

RAPPORT DE L'ECRI SUR LA POLOGNE

(Quatrième cycle de monitoring)

Adopté le 28 avril 2010

Publié le 15 juin 2010



Secrétariat de l'ECRI
Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques
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

www.coe.int/ecri

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	5
RÉSUMÉ	7
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	11
I. EXISTENCE ET MISE EN ŒUVRE DE DISPOSITIONS JURIDIQUES	11
INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX	11
DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET AUTRES DISPOSITIONS FONDAMENTALES	12
DROIT PÉNAL	13
DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF	15
ORGANES SPÉCIALISÉS DANS LA LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION	17
FORMATION DES MEMBRES DES AUTORITÉS JUDICIAIRES ET DES FORCES DE L'ORDRE	18
II. DISCRIMINATION DANS DIVERS DOMAINES	19
ÉDUCATION	19
EMPLOI	22
LOGEMENT	22
SANTÉ.....	24
ACCÈS AUX SERVICES ET AUX BIENS.....	24
III. CLIMAT DE L'OPINION, DISCOURS PUBLIC ET LEADERS D'OPINION	25
CLIMAT DE L'OPINION	25
DISCOURS POLITIQUE	26
MÉDIAS, Y COMPRIS INTERNET, ET PUBLICATIONS	27
LEADERS D'OPINION.....	29
SPORT	29
IV. VIOLENCE RACISTE	30
V. GROUPES VULNÉRABLES/CIBLES	31
MINORITÉS HISTORIQUES EN GÉNÉRAL	31
JUIFS	32
ROMS.....	33
NON-RESSORTISSANTS	35
- <i>RÉACTIONS NÉGATIVES À LA CRÉATION DE CENTRES D'ACCUEIL</i>	35
- <i>INTÉGRATION</i>	36
- <i>PROCÉDURES ADMINISTRATIVES CONCERNANT LE STATUT, LES PERMIS DE SÉJOUR ET LES PERMIS DE TRAVAIL</i>	37
- <i>CENTRES D'ACCUEIL ET CENTRES SURVEILLÉS</i>	37
- <i>NON-RESSORTISSANTS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE</i>	37
- <i>RÉTENTION DE NON-RESSORTISSANTS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE ET DE DEMANDEUR D'ASILE</i>	38
VI. CONDUITE DES REPRÉSENTANTS DE LA LOI	39
VII. SUIVI DU RACISME ET DE LA DISCRIMINATION RACIALE	39
VIII. ÉDUCATION ET SENSIBILISATION	41
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE	43
BIBLIOGRAPHIE	45
ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT	49

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.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring pays par pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring pays par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9/10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002 et ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007. Les travaux du quatrième cycle ont débuté en janvier 2008.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, 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 dépositions 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 fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être 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.

Les rapports pays par pays du quatrième cycle sont centrés sur la mise en œuvre et l'évaluation. Ils examinent si les principales recommandations formulées par l'ECRI dans ses rapports précédents ont été suivies et comprennent une évaluation des politiques adoptées et des mesures prises. Ces rapports contiennent également une analyse des nouveaux développements intervenus dans le pays en question.

Une mise en œuvre prioritaire est requise pour un certain nombre de recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le nouveau rapport du quatrième cycle. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces recommandations spécifiques.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation jusqu'au 18 décembre 2009. Sauf indication contraire expresse, 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

Depuis la publication du troisième rapport de l'ECRI sur la Pologne, le 14 juin 2005, des progrès ont été accomplis dans plusieurs domaines.

