'égalité entre les femmes et les hommes a été institué en application du décret ministériel de novembre 2001. Les autorités ont indiqué que pour appliquer les Directives 200/43/CE, 2000/73/CE et 2000/78/CE de l'Union européenne, ainsi que les Recommandations de l'ECRI, le décret ministériel du 25 juin 2002 a temporairement étendu les obligations du Haut Commissaire en favorisant, en mettant en place, en appliquant ou en coordonnant des programmes gouvernementaux destinés à lutter contre la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, la religion ou les croyances, l'âge ou l'orientation sexuelle. Tant qu'il n'existe pas de bureau chargé de lutter contre la discrimination, le Haut Commissaire a pour fonction de : diffuser des informations sur la discrimination et sur ses manifestations ainsi que sur les méthodes et stratégies de lutte contre la discrimination ; coopérer avec les services compétents de l'administration publique, les organisations non gouvernementales et les institutions pour mener à bien des programmes éducatifs de lutte contre la discrimination ; introduire, évaluer, rédiger des actes juridiques et d'autres documents gouvernementaux pour lutter contre la discrimination, inspirer et soutenir les activités de groupes, d'organisations et de milieux luttant contre la discrimination.
41. L'ECRI a été informée que le Bureau du Haut Commissaire a pris part à un certain nombre d'initiatives législatives, de discussions avec les ONG, de programmes et de séminaires sur les moyens de lutter contre la discrimination, et notamment la discrimination raciale. Le Haut Commissaire a également été chargé de rédiger le Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associé⁷. L'ECRI se félicite que les compétences du Haut Commissaire aient été élargies au domaine de la lutte contre la discrimination raciale et de l'action déjà engagée. Elle note cependant que, d'après certaines sources, cet élargissement ne s'est pas accompagné d'un renforcement des ressources humaines et financières du Bureau du Haut Commissaire. Il est important que la capacité du Bureau du Haut Commissaire soit suffisamment importante pour accroître davantage son travail de lutte contre la discrimination raciale et pour pouvoir répondre aux préoccupations exprimées par les ONG selon lesquelles sa principale action s'appuie sur la discrimination sexuelle.
42. Le Haut Commissaire du gouvernement à l'égalité entre les femmes et les hommes avait aussi pour mission d'élaborer un avant-projet de loi portant création d'un organe administratif central chargé des questions d'égalité entre les femmes et les hommes et de lutter contre la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, la religion et les croyances, l'âge et l'orientation sexuelle. Le Haut Commissaire a élaboré les principes de cette loi. Les autorités polonaises ont indiqué que, lors de cette session du 24 février 2004, le Conseil des Ministres a reconnu qu'une institution gouvernementale pour l'égalité entre les hommes et les femmes et pour combattre la discrimination devrait être créée. Toutefois, en raison du programme de réduction des

⁷ Voir ci-dessous « Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée ».

dépenses de l'Administration du Gouvernement, les actions engagées dans le cadre de l'égalité hommes - femmes et de la politique contre la discrimination devront être appliquées conformément à ces principes et compétences, jusqu'à ce que le bureau prévu soit établi. L'ECRI se demande si les deux organes prévus seront indépendants comme elle le recommande dans sa Recommandation de politique générale n°2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national. Elle note que, dans son avis sur la création d'un organe national de lutte contre la discrimination en Pologne, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'inquiète d'un risque de manque d'indépendance de l'organe proposé⁸. Les ONG ont aussi fait part de leurs préoccupations à ce sujet.

Recommandations :

43. L'ECRI encourage vivement les autorités polonaises à créer dans un avenir proche un organe indépendant spécialisé dans la lutte contre le racisme et la discrimination, en tenant dûment compte de sa Recommandation de politique générale n°2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national et de sa Recommandation de politique générale n°7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Les autorités devraient inclure dans les compétences de cet organe l'assistance aux victimes, des pouvoirs d'enquête, le droit d'engager des procédures judiciaires et d'y être partie, le suivi de la législation et des conseils aux autorités législatives et exécutives ; la sensibilisation aux questions du racisme et de la discrimination raciale dans la société et la promotion de politiques et de pratiques pour assurer l'égalité de traitement.
44. L'ECRI souligne en particulier la nécessité de garantir à cet organe une indépendance complète ainsi que les moyens juridiques et les ressources humaines et financières nécessaires pour qu'il apporte l'assistance requise aux victimes du racisme et de la discrimination raciale. Selon l'ECRI, un organe existant au sein d'un département gouvernemental ne peut pas réellement être considéré comme indépendant du Gouvernement. Il importe de prévoir des bureaux dans toute la Pologne afin de rendre cet organe accessible à toutes les victimes potentielles.

Accueil et statut des non-ressortissants

- Immigration

45. Les nouveaux modes d'immigration ayant conduit à une augmentation du nombre d'immigrés en Pologne, dans son deuxième rapport, l'ECRI encourageait les autorités à veiller à la mise en place, à tous les niveaux, de structures et politiques permettant de faire face à la nouvelle situation et de mener à bien l'intégration des immigrés dans la société polonaise.

⁸ Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur la création d'un organe national de lutte contre la discrimination en Pologne, CommDH(2004)7, paragraphes 13 et 14.

46. L'ECRI note avec intérêt que le 13 juin 2003 la Pologne a adopté la Loi sur les étrangers régissant l'entrée et le séjour des non-ressortissants sur son territoire. Cette loi a lancé le premier programme de régularisation pour les immigrés en situation irrégulière résidant en Pologne depuis plusieurs années. Les immigrés vivant en Pologne représentent moins de 1 % de la population totale. L'ECRI note que les autorités s'emploient à mettre en œuvre un programme d'intégration pour les réfugiés, mais n'envisagent actuellement rien de similaire en ce qui concerne les immigrés⁹. Selon certaines sources, un tel programme devrait être mis en place dans les meilleurs délais pour les immigrés qui vivent déjà dans le pays. Le cas de la communauté vietnamienne de Pologne a été cité en exemple pour illustrer la nécessité des mesures d'intégration. Les quelques 30 000 membres de la communauté vietnamienne se répartissent en deux groupes. Le premier comprend environ 8 000 personnes arrivées en Pologne de longue date, n'ayant apparemment guère de problèmes pour s'intégrer dans la société polonaise. Le second comprend 22 000 personnes qui ne sont arrivées en Pologne que dans les années 90 et se heurtent de ce fait à divers problèmes liés à une connaissance insuffisante du Polonais et à une situation économique difficile.
47. L'ECRI s'inquiète également de certaines allégations, selon lesquelles les immigrés rencontreraient des difficultés à se faire pleinement accepter par la société. Parfois traités avec condescendance par certains fonctionnaires, ils sont aussi en butte à l'intolérance des membres de la population majoritaire, voire à des manifestations de violence raciale.
48. L'ECRI s'inquiète de l'absence à ce jour d'une stratégie d'intégration globale et ciblée permettant aux immigrés de devenir membres à part entière de la société polonaise. L'un des problèmes fréquemment mentionnés est la connaissance insuffisante de la langue polonaise pour bon nombre de non-ressortissants. Aucune mesure d'intégration n'est prévue pour ceux d'entre eux qui souhaiteraient apprendre le polonais. L'ECRI estime que la mise en place d'une politique d'immigration comportant des programmes d'intégration pour les nouveaux arrivants et pour les immigrés déjà présents dans le pays serait bénéfique à la société dans son ensemble. Ce point est particulièrement important à la lumière de la récente adhésion de la Pologne à l'Union européenne et de l'ouverture par voie de conséquence qui en résulte du marché du travail polonais aux citoyens de l'Union européenne.

Recommandations :

49. L'ECRI estime que les autorités polonaises doivent renforcer leurs efforts pour adopter une politique d'intégration générale couvrant l'ensemble du territoire du pays et concernant non seulement les réfugiés reconnus comme tels, mais aussi d'autres non-ressortissants comme les immigrés économiques ou les personnes « tolérées »¹⁰. L'ECRI réaffirme que les mesures d'intégration pourraient englober, entre autres, l'enseignement de la langue, l'assistance et les conseils pour l'obtention des prestations sociales, les programmes de formation et d'autres dispositifs visant à faciliter l'intégration sur le marché du travail et une formation appropriée pour les fonctionnaires qui entrent en contact

⁹ Voir ci-dessous « Demandeurs d'asile et réfugiés ».

¹⁰ Voir ci-dessous « Demandeurs d'asile et réfugiés ».

avec les immigrés dans le cadre de leur travail.

50. L'ECRI estime nécessaire de considérer les non-ressortissants davantage comme des membres de la société polonaise plutôt que comme de simples entités économiques et de prendre des mesures allant dans ce sens, visant par exemple à sensibiliser l'ensemble de la société à la contribution des non-ressortissants à la culture et à la société polonaises ainsi qu'à la nécessité de combattre l'intolérance.
51. Dans son deuxième rapport, l'ECRI soulignait que les immigrés clandestins victimes de trafic devaient être traités dans le respect des droits de l'homme fondamentaux et avoir dûment accès aux services dont ils ont besoin.
52. Les immigrés clandestins sont placés dans des centres de rétention créés à cet effet. Conformément à la nouvelle législation de 2003, la durée maximale de séjour autorisé dans ces centres est de douze mois. Les personnes en rétention peuvent déposer une demande d'asile. L'ECRI note avec inquiétude que selon une récente enquête menée par des ONG sur la situation des non-ressortissants dans les centres d'expulsion, cette catégorie de personnes y resterait pour la durée maximale déterminée par la loi. L'ECRI note également que dans certains centres, les conditions de vie laissent à désirer. Autre problème, le manque de ressources humaines et financières de nombreux centres. Pour les ONG, le principal problème est que les personnes placées dans les centres de rétention ne sont pas toujours dûment informées, dans une langue qu'elles comprennent, de leurs droits, y compris de leur droit de demander l'asile et de contacter le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés et les ONG travaillant pour les demandeurs d'asile et les réfugiés.