Les minorités sont de plus en plus acceptées et l'attitude générale envers les non-ressortissants est bienveillante. L'influence des personnalités politiques antisémites a diminué. Des mesures hautement symboliques ont été prises pour souligner la volonté d'intégration du pays, dont le soutien à la culture juive. Une Haut-Commissaire à l'égalité de traitement a été nommée et le Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, qu'elle coordonne, a été prorogé jusqu'en 2013. Un projet de loi a été élaboré pour transposer les directives de l'UE relatives à la discrimination raciale et à l'égalité dans l'emploi. Dans le domaine du droit pénal, le Parquet général a pris d'importantes initiatives contre les infractions à caractère raciste. Les juges, les procureurs et les policiers ont suivi une formation appropriée et des centres de soutien aux victimes ont été créés.

La loi de 2005 sur les minorités nationales et ethniques et les langues régionales prévoit une série de mesures concrètes en faveur de ces groupes ainsi que la création d'un organe consultatif, la Commission mixte du gouvernement et des minorités nationales et ethniques. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a été ratifiée. La pratique consistant à placer les enfants roms dans des classes séparées est progressivement supprimée. Un programme en faveur de la communauté rom en Pologne a été adopté pour la période 2004-2013. Il est doté de ressources financières suffisantes et associe les bénéficiaires. L'aide à l'intégration est désormais versée aux non-ressortissants qui dans le passé bénéficiaient du statut de personne tolérée. Des mesures ont été prises pour faciliter l'éducation des enfants non ressortissants. Enfin, des manifestations très remarquées ont été organisées pour mettre en garde contre les risques du racisme dans le sport et des médiateurs des droits de l'homme ont été nommés dans la police.

L'ECRI se félicite de ces évolutions positives en Pologne. Malgré les progrès accomplis, certaines questions demeurent toutefois préoccupantes.

Les attitudes discriminatoires persistent dans de nombreux domaines dont ceux de l'emploi, du logement et de l'action des forces de l'ordre. L'antisémitisme demeure aussi une réalité. Il est particulièrement inquiétant qu'il soit tacitement accepté par un groupe de médias influant relevant d'une organisation catholique, voire par de grands partis politiques. Certains supporters de football ont des comportements ouvertement racistes. De nombreux sites web et publications encouragent la haine ethnique et religieuse. Les activités de certaines organisations d'extrême-droite se poursuivent sans relâche. Il y a eu des cas de violence raciste.

La réaction des autorités n'est pas toujours appropriée. D'une part, elles se heurtent à des difficultés techniques et juridiques. Les ressources disponibles pour lutter contre la criminalité sur internet ne sont pas suffisantes et il est difficile d'identifier les délinquants dans les stades. Le droit à la liberté d'expression est parfois interprété d'une manière beaucoup trop large et la coopération internationale ne se concrétise pas toujours. D'autre part, les dispositions permettant de dissoudre des associations ne sont guère appliquées et le Code pénal ne compte pas de disposition générale faisant de la motivation raciste une circonstance aggravante dans tous les cas. Les victimes semblent en outre hésiter à se plaindre. Par exemple le nombre de plaintes dont l'Ombudsman et le Conseil national de la radiodiffusion sont saisis est anormalement faible. Le projet de loi visant à mettre en place une législation complète contre la discrimination n'a pas encore été adopté et aucun organe spécialisé n'est chargé de cette question. Il n'existe pas non plus de mécanisme indépendant d'examen des plaintes contre les forces de l'ordre. Aucune tentative satisfaisante n'a

été faite pour mesurer l'ampleur de la discrimination dans la vie sociale et on ne dispose pas de données ethniques détaillées.

La situation de la communauté rom laisse encore beaucoup à désirer. Le très faible taux de scolarisation des enfants roms est très préoccupant. Le programme en faveur de la communauté rom de Pologne n'est pas appliqué avec le même enthousiasme par tous les maires. D'autres minorités historiques se plaignent aussi concernant, par exemple, le champ d'application de la loi de 2005 sur les minorités nationales et ethniques et les langues régionales et la loi sur la communauté musulmane. De nombreux non-ressortissants étant en situation irrégulière, ils bénéficient de droits sociaux limités. L'intégration des réfugiés et des demandeurs d'asile n'est pas toujours facilitée et certains aspects de la prise en charge dans les centres d'accueil et les centres surveillés doivent être améliorés. Certains non-ressortissants se heurtent à des difficultés administratives. Pour finir, un nombre restreint d'enfants n'ayant pas la nationalité polonaise n'est pas scolarisé.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités polonaises de prendre de nouvelles mesures dans un certain nombre de domaines ; dans ce contexte, elle formule notamment les recommandations suivantes.

Le gouvernement devrait présenter au parlement dans les meilleurs délais une législation complète contre la discrimination en s'inspirant de la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI*. Une disposition devrait être insérée dans le Code pénal pour faire expressément de la motivation raciste d'une infraction une circonstance aggravante. Des dispositions générales claires devraient porter sur le partage de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination raciale. Il faut s'attacher à toujours interpréter les dispositions actuelles de la Constitution de telle manière qu'il soit possible d'obtenir réparation en cas de discrimination pour tous les motifs possibles conformément à la Recommandation de politique générale n°7 de l'ECRI. La Pologne devrait ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, 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 Charte sociale européenne révisée, la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles.

La Pologne devrait être dotée d'un organe indépendant spécialisé dans la lutte contre le racisme et la discrimination*. Les autorités devraient continuer de s'attacher à poursuivre toutes les infractions à caractère raciste, y compris celles commises sur internet. Les centres de soutien aux victimes devraient être renforcés. La technologie devrait être de plus en plus utilisée pour appréhender les auteurs d'infractions à caractère raciste dans les stades. Les tribunaux devraient reconnaître que l'incitation publique à la haine raciale peut prendre différentes formes. Il faudrait s'employer à réunir des preuves pour dissoudre les groupes promouvant le racisme.

Des objectifs concrets et mesurables devraient être fixés pour la deuxième partie du Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Le ministère de l'Education nationale devrait aussi fixer un objectif ambitieux pour accroître la fréquentation des écoles maternelles par les enfants roms dans les deux prochaines années. Les autorités devraient prendre des mesures pour faire de sorte que le taux de fréquentation scolaire des enfants n'ayant pas la nationalité polonaise soit identique à celui des enfants polonais, et ce indépendamment de leur statut de résident. Des tests en situation devraient servir à mesurer l'ampleur de la discrimination raciale dans les domaines de l'emploi, du

* Les recommandations formulées dans ce paragraphe feront l'objet d'un suivi intermédiaire de l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

logement et de l'accès aux biens et aux services. Les réfugiés et les personnes protégées devraient bénéficier d'une aide complémentaire pour trouver un emploi et un logement. Une étude devrait porter sur la qualité des soins de santé dispensés dans les centres d'accueil. La question des campements roms illégaux devrait être réglée de manière durable.

Les déclarations politiques intolérantes devraient donner lieu à une réaction appropriée. Le Conseil national de la radiodiffusion devrait faire preuve d'une vigilance accrue face au racisme. Les comptes rendus d'affaires pénales ne devraient pas dévoiler l'origine ethnique, la religion, la langue ou la nationalité de l'accusé sauf si ces éléments présentent un intérêt direct. Les autorités devraient soulever, dans le cadre de la Commission mixte du gouvernement et de l'épiscopat polonais, la question du rôle de l'Eglise catholique en tant que leader d'opinion dans la lutte contre le racisme. Elles devraient encourager l'Association polonaise de football à élaborer, en collaboration avec les clubs de football, un code d'éthique qui traiterait de la question du racisme des supporters. De plus, elles devraient intensifier leurs efforts pour mieux sensibiliser l'opinion aux dangers du racisme dans le sport*.