Recommandations :

53. L'ECRI recommande aux autorités polonaises de suivre étroitement la manière dont le recours à la rétention pour les non-ressortissants est effectuée et de prendre toutes les dispositions nécessaires pour s'assurer que cette mesure ne soit appliquée qu'en dernier ressort.
54. L'ECRI recommande aux autorités polonaises de prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer les conditions de vie dans tous les centres de rétention et pour veiller à ce que les non-ressortissants en rétention aient dûment accès aux informations concernant leurs droits, en particulier le droit de demander l'asile, dans une langue qu'ils comprennent.

- Demandeurs d'asile et réfugiés

55. Dans son deuxième rapport sur la Pologne, l'ECRI encourageait les autorités polonaises à veiller à ce que la disposition juridique en vertu de laquelle toutes les personnes sollicitant le statut de réfugié doivent être informées de leurs droits dans leur propre langue soit appliquée dans la pratique tout au long de la procédure de demande d'asile. Elle encourageait également les autorités polonaises à veiller à ce que les gardes-frontières et les personnes responsables du traitement des demandes d'asile reçoivent une formation

générale et permanente axée sur la sensibilisation aux problèmes du racisme et de la discrimination raciale.

56. Depuis l'entrée en vigueur en septembre 2003 de la Loi sur la protection des étrangers sur le territoire de la République de Pologne, quatre types de statuts de protection peuvent être conférés aux non-ressortissants. Le statut de réfugié correspond à celui prévu dans la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. La nouvelle loi a institué le « statut de toléré », une protection subsidiaire accordée aux non-ressortissants qui demandent l'asile lorsque sont menacés leur droit à la vie, à la liberté ou à la sécurité personnelle, le droit de ne pas être exposé au travail forcé, à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ou le droit à un procès équitable. Ce type de protection peut également être accordé lorsque l'expulsion d'un non-ressortissant s'avère impossible. Le troisième statut, celui de la protection temporaire, peut être accordé en cas d'afflux massif de personnes en Pologne à la suite d'un conflit armé ou de graves violations de droits de l'homme. Le dernier statut, appelé statut d'asile est une forme de protection accordée à des non-ressortissants dans l'intérêt de l'Etat polonais. A ce jour, ni le statut de protection temporaire ni le statut d'asile n'ont été octroyés. L'ECRI note que la nouvelle loi, en particulier l'instauration d'un statut de toléré a été généralement bien accueillie et a été considérée comme une amélioration de la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés en Pologne. Des progrès ont également été constatés en ce qui concerne la protection juridique et sociale des mineurs non-accompagnés et la durée de la procédure d'asile.
57. Depuis 2000, le nombre de personnes demandant l'asile en Pologne a augmenté. Sur les 6 918 personnes ayant déposé une demande d'asile en 2003, 5 581 étaient des ressortissants russes, principalement d'origine tchéchène, 4 295 ont retiré leur demande, 187 ont obtenu le statut de réfugié et 20 le statut de toléré. Au total, 1 648 demandes ont donc été rejetées. Les autorités ont indiqué qu'en octobre 2004, 636 personnes, principalement des ressortissants russes d'origine tchéchène, avaient obtenu le statut de toléré. Selon les ONG, les autorités tendent à accorder davantage le statut de toléré que le statut de réfugié, bien que de nombreuses personnes, en particulier celles d'origine tchéchène, remplissent les conditions requises pour le statut de réfugié.
58. L'ECRI se félicite du fait que la Loi du 12 mars 2004 sur l'aide sociale prévoit un programme d'intégration individuelle pour les personnes ayant le statut de réfugié. Le programme comprend des cours de langue polonaise et une aide sociale « sur mesure » adaptée aux besoins spécifiques de chaque individu. Ces programmes démarreront dès que les règlements d'application auront été adoptés.
59. Les droits attachés au statut de toléré sont fondamentalement les mêmes que ceux découlant du statut de réfugié, notamment le droit au travail, à l'aide sociale et au permis de séjour. Cela étant, les personnes « tolérées » n'ont pas la possibilité de sortir de Pologne ou de bénéficier d'un programme d'intégration. En outre, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) et diverses ONG ont fait observer que les « tolérés » sont confrontés dans la pratique à une série de problèmes, notamment au manque de mesures d'intégration telles que des cours de langue polonaise ou à l'absence d'aide pour trouver un emploi ou un logement après avoir quitté le centre d'accueil. Il semble que ces problèmes soient également liés à une

pénurie de personnel, notamment de travailleurs sociaux dans les centres d'accueil, pour s'occuper des demandeurs d'asile. Les difficultés qu'ils rencontrent empêchent apparemment les « tolérés » d'exercer effectivement leurs droits, en particulier leurs droits sociaux. Selon la loi sur la protection des étrangers sur le territoire de la République de la Pologne, ils devraient par exemple pouvoir bénéficier de l'allocation de chômage, or dans la pratique, ils ne peuvent exercer ce droit en raison de la récente entrée en vigueur d'une législation du travail prévoyant le contraire. Les autorités sont conscientes de ce problème et s'emploient, semble-t-il, à modifier la législation pour faire en sorte que les « tolérés » puissent effectivement bénéficier de l'allocation de chômage.

60. Selon le HCR et les ONG, la situation des demandeurs d'asile dans leur ensemble demeure préoccupante en ce qui concerne l'accès à l'aide sociale et juridique, l'interprétation et la traduction des documents de la procédure¹¹. Selon les mêmes sources, l'accès à l'éducation des enfants placés dans les centres d'accueil laisserait à désirer, puisque pendant leur séjour qui dure parfois plusieurs mois, beaucoup d'entre eux ne vont pas du tout à l'école ou n'y vont que très rarement. L'ECRI note avec intérêt que des stages de formation aux droits de l'homme sont proposés au personnel travaillant directement avec les demandeurs d'asile et réfugiés. Comme précédemment indiqué, les autorités polonaises ont fait savoir à cet égard que le Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance (2004-2009) envisage l'inclusion de questions relatives au racisme et à la xénophobie dans le programme de formation pour les gardes frontières. De plus, selon les autorités polonaises, en 2002-2003, des programmes pilotes ont été mis en place dans les régions ayant un nombre important de réfugiés. Des travailleurs sociaux, des fonctionnaires, des conseillers d'établissements scolaires, des agents d'emploi et des ONG travaillant avec les réfugiés ont participé à des ateliers d'information. Les ONG ont cependant souligné la nécessité de développer ces formations.
61. L'ECRI note que selon une récente enquête menée à la demande du HCR, les Polonais sont 70 % à estimer que leur pays devrait accepter les réfugiés. Ce sondage révèle toutefois également qu'ils sont très nombreux à penser que tout afflux de réfugiés est un facteur d'accroissement du chômage (73 %) ou d'augmentation du nombre d'infractions pénales et de conflits ethniques (60 %). Ils sont 40 % à considérer que les réfugiés sont des migrants économiques quittant leur pays pour améliorer leurs conditions de vie et non pour fuir la persécution. Le sondage conclut certes que dans l'ensemble, les attitudes à l'égard des réfugiés et demandeurs d'asile se sont améliorées, mais il indique également la persistance de préjugés et stéréotypes négatifs qu'il faudrait faire disparaître pour préserver ces personnes de toute forme de racisme ou d'intolérance.

¹¹ Concernant l'accès à l'information sur le droit de demander l'asile pour les personnes en rétention, voir ci-dessus « Immigration ».

Recommandations :

62. L'ECRI exhorte les autorités polonaises à prendre rapidement des dispositions pour régler les problèmes que rencontrent les « tolérés » en raison de leur difficulté à exercer effectivement leurs droits, en particulier leurs droits sociaux. Elle encourage les autorités à leur offrir une aide dans la recherche d'emploi et de logement, principalement lorsqu'ils quittent le centre d'accueil. Les autorités polonaises doivent engager toutes les ressources humaines et financières requises pour surmonter les insuffisances actuelles dans ce domaine.
63. L'ECRI recommande aux autorités polonaises de prendre toutes les mesures appropriées pour améliorer l'accès à l'éducation des demandeurs d'asile dans les centres d'accueil. Elle souligne la nécessité de veiller à ce que tous les non-ressortissants, et en particulier ceux en centres de rétention, aient accès à l'information sur leurs droits dans une langue qu'ils comprennent.
64. L'ECRI recommande aux autorités polonaises de poursuivre et renforcer leurs efforts pour proposer à tous les personnels entrant en contact avec des demandeurs d'asile et réfugiés, une formation aux droits de l'homme centrée sur la nécessité de lutter contre le racisme et la discrimination raciale.
65. L'ECRI encourage les autorités polonaises à prendre toutes les mesures appropriées pour lutter contre les préjugés ou stéréotypes négatifs concernant les non-ressortissants, en sensibilisant davantage le grand public à la situation des réfugiés et demandeurs d'asile.
66. L'ECRI recommande aux autorités polonaises d'examiner les conclusions et recommandations du Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés en Pologne et des ONG de droits de l'homme travaillant dans ce domaine en ce qui concerne la nécessité de modifier la législation et la pratique relatives aux demandeurs d'asile, réfugiés et « tolérés » afin d'améliorer leur situation générale.

- Traite des êtres humains

67. L'ECRI note que la Pologne est un pays d'origine, de destination et, de plus en plus, un pays de transit pour la traite d'êtres humains. Il s'agit en l'occurrence principalement de la traite des femmes aux fins d'exploitation sexuelle. Selon les autorités polonaises, la société est relativement peu sensibilisée au problème de la traite d'êtres humains et les préjugés et les stéréotypes négatifs qui conduisent à faire porter l'entière responsabilité de la situation à la victime sont tenaces. Les autorités soulignent la situation particulièrement difficile¹² des non ressortissants victimes de traite venant de Bulgarie, de Russie, du Bélarus, d'Ukraine, de la Roumanie et de la Moldova. Selon certaines sources, l'une des raisons en serait l'absence à ce jour d'une protection suffisante qui leur permettrait par exemple, une fois identifiées, de rester sur le territoire polonais pour leur sécurité ou pour des raisons humanitaires. L'ECRI note que les autorités ont déjà pris un ensemble de mesures pour lutter contre la traite aux

¹² Voir 5^e rapport périodique de la République de Pologne sur la mise en œuvre des dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques pour la période allant de janvier 1995 au 1^{er} octobre 2003, § 154, CCPR/C/POL/2004/5, 26 janvier 2004.

fins d'exploitation sexuelle, notamment des stages de formation pour les chargés de cours des écoles de police concernant la prévention et l'élimination de ce phénomène. A noter également, l'approbation par le Conseil des ministres le 16 septembre 2003 d'un projet de Programme national pour l'élimination et la prévention de la traite d'êtres humains.