Les autorités devraient continuer à s'attaquer activement à l'antisémitisme et à œuvrer en faveur de la culture juive. Les partis minoritaires « ethniques » devraient être traités comme les partis minoritaires « nationaux » en application de la loi de 1993 sur les élections législatives. Les autorités devraient continuer de coopérer avec les représentants des minorités historiques au sujet des plaintes qui subsistent. Les voïvodies devraient s'intéresser de près au nombre et à la nature des projets soumis par chaque maire dans le cadre du Programme en faveur de la communauté rom de Pologne, qui devrait être expliqué convenablement à l'ensemble de la population polonaise. De même, il faudrait sensibiliser l'opinion à la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés. Les autorités devraient trancher la question de l'allongement ou non de la période de versement de l'aide à l'intégration dont bénéficient les réfugiés et les personnes protégées. Elles devraient aussi examiner les plaintes relatives aux procédures d'octroi du statut de personne tolérée et de permis de séjour et de travail. Les non-ressortissants en situation irrégulière qui ne peuvent être expulsés ne devraient pas être retenus.

Pour finir, il devrait y avoir un mécanisme indépendant d'examen des plaintes visant les forces de l'ordre. Des données ethniques détaillées devraient être systématiquement réunies dans le respect des principes de l'anonymat, du consentement éclairé et de l'auto-identification volontaire. Les autorités devraient renforcer les efforts qu'elles font pour supprimer le racisme en prenant des mesures destinées aux enfants scolarisés. Une campagne de grande ampleur devrait être lancée en faveur de la tolérance et viser la société dans son ensemble.

* Les recommandations formulées dans ce paragraphe feront l'objet d'un suivi intermédiaire de l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Existence et mise en œuvre de dispositions juridiques

Instruments juridiques internationaux

1. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé à la Pologne de ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires de la manière la plus complète possible, le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, 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 Charte sociale européenne révisée, la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles.
2. L'ECRI note avec satisfaction que la Pologne a ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (Charte des langues)¹ qui, en application de sa partie III, accorde le même degré de protection aux langues suivantes : biélorusse, tchèque, hébreux, yiddish, karaïm, kachoube, lituanien, lemko, allemand, arménien, romani, russe, slovaque, tatar et ukrainien. La question de savoir si ces engagements correspondent aux besoins réels des langues minoritaires et régionales de la Pologne sera, par la force des choses, réexaminée dans le cadre du suivi des engagements par les organes compétents en application de la Charte.
3. L'ECRI a été informée que les autorités examinent actuellement les implications de la signature et de la ratification du Protocole n° 12. Elles sont prêtes à ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, qu'elles ont signé le 21 juillet 2003 ; il convient cependant de régler au préalable certaines questions concernant cette convention que la Pologne a aussi signée mais n'a pas ratifiée. Les autorités n'ont pas l'intention de ratifier la Charte sociale européenne révisée (signée le 25 octobre 2005) dans un avenir proche en raison des difficultés qu'elles rencontrent dans l'application de la Charte sociale européenne telle qu'elle est actuellement interprétée². Elles n'entendent pas non plus ratifier ou signer la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles, y voyant un instrument qui accorde aussi des droits aux immigrés en situation irrégulière alors que la politique de la Pologne consiste à éloigner ces personnes de son territoire. Pour finir, les autorités n'entendent pas ratifier ou signer la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Elles ont déjà accordé le droit de vote et de se présenter aux élections locales et ne sont pas prêtes à aller plus loin.
4. L'ECRI souligne régulièrement l'importance capitale du Protocole n° 12 pour son mandat. Il en va de même de l'article E de la Charte sociale européenne révisée, qui consacre le principe de non-discrimination dans la jouissance des droits garantis par cet instrument. La Charte révisée peut en outre donner des indications pour faire face aux problèmes de la pauvreté, de l'exclusion sociale et du logement qui touchent certains des groupes vulnérables dont il est question dans le présent rapport. La ratification du Protocole à la Convention sur la cybercriminalité aidera notamment la Pologne à surmonter certains des

¹ La Charte des Langues est entrée en vigueur, en Pologne, le 1^{er} juin 2009.