Recommandations:

68. L'ECRI recommande de prendre des dispositions supplémentaires pour lutter contre la traite d'êtres humains, notamment par l'application de mesures de prévention et de sensibilisation à la gravité du problème qui s'adressent à toutes les catégories de population concernées. L'ECRI encourage en particulier les autorités polonaises à protéger les victimes de la traite d'êtres humains, notamment en leur fournissant une assistance et en assurant leur protection. Elle recommande également de sanctionner efficacement les trafiquants.

Groupes vulnérables

- Minorités nationales et ethniques¹³

69. Dans son deuxième rapport, l'ECRI demandait pour les minorités nationales une meilleure reconnaissance et un rôle plus actif dans la société polonaise. Selon les informations transmises par les autorités polonaises, les groupes suivants de ressortissants polonais sont considérés comme des minorités nationales de Pologne : les Bélarusses, les Tchèques, les Lituaniens, les Allemands, les Arméniens, les Russes, les Slovaques, les Ukrainiens et les Juifs. D'autres groupes, à savoir les Karaims, les Lemks, les Roms et les Tatars sont considérés comme des minorités ethniques. Le kachoube est considéré comme une langue régionale. Ces minorités sont celles mentionnées dans la loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale qui indique la différence entre minorités nationales et ethniques¹⁴.
70. Les minorités nationales et ethniques ont chacune leurs intérêts et besoins propres. La communauté rom, par exemple, est en général dans une situation nettement plus difficile que les autres minorités¹⁵. L'ECRI note cependant quelques sujets d'inquiétude communs à l'ensemble des minorités nationales et ethniques. Les représentants de celles-ci ont indiqué à l'ECRI que, à leur avis, leurs intérêts devraient davantage retenir l'attention des autorités nationales et locales. Ils estiment également que la population majoritaire montre peu d'intérêt pour la situation des minorités et que le grand public a une connaissance limitée de leur culture. Des représentants de minorités nationales et ethniques, notamment les Allemands, les Lituaniens, les Russes et les Ukrainiens, ont indiqué que les minorités rencontrent parfois des cas d'intolérance, par exemple à l'école contre des élèves issus de minorités ou des cas de publication d'articles racistes dans la presse. Des représentants de minorités nationales ont également souligné qu'ils souhaitaient obtenir plus d'aide de la part des autorités polonaises dans un certain nombre de domaines.

¹³ Concernant les communautés roms et juives, voir ci-dessous « questions spécifiques ».

¹⁴ Voir ci-dessus « Loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale ».

¹⁵ Voir ci-dessous « la situation de la communauté rom en Pologne »

Ils ont mentionné en particulier la nécessité d'une aide pour protéger leur patrimoine culturel et linguistique et parfois religieux. Bon nombre d'entre eux et, en particulier, les Litvaniens, les Ukrainiens, les Lemks et les Arméniens, ont demandé plus de soutien en ce qui concerne les écoles pour les minorités. A cet égard, les autorités polonaises ont indiqué qu'elles ont pris quelques mesures pour préserver et développer l'héritage culturel des minorités nationales et ethniques, telles que notamment, le subventionnement de journaux et d'évènements culturels pour les membres des groupes minoritaires, ainsi que la publication de manuels scolaires qui leurs sont destinés.

71. Il reste également à régler quelques problèmes propres à chaque minorité. Certaines minorités étant dispersées dans tout le pays, il leur est plus difficile qu'à d'autres d'organiser des activités culturelles et éducatives et de participer à la vie publique, notamment par l'intermédiaire de représentants au parlement national. C'est le cas des Ukrainiens et des Lemks qui ont fait l'objet d'une expulsion massive en 1947, appelée Opération « Wisla ». A ce sujet, les autorités polonaises ont fait savoir qu'un projet de loi sur l'indemnisation pour des biens meubles et immeubles confisqués sur ordre de l'Etat est actuellement à l'étude. Les autorités polonaises affirment qu'avant que cette loi ne soit adoptée, une décision sur la base de laquelle un bien a été saisi ne pourra être annulée ou modifiée que si la décision originale était incompatible avec le droit en vigueur à l'époque. Si une telle décision est rendue, la propriété sera restituée ou une compensation financière versée au demandeur si la restitution n'est pas possible. Plus de cinquante ans après l'opération, les problèmes d'indemnisation des Ukrainiens et des Lemks et de restitution de biens ne sont toujours pas réglés. Quant aux Allemands, ils attendent le règlement - dans les meilleurs délais et dans le strict respect des accords bilatéraux conclus entre l'Allemagne et la Pologne - des problèmes relatifs aux monuments et des questions linguistiques. Les autorités polonaises ont informé l'ECRI que, pendant l'année 2003, dans la voïvodie de la province Opole, des pourparlers ont eu lieu et des monuments visités pour déterminer s'ils remplissaient les conditions légales requises. Selon les autorités polonaises l'équipe réunie pour négocier cette question a fait des recommandations. La plupart de ces recommandations ont été mises en œuvre. L'ECRI note enfin que certains représentants de minorités nationales et ethniques ont le sentiment que les minorités ne sont pas traitées par les autorités nationales sur un pied d'égalité. Certaines rencontreraient plus de difficultés que d'autres pour obtenir une aide financière ou le droit d'ouvrir un centre culturel, par exemple.
72. Les autorités polonaises ont indiqué qu'elles tiennent dûment compte des demandes des minorités nationales et ethniques et qu'en l'absence à l'époque d'une loi sur les minorités nationales et ethniques et les langues régionales, de nombreuses réglementations et d'autres mesures ont été mises en œuvre pour protéger l'identité culturelle et les intérêts de diverses minorités. Parmi les mesures prises à cet égard, l'ECRI relève la mise en place d'une « Equipe minorités nationales », instance consultative auprès du Premier ministre. Les membres de l'équipe - hauts fonctionnaires et représentants des minorités nationales – se répartissent en deux groupes de travail, l'un sur l'éducation, l'autre, créé en 2002, sur les questions intéressant la communauté rom. Le groupe de travail sur l'éducation a élaboré une « Stratégie pour le développement de l'éducation de la minorité lituanienne en Pologne ». En outre, le ministère de la Culture s'emploie apparemment très activement à aider les associations de minorités nationales et ethniques. A noter enfin la présence

dans chaque voïvodie (district administratif) d'un Haut commissaire du gouvernement aux minorités nationales et ethniques.

Recommandations:

73. L'ECRI recommande aux autorités polonaises de poursuivre et de renforcer leurs efforts pour répondre aux besoins des minorités nationales et ethniques vivant en Pologne dans tous les domaines et en particulier dans ceux relevant de la culture et de l'éducation.
74. L'ECRI recommande vivement aux autorités polonaises de prendre des mesures pour sensibiliser davantage la population majoritaire à l'identité culturelle des minorités nationales et ethniques. Les autorités doivent également assurer la protection contre des actes d'intolérance ou, le cas échéant, veiller à ce que les auteurs des actes perpétrés fassent l'objet de sanctions efficaces et que les victimes obtiennent une réparation adaptée.

- Communauté rom

75. Concernant la communauté rom, voir ci-dessous « Questions spécifiques : la situation de la communauté rom en Pologne ».

- Communauté juive

76. Concernant la communauté juive, voir ci-dessus « Questions spécifiques : la nécessité de combattre l'antisémitisme en Pologne ».

Médias

77. Dans son deuxième rapport, l'ECRI préconisait l'introduction de mécanismes d'autorégulation pour lutter contre les manifestations de racisme dans les médias. L'ECRI note que dans les médias continuent de paraître des discours racistes et en particulier des discours à connotation antisémite¹⁶. Autres cibles de l'intolérance de certains médias sont les minorités nationales et ethniques et les non ressortissants. L'ECRI s'inquiète tout particulièrement de la publication d'articles ouvertement racistes dans les tabloïds.
78. L'ECRI note avec satisfaction que les autorités polonaises ont pris des mesures pour accroître la présence dans les médias, et l'accès à ceux-ci, des minorités nationales et ethniques, bien que leurs représentants aient souligné la nécessité de progrès supplémentaires en la matière. L'ECRI se félicite également du fait que le Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée englobe divers projets comme l'étude des manifestations de racisme dans les médias et l'élaboration et la mise en œuvre d'un système garantissant l'application effective des dispositions juridiques interdisant le racisme et la discrimination dans les médias. Il faut se féliciter également du fait qu'au nombre des Principes déontologiques des journalistes de la télévision polonaise figure l'interdiction de discrimination par les journalistes pour des motifs comme la race, la religion ou la culture. La Commission d'éthique de la Télévision polonaise a pour tâche de

¹⁶ Voir également ci-dessous « la nécessité de combattre l'antisémitisme en Pologne ».

veiller au respect de ces Principes par les journalistes. Elle peut recevoir des plaintes concernant la violation de ces Principes. Ses décisions sont transmises au supérieur hiérarchique, qui peut prendre des mesures disciplinaires contre le journaliste concerné. L'ECRI espère que des systèmes d'auto-régulation analogues ont déjà été élaborés ou le seront prochainement pour tous les autres médias, y compris ceux utilisant les nouvelles technologies.

Recommandations:

79. L'ECRI recommande aux autorités polonaises d'appeler l'attention des professionnels des médias et de leurs organisations sur les dangers du racisme et de l'intolérance. Si des articles racistes ont été publiés, elle encourage vivement les autorités polonaises à tout mettre en œuvre pour poursuivre et sanctionner les coupables.