² Par exemple, le Comité européen des droits sociaux a estimé que certains services sociaux et prestations familiales ne sont pas accessibles aux ressortissants d'autres Etats parties à la Charte sociale européenne dans des conditions conformes aux exigences de ses articles 14 et 16 (en raison de la durée excessive de la période de résidence requise).

problèmes de coopération internationale recensés ci-dessous³. En ce qui concerne la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles, l'ECRI considère, dans une autre partie du présent rapport, que la Pologne devrait trouver de nouveaux moyens pour faire face aux problèmes auxquels sont confrontés les nombreux immigrés qui sont toujours en situation irrégulière⁴. La ratification de ce traité peut être considérée comme faisant partie de ce processus. Pour finir, la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local devrait être considérée comme un instrument propre à favoriser l'intégration des immigrés en situation régulière dans la société polonaise.

5. L'ECRI recommande de nouveau à la Pologne de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, 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 Charte sociale européenne révisée, la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles.

Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

6. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de faire figurer à l'article 32 de la Constitution une liste non exhaustive des motifs possibles de discrimination, comme « la race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité et l'origine nationale ou ethnique.
7. D'après l'article 32 de la Constitution « nul ne peut faire l'objet de discrimination dans la vie politique, sociale ou économique, quels qu'en soient les motifs ». L'ECRI note que l'interprétation de l'expression « quels qu'en soient les motifs » par les juridictions nationales est relativement large. Toutefois, il y a des situations dans lesquelles les juges semblent avoir besoin d'orientations supplémentaires. L'arrêt rendu le 5 octobre 2007 par la Cour Suprême dans une affaire civile portée par des citoyens polonais travaillant dans une station-service qui voulaient se plaindre de la différence entre leurs salaires et ceux de leurs collègues de l'Allemagne en est un exemple. Avant de rejeter la plainte, la Cour a rappelé, *inter alia*, que des citoyens de l'Allemagne avaient été employés parce qu'ils répondaient mieux aux attentes de l'employeur concernant les services à rendre à des clients de l'Allemagne.
8. L'ECRI recommande de s'attacher à toujours interpréter les dispositions actuelles de la Constitution de telle manière qu'il soit possible d'obtenir réparation en cas de discrimination pour tous les motifs possibles, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 7⁵.
9. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé que les définitions données dans la loi de 2005 sur les minorités nationales et ethniques et les langues régionales (la loi de 2005) s'appliquent à la loi de 2001 sur les élections à la Sejm de la République de Pologne et le Sénat de la République de Pologne de manière à garantir la participation pleine et entière de tous les groupes minoritaires à la vie publique.

³ Voir climat de l'opinion, discours public et leaders d'opinion/médias, y compris internet et publications.

⁴ Voir groupes vulnérables/non-ressortissants.

⁵ Sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

10. L'ECRI note que les partis de minorités « nationales » peuvent, en vertu de la loi de 2001 sur les élections à la Sejm de la République de Pologne et le Sénat de la République de Pologne, élire des députés localement sans devoir respecter le seuil national de 5 % (8 % pour les coalitions). Il n'existe pas de disposition semblable pour les partis de minorités « ethniques ». D'après la loi de 2005, les minorités « nationales » s'identifient aux « nations organisées dans leurs propres Etats », contrairement aux minorités « ethniques ». De l'avis de l'ECRI, cette distinction n'a pas de lien avec la question de la représentation parlementaire.
11. L'ECRI recommande que les partis de minorités « ethniques » soient traités comme les partis de minorités « nationales » en application de la loi de 2001 sur les élections à la Sejm de la République de Pologne et le Sénat de la République de Pologne.