Climat dans l'opinion

80. L'ECRI aborde la question du climat de l'opinion dans différentes parties du présent rapport. Voir, entre autres, « Dispositions en matière de droit pénal », « Demandeurs d'asile et réfugiés », « Immigration », « Groupes vulnérables », « Nécessité de lutter contre l'antisémitisme en Pologne » et « Situation de la communauté rom en Pologne ».

Conduite des représentants de la loi

81. Dans son deuxième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités polonaises d'enquêter sur les allégations de discrimination et de racisme de la part de membres de la police et d'engager des poursuites disciplinaires à leur encontre. L'ECRI soulignait également l'importance d'améliorer les relations entre la police et les groupes minoritaires, en désignant par exemple des médiateurs issus de groupes minoritaires dans la police.
82. Les autorités polonaises ont informé l'ECRI qu'elles n'avaient pas reçu de plaintes concernant des comportements répréhensibles à motivation raciste de la part de représentants de la loi. L'ECRI note cependant avec inquiétude que, selon le Centre européen de la défense des droits des Roms, les Roms sont parfois victimes d'abus et de harcèlement de la police. Pour les autorités polonaises, il se pourrait que les membres de groupes minoritaires hésitent à signaler à la police des infractions à motivation raciale perpétrées par des éléments extérieurs, et ce pour diverses raisons dont l'absence de confiance dans l'institution. L'ECRI considère que les autorités doivent examiner attentivement dans quelle mesure cette absence de confiance dans la police explique également l'absence de plainte de la part des membres de groupes minoritaires concernant des comportements répréhensibles de la police à leur encontre. L'ECRI note avec intérêt que la police s'emploie actuellement à adopter des mesures destinées à accroître la confiance de toutes les victimes dans l'institution afin de les encourager à signaler les infractions les concernant. En cas de plainte, une procédure disciplinaire ou pénale peut être engagée. A ce jour, il n'a pas été établi d'organe indépendant chargé d'enquêter sur les comportements répréhensibles de la police, comme l'avait recommandé l'ECRI. La police n'a pas pris de mesures spécifiques pour recruter des membres issus de groupes minoritaires et ne dispose pas d'informations sur

l'origine ethnique de son personnel. En outre, les autorités polonaises ont indiqué que le Directeur général de la police a nommé des hauts commissaires aux droits de l'homme dans les directions de police provinciale dans le but de protéger les droits de l'homme et de combattre la discrimination. Ils devront, entre autres, suivre tous les cas de racisme, y compris les plaintes contre les officiers de police pour comportement raciste et discriminatoire.

Recommandations :

83. L'ECRI recommande de prendre des mesures supplémentaires pour prévenir tout comportement répréhensible de la police à l'égard de membres de groupes minoritaires. Elle souligne l'importance de créer un organe d'enquête indépendant qui serait habilité à enquêter sur les allégations de comportements répréhensibles de la police et, le cas échéant, à veiller à ce que les suspects soient traduits en justice.
84. L'ECRI recommande que la prise en compte de l'éventuelle dimension raciste d'une infraction fasse partie des efforts que la police doit fournir pour améliorer la confiance des victimes dans l'institution.
85. L'ECRI recommande de prendre des dispositions pour recruter plus de membres de groupes minoritaires dans la police. L'ECRI réitère en outre sa recommandation de recruter dans la police des médiateurs appartenant aux groupes minoritaires

Suivi de la situation

86. Le recensement national de la population et du logement qui a eu lieu en 2002 comprenait une question portant sur la nationalité (ici au sens d'origine nationale plus que de citoyenneté) et une autre sur la langue parlée au domicile. 96,74 % de la population a déclaré être polonais, 1,23 % d'une autre nationalité et 2,03 % n'a pas répondu à cette question. 97,8 % a indiqué qu'elle parlait polonais à la maison et 96,5 % qu'elle ne parlait que polonais. L'ECRI note que la plupart des représentants des minorités nationales et ethniques estiment que le recensement ne reflète pas le nombre réel de membres de minorités. Elle s'inquiète également d'irrégularités lui ayant été rapportées concernant l'organisation du recensement. Il semble que certains agents recenseurs n'aient pas pleinement tenu compte de la réponse fournie spontanément par les personnes interrogées eu égard à la nationalité en omettant par exemple de poser la question et en cochant systématiquement la case « polonais » ou en rectifiant ultérieurement la réponse donnée. A ce titre, les autorités polonaises ont informé l'ECRI que, selon l'Office central des statistiques, les cas d'irrégularités étaient sporadiques et qu'ils ont fait l'objet d'une réaction immédiate de la part des organes de surveillance du recensement.
87. L'ECRI note que 173 200 personnes ont déclaré être de nationalité « silésienne » et que ce chiffre est supérieur à celui de la minorité allemande, laquelle est la minorité nationale la plus importante en Pologne d'après les données du recensement (147 094). Pour les autorités polonaises, les Silésiens n'appartiennent pas à une minorité nationale ou ethnique. Indépendamment de la question du statut conféré aux personnes se définissant

elles-mêmes comme Silésiennes, l'ECRI considère que les autorités polonaises doivent veiller à prendre dûment en compte les intérêts et préoccupations des Silésiens dans le traitement des questions comme la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

88. L'ECRI s'inquiète de l'absence d'informations fiables concernant la situation des différents groupes minoritaires vivant en Pologne. Elle note qu'à l'exception du recensement national et d'un certain suivi des crimes à motivation raciste¹⁷, aucune mesure spécifique visant à améliorer la situation à cet égard n'a été prise. L'une des raisons avancées par les autorités polonaises pour justifier leur inaction est la nécessité d'éviter toute discrimination à l'encontre de personnes pour des motifs d'origine ethnique. L'ECRI estime toutefois indispensable que des statistiques soient présentées et classées par origine ethnique afin d'établir l'ampleur de la discrimination dans des domaines comme l'emploi et l'éducation. Ainsi, l'ECRI se satisfait du fait que, selon les autorités polonaises, le Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance (2004-2009) prévoit l'élaboration et la mise en place d'un système de collecte et d'analyse de données sociodémographiques, afin d'effectuer un suivi d'actes de racisme, de discrimination raciale et de xénophobie.

Recommandations :

89. L'ECRI encourage fortement les autorités polonaises à réfléchir, tout en prenant en compte l'expérience du recensement de 2002, à des moyens d'établir un système cohérent et global de collecte de données afin d'évaluer la situation des différents groupes minoritaires vivant en Pologne et l'ampleur des manifestations de racisme et de discrimination raciale. Un tel système de collecte de données doit être conforme à la législation nationale et aux réglementations européennes ainsi qu'aux recommandations sur la protection des données et la protection de la vie privée telles qu'énoncées dans la Recommandation de politique générale n°1 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Les autorités polonaises doivent veiller à ce que la collecte de données soit menée dans le plein respect de l'anonymat et de la dignité des personnes interrogées et conformément au principe du consentement sans réserve. En outre, le système de collecte de données sur le racisme et la discrimination raciale doit prendre en considération les aspects liés au sexe, en particulier sous l'angle d'une éventuelle double ou multiple discrimination. D'une manière générale, la collecte de données classées par origine ethnique permettra d'identifier plus facilement les domaines de la vie dans lesquels il se pourrait qu'une discrimination raciale directe ou indirecte existe et de définir les meilleurs moyens de lutte contre ce type de discrimination.

Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée

90. Le programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (2004-2009) résulte de la mise en oeuvre par la Pologne des recommandations faites dans les documents finaux de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie

¹⁷ Voir ci-dessus « dispositions de droit pénal ».

et l'intolérance qui y est associée qu'avait organisée du 31 août au 7 septembre 2001 à Durban l'Assemblée générale des Nations Unies.

91. Le programme a été élaboré après consultation avec de nombreux organes publics et ONG. Il est présenté sur le site Web du Haut commissaire du gouvernement qui invite toutes les parties concernées à lui faire parvenir leurs observations et commentaires. Il a également été soumis à des experts indépendants invités à évaluer sa teneur et son approche stratégique. Il a été adopté par le Conseil des Ministres le 18 mai 2004. Il a pour but de lutter contre la xénophobie, le racisme et l'antisémitisme et de promouvoir plus avant la tolérance dans la société polonaise. Il prévoit des dispositions pour sensibiliser davantage le public au problème de la xénophobie et du racisme, y compris de l'antisémitisme, en encourageant les recherches dans ce domaine. Les résultats du programme seront évalués périodiquement afin de l'adapter aux véritables besoins et problèmes du pays. Les autorités ont indiqué que le programme est en train d'être mis en place par les ministères compétents, les organes centraux de l'Administration du Gouvernement, l'Ombudsman des droits de l'homme, les radiodiffuseurs publics et les organes décentralisés de l'Etat, en étroite collaboration avec des unités des autonomies territoriales et des ONG. L'ECRI note que deux séminaires relatifs à la mise en application de ce programme se sont déjà tenus, l'un sur les médias et leur rôle dans la lutte contre la discrimination (le 26 juillet 2004), et l'autre pour les ONG spécialisées dans la lutte contre le racisme et les différentes formes d'intolérance (les 28 et 29 juin 2004). D'autres séminaires et conférences sont prévus dans le but de renforcer la conscience publique en ce qui concerne la lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance.

Recommandations :

92. L'ECRI encourage vivement l'intention des autorités polonaises d'accorder une forte priorité à la mise en oeuvre du Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Elle souligne qu'il importe de veiller à ce que ces mesures soient prises en coordination avec toutes les instances publiques compétentes, aux niveaux local et national, qui doivent toutes être étroitement associées à la réalisation des objectifs du programme. Ce programme doit aussi être l'occasion de renforcer la coopération avec les ONG oeuvrant dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre le racisme et avec les organisations représentant les parties concernées, comme les minorités nationales et ethniques, les non ressortissants ainsi que tout autre groupe minoritaire exposé au racisme et à l'intolérance qui y est associée.

II. QUESTIONS SPÉCIFIQUES

Nécessité de lutter contre l'antisémitisme en Pologne

- *Situation de l'antisémitisme en Pologne*

93. La communauté juive de Pologne est restreinte : elle compte selon les estimations entre 5 000 et 10 000 membres, répartis sur tout le territoire¹⁸. Avant la deuxième guerre mondiale, les Juifs de Pologne étaient bien plus nombreux, mais beaucoup ont péri pendant l'Holocauste, puis la majorité des survivants ont quitté la Pologne en raison des persécutions dont ils faisaient l'objet sous le régime communiste. Bien que les Juifs de Pologne soient relativement peu nombreux, l'ECRI est très préoccupée par des informations selon lesquelles l'antisémitisme demeure un problème important dans la société polonaise. Cette situation paradoxale est parfois qualifiée d'« antisémitisme sans Juifs » ou « virtuel ».
94. L'ECRI traitait déjà du problème de l'antisémitisme dans son deuxième rapport sur la Pologne, dans lequel elle recommandait aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre ce phénomène. L'ECRI regrette le fait que - selon des ONG et des représentants de la communauté juive - les mesures mises en œuvre jusqu'à présent par les autorités polonaises n'aient pas suffi à réduire de façon significative le nombre de manifestations d'antisémitisme. Au cours des dernières années, l'antisémitisme s'est exprimé de façon sporadique sous forme d'agressions physiques à l'égard de Juifs, notamment par des « skinheads », d'actes de vandalisme à l'encontre de synagogues et d'écoles, ou de profanations de tombes et de cimetières. Néanmoins, ces actes de violence contre des membres de la communauté juive et leurs biens sont très peu fréquents en comparaison avec d'autres formes d'antisémitisme, comme les injures proférées par écrit ou oralement à l'encontre des Juifs.
95. L'ECRI note avec beaucoup d'inquiétude que les discours haineux à connotation antisémite sont jugés courants en Pologne par de nombreux représentants de la communauté juive et ONG, qui font remarquer en particulier le grand nombre de publications (y compris de périodiques) antisémites, publiées en Pologne et mises en vente libre, notamment dans des librairies. Il s'agit notamment du Protocole des sages de Sion et d'ouvrages qui nient ouvertement l'Holocauste. La librairie Antik, située au sous-sol d'une église de Varsovie, est un fournisseur bien connu d'ouvrages et de magazines antisémites extrémistes. En outre, certains médias diffusent des discours antisémites. C'est le cas de Radio Maryja, station fondée par un prêtre catholique et célèbre pour ses émissions intolérantes et particulièrement antisémites, au mépris de plusieurs rappels à l'ordre par l'Eglise catholique. D'autres prêtres catholiques ont fait l'objet de critiques en raison du caractère antisémite de leurs sermons, comme par exemple un prêtre d'une église de Gdansk, tenu par plusieurs sources pour responsable d'actes et de propos antisémites répétés. L'antisémitisme se manifeste également à l'occasion d'événements publics, comme des matches de football où le mot « Juifs » est

¹⁸ Pour le recensement de 2002, 1 055 personnes ont déclaré être d'origine ethnique juive, et les statistiques annuelles indiquent que l'Union des communautés juives compte 1 222 membres. Toutefois, on considère communément que ces données ne correspondent pas au véritable nombre de Juifs vivant actuellement en Pologne. En ce qui concerne le recensement de 2002, voir aussi plus haut « Suivi de la situation ».

utilisé comme injure contre les supporters de l'équipe opposée, ou dans des concerts de « musique du pouvoir blanc ». Le réseau Internet est aussi utilisé pour diffuser l'antisémitisme en Pologne, à partir de sites hébergés en Pologne ou à l'étranger. L'ECRI est également préoccupée par des informations selon lesquelles des politiciens de partis d'extrême-droite ou nationalistes, comme la Ligue des familles polonaises (LPR, Liga Polskich Rodzin) et la Renaissance nationale de la Pologne (NOP, Narodowe Odrodzenie Polski), tiennent souvent des propos antisémites. L'ECRI a appris avec une plus grande inquiétude que des politiciens des partis non extrémistes ont aussi fait des déclarations xénophobes et antisémites, exploitant ainsi les sentiments de certains membres de la population polonaise pour gagner des voix pendant des campagnes électorales.

96. Bien que certains actes antisémites aient donné lieu à des poursuites, l'ECRI note avec une grande inquiétude que la station Radio Maryja ou encore la librairie Antik sont régulièrement signalés pour incitation ouverte à l'antisémitisme depuis plusieurs années, sans qu'il soit possible de mettre fin à leur comportement répréhensible. Cela semble indiquer une application insuffisante des mesures visant à interdire les actes et les propos à caractère antisémite.

- ***Nécessité d'une application plus efficace de l'interdiction des discours haineux antisémites***

97. Les articles 256 et 257 du Code pénal visent clairement à lutter contre, entre autres phénomènes, l'antisémitisme.¹⁹ L'article 256 sanctionne l'apologie des régimes fascistes ou totalitaires et l'incitation à la haine fondée sur des différences nationales, ethniques, raciales ou religieuses, ou sur l'absence d'appartenance religieuse. L'article 257 sanctionne les injures proférées publiquement à l'encontre d'un groupe de la population ou d'une personne, en raison de différences nationales, ethniques, raciales ou religieuses ou d'une absence d'appartenance religieuse, ainsi que les atteintes à l'intégrité personnelle pour ces mêmes motifs. Le Code pénal prévoit une amende, une restriction de liberté ou une peine d'emprisonnement pouvant atteindre deux ans pour les faits tombant sous le champ d'application de l'article 256 et trois ans d'emprisonnement pour les violations de l'article 257. Ces dispositions pourraient tout à fait permettre d'engager des poursuites dans la plupart des cas d'antisémitisme décrits ci-dessus. Le problème ne vient donc pas de lacunes du droit pénal, mais d'une application insuffisante des dispositions existantes. A titre d'exemple, un rapport sur les publications antisémites vendues par la librairie Antik a été soumis au parquet en 2002. En juillet 2003, un non-lieu a été prononcé au motif qu'aucun élément antisémite n'avait été trouvé dans les documents présentés. Cette décision a ensuite été confirmée par le tribunal de district. Cependant, les autorités polonaises ont informé l'ECRI que le Bureau du Parquet National a chargé le parquet de district de Varsovie de compléter son enquête préliminaire en vue d'une éventuelle réouverture du dossier. De façon générale, l'application des articles 256 et 257 est entravée par le fait que la police et les parquets n'ont pas suffisamment conscience de ce que constitue l'antisémitisme, et encore moins de sa signification sociale. Selon plusieurs sources, cette situation tend à décourager les actions en justice, dont on pense souvent qu'elles sont une perte de temps

¹⁹ En ce qui concerne les dispositions légales interdisant les actes à motivation raciale, voir aussi plus haut « Dispositions en matière de droit pénal. »

et d'argent. Les autorités n'ont commencé que récemment à recueillir des données sur l'application des dispositions pénales interdisant les actes racistes, mais l'ECRI note qu'en 2003, l'intervention de la police a conduit à quatorze inculpations et à six condamnations par les tribunaux au titre de l'article 256. La même année, l'article 257 a donné lieu à dix-sept inculpations et onze condamnations.

98. Les procureurs se prévalent souvent de leur droit de ne pas poursuivre ou d'abandonner les poursuites au motif que le préjudice social causé par la manifestation d'antisémitisme en question est trop faible pour justifier une procédure. Un autre argument invoqué pour motiver l'absence de poursuites est la liberté d'expression, au sens que chacun doit être libre de dire et d'écrire ce que bon lui semble. Tout en comprenant les craintes relatives au risque d'entrave à la liberté d'expression, l'ECRI rappelle que la Cour européenne des Droits de l'Homme a jugé dans plusieurs arrêts que, sous certaines conditions, les autorités de l'Etat peuvent limiter l'exercice de cette liberté en prenant des sanctions pénales à l'encontre des auteurs d'actes à caractère raciste ou antisémite²⁰.
99. Les autorités polonaises ont fait savoir à l'ECRI qu'elles sont conscientes de la nécessité de sensibiliser la police et surtout le parquet à l'importance de mesures efficaces à cet effet. Elles ont déjà pris un ensemble de mesures visant à renforcer l'interdiction pénale de l'antisémitisme²¹. Elles modifient notamment le code pénal pour ajouter une disposition à l'article 256, afin d'incriminer la production, l'acquisition, le stockage et la diffusion de documents racistes et antisémites. Mais surtout, depuis mai 2004, des séminaires de formation sont organisés par le parquet pour sensibiliser les procureurs et les juges à la nécessité de poursuivre et de condamner les auteurs d'actes antisémites. L'Ombudsman a participé activement à ces séminaires. L'ECRI note également que, grâce à cette avancée, l'affaire concernant le propriétaire de la librairie Antik a été récemment rouverte et que des poursuites sont en cours pour incitation à la haine raciale. La décision finale n'a pas encore été rendue dans cette affaire.

Recommandations :

100. L'ECRI encourage vivement les autorités polonaises à accorder une forte priorité à la lutte contre l'antisémitisme, et à prendre les mesures nécessaires pour combattre toutes ses manifestations, quelle que soit leur origine. L'ECRI attire l'attention sur sa Recommandation de politique générale n°9 sur la lutte contre l'antisémitisme, qui présente un ensemble de lignes directrices dans ce domaine.
101. L'ECRI exhorte les autorités polonaises à prendre les mesures appropriées pour veiller à ce que la législation visant à prévenir et à sanctionner

²⁰ Voir aussi la Recommandation de politique générale n°7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, paragraphe 3 : « La constitution doit prévoir que l'exercice des libertés d'expression, de réunion et d'association peut être limitée afin de lutter contre le racisme. De telles limitations doivent être conformes à la Convention européenne des Droits de l'Homme. » Voir également l'Exposé des motifs, concernant les paragraphes 3 et 18 de la Recommandation de politique générale n°7, qui précise les actes à caractère raciste qui devraient être pénalisés en droit national.

²¹ Voir également plus haut, « Dispositions en matière de droit pénal ».

l'antisémitisme soit effectivement appliquée par toutes les personnes concernées à tous les niveaux du système de justice pénale : police, procureurs, juges. L'ECRI recommande de proposer à ces personnes une formation ciblée, afin d'accroître leurs connaissances sur les infractions antisémites et la manière d'engager des poursuites effectives contre de tels actes.

102. L'ECRI encourage les autorités polonaises à coopérer avec des organisations non gouvernementales et à soutenir leurs activités. Ces organisations jouent un rôle important dans la lutte contre l'antisémitisme, en sensibilisant aux avantages de la diversité et en encourageant le dialogue et les initiatives anti-racistes conjointes dans différentes communautés culturelles, ethniques et religieuses.

- ***Nécessité de prendre des mesures complémentaires pour sensibiliser le grand public à l'interdiction de l'antisémitisme***

103. Concernant le grand public, un certain degré d'antisémitisme existe principalement de façon latente, et resurgissant parfois dans la vie quotidienne sous forme de commentaires proférés en privé ou en public. Les commentaires publiés dans la presse et autres discours publics à caractère antisémite ne semblent pas laisser le public indifférent. Si certaines personnes réagissent bien en condamnant ces manifestations, d'autres sont influencées par elles. L'ECRI note que les sentiments antisémites sont souvent exprimés à l'occasion de débats sur des sujets particuliers, tels que le massacre des Juifs de Jedwabne, une ville du nord-est de la Pologne, pendant la deuxième guerre mondiale, ou la restitution des biens religieux juifs. Il convient de souligner que la question du Proche-Orient donne maintenant également lieu à l'expression de sentiments antisémites. Des ONG ont attiré l'attention de l'ECRI sur le risque de détérioration rapide du climat dans l'opinion publique si aucune mesure n'est prise pour lutter plus efficacement contre les manifestations d'antisémitisme en Pologne. Certains événements ont déjà déclenché des expressions d'intolérance à un degré qui semble indiquer qu'en cas de crise sociale (par exemple si la situation économique venait à se dégrader), on assisterait à une recrudescence des actes antisémites et des actes d'intolérance à l'encontre d'autres groupes minoritaires vulnérables comme les immigrés, les demandeurs d'asile et les réfugiés, ainsi que les minorités nationales et ethniques.

104. L'ECRI note avec satisfaction que de plus en plus de mesures sont prises par les autorités polonaises, certaines ONG et la communauté juive pour lutter contre toutes les formes d'antisémitisme. Il s'agit notamment de moyens éducatifs et de sensibilisation du grand public. Parmi toutes les mesures prises, celles qui concernent l'éducation ont particulièrement retenu l'attention de l'ECRI : un concours est organisé chaque année dans les écoles sur l'histoire et la culture de la communauté juive polonaise ; un manuel sur l'enseignement de l'Holocauste a été publié à l'intention des professeurs qui souhaitent aborder ce sujet avec leurs élèves ; des séminaires de formation et des visites d'étude ont été organisés par l'Etat en coopération avec la communauté juive pour informer les enseignants sur l'histoire juive. L'ECRI estime que la position ferme et claire adoptée parfois par les autorités et certaines personnalités influentes contre l'antisémitisme est également un bon moyen de lutter contre ce phénomène. A cet égard, l'ECRI se félicite que le 10 juillet 2001, le président polonais ait

présenté publiquement des excuses pour le massacre des Juifs de Jedwabne en 1941. Chaque année, des jeunes Polonais (ils étaient 700 en 2003) participent activement à la "Marche des vivants", un événement qui commémore les victimes de l'Holocauste. L'ECRI note également que l'Eglise catholique polonaise a condamné publiquement les propos antisémites de certains prêtres. Toutefois, des critiques ont été émises quant au faible impact de ces prises de position. Certaines ONG ont demandé que l'Eglise catholique prenne des mesures plus dissuasives à l'égard de ses prêtres qui ne respectent pas la condamnation générale de propos antisémites.

Recommandations :

105. L'ECRI recommande aux autorités polonaises d'inciter la classe politique et les personnalités influentes, notamment religieuses, à prendre une position ferme et publique contre l'antisémitisme, à condamner régulièrement ses diverses manifestations, y compris les plus nouvelles, et à bien faire comprendre que l'antisémitisme ne sera pas toléré.
106. L'ECRI recommande aux autorités polonaises d'encourager un débat chez les professionnels des médias concernant leur rôle dans la lutte contre l'antisémitisme, et leur responsabilité particulière qui consiste à rendre compte de l'actualité en s'efforçant d'éviter de perpétuer les préjugés.
107. L'ECRI recommande aux autorités polonaises de poursuivre leurs efforts pour intégrer une éducation anti-raciste dans les programmes scolaires à tous les niveaux - avec notamment une sensibilisation au phénomène de l'antisémitisme, à ses manifestations au fil des siècles et à l'importance de la lutte contre ses multiples formes - et à faire en sorte que les enseignants reçoivent la formation nécessaire. Les autorités devraient favoriser l'apprentissage de l'histoire juive et de l'apport des personnes, des communautés et de la culture juives dans la société polonaise.

Situation de la communauté rom en Pologne

108. Les Roms, qui sont entre 15 000 et 50 000 en Pologne, sont considérés comme une minorité ethnique²². Ils vivent en petits groupes répartis dans tout le pays. L'ECRI traitait déjà de la situation des Roms dans son deuxième rapport sur la Pologne, en soulignant les préjugés constants, les actes de violence à motivation raciste, la discrimination et l'exclusion sociale dont cette communauté est victime. L'ECRI recommandait vivement aux autorités polonaises de consacrer une attention immédiate à ces problèmes.

- *Discrimination raciale et violence à motivation raciste à l'égard des Roms*

109. L'ECRI note avec inquiétude que, depuis l'adoption de son deuxième rapport, la situation de la communauté rom en Pologne a peu évolué. Malgré l'adoption de deux programmes gouvernementaux en faveur des Roms (voir ci-dessous), la majorité de cette communauté connaît encore l'exclusion et des conditions de

²² Pour le recensement de 2002, 12 731 personnes ont déclaré être d'origine ethnique rom. Toutefois, on considère communément que cela ne correspond pas au véritable nombre de Roms vivant actuellement en Pologne. En ce qui concerne le recensement de 2002, voir aussi plus haut « Suivi de la situation. »

vie difficiles dans tout le pays. Les autorités elles-mêmes ont souligné à plusieurs reprises la pauvreté, le chômage, les problèmes de logement, les conditions sanitaires médiocres et le faible niveau d'instruction dans la communauté rom. Les autorités polonaises estiment que ces difficultés ne viennent pas en soi des préjugés, des stéréotypes négatifs ou de la discrimination auxquels sont confrontés les Roms. Cependant, l'ECRI note l'existence d'informations fiables indiquant que la discrimination directe et indirecte envers les Roms au quotidien joue un rôle important par rapport à leur situation. Ces informations concernent la discrimination dans des secteurs tels que l'emploi, le logement, l'éducation, l'accès aux services publics et les soins de santé²³.

110. L'ECRI note que les autorités elles-mêmes ont fait part d'informations semblant concorder avec les allégations de discrimination. Par exemple, l'une des raisons avancées par les autorités et beaucoup d'autres sources pour expliquer le taux de chômage élevé chez les Roms est – outre le faible niveau de qualification de la plupart d'entre eux – le fait que les employeurs sont peu disposés à embaucher des membres de cette communauté²⁴.
111. L'ECRI est extrêmement préoccupée par les violences à motivation raciste, perpétrées souvent par des « skinheads », signalées par des ONG et dont les Roms seraient victimes. Les autorités polonaises reconnaissent que les Roms sont parfois la cible d'actes violents. Cependant, selon certaines sources, elles ne tiennent pas suffisamment compte des motivations racistes de cette violence²⁵. Par exemple, la police considère souvent qu'il s'agit simplement d'actes commis par des bandes de voyous. Les Roms sont également confrontés à l'hostilité de membres de la population majoritaire, en raison de leur origine ethnique. Des conflits opposent parfois des Roms et leurs voisins issus de la population majoritaire, mais les autorités affirment qu'ils n'ont rien à voir avec des préjugés et des stéréotypes négatifs. Les ONG et des représentants de la communauté rom ont un autre avis sur la question.

Recommandations :

112. L'ECRI recommande vivement aux autorités polonaises d'étudier les répercussions éventuelles de la discrimination sur les difficultés rencontrées actuellement par la population rom de Pologne, en prenant en considération le point de vue des Roms eux-mêmes sur cette question. L'ECRI rappelle en outre la nécessité de disposer d'une législation complète interdisant la discrimination dans tous les domaines de la vie²⁶.
113. L'ECRI recommande aux autorités polonaises de compléter les mesures prises en faveur de la communauté rom par un système d'assistance juridique, qui

²³ Voir en particulier European Roma Rights Center, *The Limits of Solidarity, Roma in Poland after 1989, Country Report Series N° 11, September 2002, 218 p.*

²⁴ L'ECRI rappelle qu'elle entend par discrimination raciale toute différence de traitement fondée, notamment, sur l'origine ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable. Par exemple, un employeur qui rejeterait systématiquement toutes les candidatures de personnes d'origine rom agirait en violation du principe de non-discrimination. De même pour un restaurateur qui refuserait l'accès à son établissement aux Roms en raison de leur origine ethnique. Les auteurs de tels actes de discrimination devraient être punis et les victimes devraient obtenir réparation.

²⁵ Voir aussi plus haut « Dispositions en matière de droit pénal ».

²⁶ Voir plus haut « Dispositions en matière de droit civil et administratif ».

permettrait aux Roms de porter plainte auprès des autorités judiciaires compétentes en cas de discrimination raciale ou de violence à motivation raciste. Cette assistance devrait être facilement accessible, locale et gratuite pour les personnes qui n'ont pas les moyens de rémunérer un conseil. Elle pourrait être fournie par un organe spécialisé dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, avec des bureaux locaux dans tout le pays, et en particulier dans les régions où vivent des Roms.

114. L'ECRI recommande aux autorités polonaises de disséminer, par le biais de programmes scolaires, d'autres formes d'éducation, ainsi qu'à travers les médias, des éléments de la culture rom, de leurs traditions et de leur histoire, et également l'idée de la « valeur ajoutée » que représente la tolérance dans une société donnée. Elle encourage en outre les autorités à soutenir et à coopérer avec les ONG qui promeuvent la culture rom et qui travaillent dans le domaine de la lutte contre la discrimination à l'encontre des Roms et à coopérer avec celles-ci.

- **Accès à l'éducation des enfants roms**

115. L'ECRI note qu'il existe encore dans certaines écoles primaires des classes composées uniquement d'élèves roms. Elles ont été créées surtout pour améliorer les compétences linguistiques de ces élèves en polonais. Cependant, l'expérience a été critiquée par différentes sources, qui lui reprochent de créer une forme de ségrégation en milieu scolaire, préjudiciable à l'éducation et à l'intégration des élèves roms. Les autorités polonaises ont fait savoir qu'elles sont conscientes de la nécessité de fermer les quelques classes roms qui existent encore et de mettre en place d'autres mesures en faveur de l'égalité des chances dans le système éducatif pour les enfants roms. Toutefois, cette question relève apparemment des compétences des autorités locales, et les autorités polonaises ont indiqué qu'il est impossible d'adopter un décret national exigeant la fermeture des classes en question. Le ministère de l'Éducation considère donc qu'il s'agit d'une période de transition, et que les classes séparées pour les enfants roms disparaîtront bientôt. L'ECRI note avec intérêt que les autorités polonaises ont adopté une nouvelle approche, fondée sur des classes intégrées, avec des cours de rattrapage pour les élèves roms qui en ont besoin. L'ECRI se félicite de la prise de position claire du ministère de l'Éducation en faveur de mesures visant à assurer l'égalité d'accès à l'éducation pour les enfants roms, en particulier dans le cadre du Programme pilote du gouvernement pour la communauté rom dans la province de Malopolska et du Programme pour la communauté rom en Pologne. Les mesures prises sont le recrutement de personnel auxiliaire d'origine rom dans les écoles, des bourses pour les étudiants roms, des cours supplémentaires de langue polonaise et un enseignement préscolaire pour les enfants roms. Par ailleurs, les autorités polonaises ont informé l'ECRI qu'un des principaux objectifs du Programme pour la communauté rom en Pologne est d'augmenter la fréquentation scolaire et les résultats des enfants et des jeunes roms et de les aider à poursuivre leurs études dans l'enseignement supérieur.

Recommandations :

116. L'ECRI encourage vivement les autorités polonaises à poursuivre ou renforcer leurs efforts visant à garantir aux enfants roms l'égalité d'accès à l'éducation, et en particulier à les étendre à des niveaux supérieurs du système éducatif. L'ECRI exhorte les autorités polonaises à faire en sorte que toutes les classes réservées aux Roms soient fermées le plus rapidement possible.

- ***Programme pilote du gouvernement pour la communauté rom dans la province de Malopolska (2001-2003)***

117. Les autorités ont récemment pris des mesures en faveur des Roms souffrant de désavantages sociaux. La première étape était le Programme pilote du gouvernement pour la communauté rom dans la province de Malopolska (2001-2003). Adopté en février 2001, ce programme s'adressait aux Roms de cette région, et surtout aux Bergitka Roma, que les autorités ont qualifié de groupe de Roms le plus pauvre de Pologne. Le programme a été mis en place en consultation avec des représentants roms qui se sont déclarés satisfaits de son contenu. Il visait à assurer la pleine participation des Roms de la région de Malopolska à la société civile, en particulier en matière d'éducation, d'emploi, de santé, d'hygiène, de logement et de compétences nécessaires à leur participation à la vie de la cité.

118. Les résultats du programme pilote ne sont pas encore complètement connus, mais des représentants roms et les autorités locales et gouvernementales ont déjà fait part de leur satisfaction quant aux réalisations dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la culture et dans une certaine mesure du logement²⁷. Le succès le plus visible a été l'augmentation de la scolarisation des enfants roms en primaire. Il s'explique probablement par la mise en place d'un système de soutien pour les enfants roms, comprenant entre autres des cours de rattrapage. Des Roms ont par ailleurs été embauchés comme personnel auxiliaire, afin d'assurer la liaison entre l'équipe pédagogique et les parents d'élèves roms, ce qui a notamment permis de réduire considérablement le taux d'absentéisme des enfants de cette communauté.

119. L'ECRI accueille favorablement les résultats positifs du programme pilote, mais est consciente que cette initiative sur trois ans ne pouvait pas résoudre tous les problèmes des Roms de la région de Malopolska, et qu'il y a encore beaucoup à faire. Par ailleurs, des représentants de la communauté rom ont exprimé le sentiment que si le programme – établi en consultation avec eux - était satisfaisant en soi, sa mise en œuvre laissait en revanche à désirer. Ils ont mentionné le financement insuffisant alloué à la mise en œuvre, des allégations de détournements de fonds, et l'absence de véritables progrès dans de nombreux domaines couverts par le programme, tels que la scolarisation dans le secondaire et l'accès à l'enseignement supérieur, l'emploi et la formation des adultes. A cet égard, les autorités polonaises ont indiqué que le Ministère des Affaires Intérieures et de l'Administration n'a reçu aucun rapport faisant état de détournements de fonds alloués dans le cadre du programme pilote pour le Malopolska. Les représentants roms ont le sentiment que les

²⁷ En ce qui concerne la police, voir plus haut « Dispositions en matière de droit pénal ».

autorités locales auraient dû les consulter davantage et leur accorder un rôle plus actif dans la mise en œuvre du programme. Ils ont également fait remarquer que les raisons de la création du programme pilote n'ont pas été suffisamment exposées à la population locale. Les autorités polonaises ont en outre informé l'ECRI que, pendant la mise en œuvre du programme, il y eut des consultations directes et indirectes avec la communauté rom, ainsi qu'avec le Groupe des Minorités Nationales et son Sous-groupe pour les Affaires Roms. Il est arrivé que les médias locaux décrivent cette initiative comme un traitement préférentiel pour les Roms, injustifié puisque le reste de la population aurait besoin de mesures équivalentes ou d'un autre programme pour résoudre ses problèmes. L'ECRI note que le programme n'a pas reconnu la discrimination comme un facteur pouvant entraver le plein exercice de leurs droits par les Roms. Elle estime pourtant que si la discrimination avait été mentionnée à cet égard, il aurait été plus facile pour le reste de la population de comprendre que le programme pilote était justifié par la nécessité de compenser les handicaps dont souffrent les Roms en raison de leur origine ethnique.

120. Le 1er janvier 2004, les autorités polonaises ont lancé un Programme national à long terme pour la communauté rom en Pologne, qui avait été adopté par le Conseil des ministres le 19 août 2003. Ce programme s'inspire dans une certaine mesure de l'expérience de la province de Malopolska, et a été conçu en consultation avec des représentants de la communauté rom. Il a pour objectifs d'améliorer les conditions de vie et les conditions sanitaires, de réduire le chômage, d'assurer la sécurité et d'empêcher les crimes racistes, de renforcer la culture et de préserver l'identité ethnique. Il vise également à promouvoir l'histoire, la culture et les traditions de la communauté rom au sein de la population majoritaire. La priorité a été donnée à l'éducation des enfants roms. Le ministère de l'Intérieur et de l'Administration s'occupe de coordonner le programme. L'ECRI se félicite de l'adoption de ce programme, qui concerne l'ensemble du territoire polonais et cherche à résoudre les principales difficultés de la communauté rom.

Recommandations :

121. Tout en se félicitant de la mise en place des deux programmes destinés aux Roms, l'ECRI recommande vivement aux autorités polonaises de poursuivre ou de renforcer leurs efforts en adoptant une stratégie d'ensemble pour résoudre les problèmes de cette communauté. L'ECRI souligne que les autorités polonaises devraient envisager une approche pluridisciplinaire et interinstitutionnelle afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles. Un financement adéquat devrait être alloué à tout projet d'assistance aux Roms, qui devraient toujours être consultés pendant la phase préparatoire du projet.
122. L'ECRI insiste sur l'importance de la sensibilisation des personnes chargées de mettre en œuvre les politiques, et de la société dans son ensemble. Les motivations des mesures prises et la nécessité d'intégrer la minorité rom sur un pied d'égalité dans la société polonaise devraient leur être clairement expliquées. L'ECRI souligne également qu'il faut évaluer régulièrement les résultats des nouvelles mesures entreprises, et faire participer activement la communauté rom au développement, à l'ajustement et à la mise en place de ces mesures.
123. L'ECRI souhaite attirer l'attention des autorités polonaises sur sa Recommandation de politique générale n°3 sur la lutte contre le racisme et

l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, dans laquelle elle demande aux gouvernements de développer des arrangements institutionnels qui favorisent un rôle actif et la participation des communautés roms au processus de prise de décision - notamment des mécanismes consultatifs aux niveaux national, régional et local –, de favoriser dans ce contexte la notion de partenariat sur un pied d'égalité, et de prendre des mesures spécifiques pour encourager la formation des Roms en vue d'assurer la pleine connaissance et la mise en œuvre de leurs droits ainsi que leur formation sur la manière dont fonctionne le système juridique.

BIBLIOGRAPHIE

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

1. CRI (2000) 34: *Second rapport sur la Pologne*, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, 27 juin 2000
2. CRI (97) 59: *Rapport sur la Pologne*, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, septembre 1997
3. CRI (96) 43 : *Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance*, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, octobre 1996
4. CRI (97) 36 : *Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national*, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
5. CRI (98) 29 : *Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes*, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
6. CRI (98) 30 : *Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles*, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
7. CRI (2000) 21 : *Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans*, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, avril 2000
8. CRI (2001) 1 : *Recommandation de politique générale n° 6 de l'ECRI : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet*, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, décembre 2000
9. CRI (2003) 8: *Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale*, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, décembre 2002
10. CRI (2004) 26 : *Recommandation de politique générale n° 8 de l'ECRI pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme*, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 2004
11. CRI (2004) 37 : *Recommandation de politique générale n° 9 de l'ECRI sur la lutte contre l'antisémitisme*, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 2004
12. CRI (98) 80 rev : *Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance*, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, 2000
13. ACFC/SR (2002) 2 et Appendices (en anglais uniquement) : rapport présenté par la Pologne conformément à l'Article 25, paragraphe 1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 10 juillet 2002
14. ACFC/INF/OP/I(2004) 005: Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, *Avis sur la Pologne*, 30 septembre 2004
15. GVT/COM/INF/OP/I(2004)005 : Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, *Commentaires du gouvernement de la Pologne sur l'avis du Comité consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Pologne*, 30 septembre 2004

16. CommDH(2003)4 : *Rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme, M. Alvaro Gil-Robles, sur sa visite en Pologne du 18 au 22 novembre 2002*, 19 March 2003
17. CommDH(2004)7: *Opinion of the Commissioner for Human Rights, Mr Alvaro Gil-Robles, on the creation of a national body for counteracting discrimination in Poland*, 11 February 2003
18. CERD/C/632CO/6: Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale: Pologne*, 21 mars 2003
19. CCPR/C/POL/2004/5 : United Nations Human Rights Committee, *Consideration of reports submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant: Fifth periodic report – Poland*, 13 January 2004
20. CCPR/CO/82/POL/Rev. 1: United Nations Human Rights Committee, Concluding observations of the Human Rights Committee, 82nd session (advanced unedited version)
21. UNHCR, *From the Foreign Land*, No 21, quarterly publication of UNHCR in Warsaw, June 2004
22. Commissioner for Civil Rights Protection, *Summary Information from the Commissioner for Civil Rights Protection along with the conclusions regarding the activity of the office in 2003*, Warsaw 2004
23. Commission européenne, DG Emploi et affaires sociales, *Rapport sur l'égalité, la diversité et l'élargissement*, septembre 2003
24. European Roma Rights Centre, *The Limits of Solidarity: Roma in Poland After 1989*, Country Reports Series No 11, September 2002
25. European Roma Rights Centre, *Letter to Committee Members of the United Nations Committee for the Elimination of Racial Discrimination*, 24 February 2003
26. Helsinki Foundation for Human Rights, *Comments to the 5th Periodic Report of the Republic of Poland on implementing provisions of the International Covenant on Civic and Political Rights January 1995-1 October 2003*, Warsaw, September 2004
27. International Helsinki Federation for Human Rights, *Annual Report 2003 – Poland*
28. Jezierska, Martyna, *March of the Living*, published in co-operation with the Ministry of National Education and Sport, Warsaw 2004
29. Kępińska, Ewa, *Recent Trends in International Migration: Poland 2003*, Institute for Social Studies, Warsaw University, 2003
30. Le Monde, *La Pologne s'inquiète du nombre croissant de Tchétchènes demandeurs d'asile*, 10 novembre 2004
31. Migration Policy Group, *EU and US approaches to the management of immigration: Poland*, May 2003
32. U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices – 2003: Poland*, 25 February 2004
33. US Department of State, *International Religious Freedom Report - 2003: Poland*, 18 December 2003
34. Singh, Sarabjit, *The Longest Hatred*, Searchlight, February 2004
35. Zienkiewicz E and Mazur-Rafal M, *Report on measures to combat discrimination in the 13 candidate countries (VT/2002/47): Country report Poland*, MEDE European Consultancy and Migration Policy Group, May 2003

ANNEXE

L'annexe qui suit ne fait pas partie de l'analyse et des propositions de l'ECRI concernant la situation en Pologne.

L'ECRI rappelle que l'analyse figurant dans son troisième rapport sur la Pologne est datée du 17 décembre 2004, et que tout développement intervenu ultérieurement n'y est pas pris en compte.

Conformément à la procédure pays-par-pays de l'ECRI, le projet de rapport de l'ECRI sur la Pologne a fait l'objet d'un dialogue confidentiel avec les autorités polonaises. Un certain nombre de leurs remarques ont été prises en compte par l'ECRI, qui les a intégrées à son rapport.

Cependant, à l'issue de ce dialogue, les autorités polonaises ont demandé à ce que leurs points de vues suivants soient reproduits en annexe du rapport de l'ECRI.

**« Observations communiquées par les autorités polonaises
concernant le troisième rapport de l'ECRI sur la Pologne**

Cf. paragraphe 15

L'allégation selon laquelle la Loi sur les élections parlementaires serait discriminatoire à l'égard des minorités ethniques est à réfuter avec force. En effet, les membres des minorités ethniques jouissent des mêmes droits électoraux que tout autre citoyen polonais. Mais la loi sur les élections parlementaires renferme effectivement des dispositions qui privilégient les minorités nationales : elle porte sur les droits politiques et c'est un élément politique - à savoir la possibilité de s'identifier à une nation, elle-même rattachée à un Etat parent - qui distingue une minorité nationale d'une minorité ethnique.

Cf. paragraphe 20

Il y a lieu de souligner que les organisations non gouvernementales font souvent état de cas de violence à caractère raciste, uniquement parce que la victime n'est pas d'origine polonaise.

Cf. paragraphe 37

Afin de mettre en œuvre les recommandations formulées dans le deuxième rapport de l'ECRI, les autorités polonaises ont communiqué, en janvier 2005, aux organes de l'Etat, aux institutions d'autonomie gouvernementale, aux organisations non gouvernementales et aux partenaires sociaux des informations concernant d'une part la réglementation juridique visant à combattre la discrimination raciale et de l'autre les prémices du Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (2004-2009).

Cf. paragraphe 39

Il convient de faire observer que le ministère de l'Administration et des Affaires intérieures négocie actuellement avec l'organisation non gouvernementale « Union of Citizen Advice Bureaux » (Union des bureaux de conseil au citoyen) un accord sur les dispositions relatives au conseil aux victimes de discrimination raciale et ethnique. En outre, la Loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale, en date du 6 janvier 2005, stipule que le ministre chargé des confessions religieuses et des minorités nationales et ethniques doit favoriser le respect des droits et l'écoute des besoins de ces groupes. Les mesures pour ce faire comprennent la mise en œuvre de programmes destinés à assurer une égalité de traitement pour tous indépendamment de l'origine ethnique, et l'examen approfondi de la situation des minorités, et notamment des problèmes de discrimination et de leurs manifestations, mais aussi des méthodes et des stratégies pour y remédier.

Cf. paragraphe 42

Les informations données dans ce paragraphe et selon lesquelles « le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'inquiète d'un risque de manque d'indépendance de l'organe proposé » sont infondées. En effet, il y a lieu de faire observer qu'au cours du processus législatif destiné à mettre en place un organe chargé des questions d'égalité entre les femmes et les hommes, les autorités polonaises se sont inspirées de la Recommandation de politique générale N° 2 de l'ECRI et notamment du passage concernant l'indépendance de cet organe.

Cf. paragraphe 69

La loi précitée définit la différence qui existe entre les minorités nationales et les minorités ethniques. Toutefois les unes et les autres jouissent des mêmes droits, consacrés par ce texte.

Cf. paragraphe 71

Il convient de souligner que l'allégation formulée dans ce paragraphe concernant le traitement discriminatoire qui serait réservé à certaines minorités nationales et ethniques par les autorités nationales n'est confirmée par aucun fait.

Cf. paragraphe 72

Les explications données dans ce paragraphe concernant le fonctionnement de l'« Equipe minorités nationales » sont imprécises. En effet, l'équipe ne comprend pas deux groupes de travail mais se compose de deux structures distinctes à savoir, la sous-équipe chargée des questions d'éducation pour les minorités nationales et la sous-équipe chargée des questions intéressant la communauté rom. Les termes d'« équipe » et de « sous équipe » sont à utiliser dans l'ensemble du texte. Il y a lieu de préciser en outre que la Loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale a institué une nouvelle instance consultative auprès du Premier ministre : la Commission jointe du gouvernement et des minorités nationales et ethniques. Celle-ci comprendra des représentants de l'administration gouvernementale, de toutes les minorités nationales ou ethniques et de la communauté faisant usage de la langue régionale.

Cf. paragraphe 82

La crédibilité des informations transmises par le Centre européen de la défense des droits des Roms a été mise en doute par la plupart des spécialistes des problèmes des Roms mais aussi par les organisations non gouvernementales d'aide à la minorité rom.

Concernant les griefs relatifs à la politique de recrutement de la police, il y a lieu de relever qu'aux termes de la Constitution polonaise, tous les citoyens sont égaux devant la loi et ont donc les mêmes possibilités d'embauche dans la police. Celle-ci comme les autres organes de l'Etat assure le même traitement à tous ses employés, quelle que soit leur origine ethnique. En conséquence, des données sur la nationalité des membres de la police ne sont recueillies.

Cf. paragraphe 85

Les représentants des minorités nationales et ethniques n'ont pas soulevé la question de la nomination, dans la police, de médiateurs appartenant aux groupes minoritaires. En outre, il n'est nullement avéré qu'ils ne soient pas assez représentés au sein de la police. Le postulat selon lequel il faudrait en augmenter le nombre est donc sans fondement.

Cf. paragraphe 114

L'accroissement de la sensibilisation de l'opinion à la culture, aux traditions et aux coutumes de la communauté rom est l'un des objectifs du Programme pour la communauté rom en Pologne et du Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.

Cf. paragraphe 116

Le Programme pour la communauté rom en Pologne compte parmi ses principaux objectifs d'élever le niveau d'instruction des Roms en accroissant le pourcentage de jeunes aptes à entrer dans l'enseignement supérieur, en améliorant la fréquentation et les résultats scolaires des enfants et des adolescents roms et en aidant les jeunes Roms à faire des études secondaires, voire supérieures. »