Droit pénal

12. Dans son troisième rapport, l'ECRI a vivement encouragé les autorités à adopter une législation faisant expressément du caractère raciste⁶ d'une infraction une circonstance aggravante.
13. Les autorités ont fait observer que même s'il invite expressément les tribunaux à tenir compte de la motivation de l'auteur de l'infraction au moment d'imposer une sanction, le Code pénal ne comprend pas de liste exhaustive ou indicative de facteurs pouvant équivaloir à des circonstances aggravantes. L'ECRI note que l'article 53, paragraphe 2 du Code pénal donne des orientations détaillées pour « imposer la peine » : les tribunaux sont par exemple invités à se demander si l'infraction a ou non été commise avec un mineur.
14. L'ECRI encourage de nouveau vivement les autorités à adopter une législation faisant expressément du caractère raciste d'une infraction une circonstance aggravante.
15. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités compétentes de reconnaître pleinement le caractère raciste des infractions et d'en tenir compte pour enquêter et engager des poursuites effectives.
16. L'ECRI note que le Parquet général a pris trois initiatives à cet égard : supervision plus étroite des procédures d'enquête⁷, désignation de procureurs spécialisés au niveau des juridictions d'appel et collecte de statistiques spécialisées. D'après certaines informations à la disposition de l'ECRI, ces mesures commencent à porter leurs fruits. Plusieurs décisions de ne pas tenter de poursuites⁸ ont été cassées⁹ et les cas d'infractions à caractère raciste n'ayant pas fait l'objet de poursuites au motif qu'ils « n'ont pas entraîné de préjudice social important » (article 17, paragraphe 1.3 du Code de procédure pénale) ont été très rares dernièrement.

⁶ D'après la Recommandation de politique générale n° 7, les motifs liés à la « race » ne sont pas les seuls à devoir être pris en considération ; les motifs liés à la couleur, à la langue, à la religion, à la nationalité ou à l'origine nationale ou ethnique sont aussi pertinents.

⁷ Le 16 octobre 2009, les observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ont été portées à l'attention des procureurs et de la police à qui on a demandé de s'occuper avec une efficacité accrue des infractions à caractère raciste.

⁸ Des erreurs ont été découvertes dans 6 décisions d'abandon de poursuites (sur les 27 examinées) en 2007 et dans 21 décisions (sur 64) en 2008.

⁹ Y compris la décision d'un tribunal de district d'Opole de mettre fin à une procédure contre trois membres du Camp national radical qui avaient à deux reprises fait publiquement « l'ancien salut romain ». En décembre 2008, à l'occasion d'un nouveau procès, les prévenus ont été reconnus coupables en application de l'article 256 du Code pénal qui réprime la promotion publique du fascisme ou d'un autre régime totalitaire et l'incitation à la haine nationale, ethnique, raciale ou religieuse.

17. D'une façon générale, ces dernières années, le nombre d'infractions à caractère raciste, ayant fait l'objet d'enquêtes et de poursuites a, dans une certaine mesure¹⁰, augmenté. Cette augmentation pourrait fort bien résulter d'une sensibilisation accrue et d'une amélioration de la collecte de données. De plus, l'attention de l'ECRI a été attirée sur le fait que malgré cette augmentation, les infractions à caractère raciste demeureraient sous-déclarées. Diverses raisons ont été avancées dont les suivantes : il n'y a pas de système efficace de soutien aux victimes et les victimes d'infractions à caractère raciste sont déjà susceptibles d'être dans une situation vulnérable.
18. Des mesures ont été prises pour faire face à la première préoccupation : 16 centres ont été créés récemment dans les voïvodies¹¹ pour apporter une assistance juridique et un soutien psychologique et social aux victimes d'infractions. Les autorités entendent, dans la mesure du possible, les pourvoir en personnel maîtrisant des langues étrangères. Pour ce qui est de la deuxième préoccupation, l'ECRI a eu l'assurance que les immigrés en situation irrégulière peuvent aussi avoir recours aux services de ces centres.
19. Parallèlement, les autorités ont organisé, à l'attention des services judiciaires et des services répressifs, une formation consacrée aux infractions à caractère raciste dont il est question ci-dessous.
20. Des efforts plus soutenus doivent être déployés pour engager des poursuites en cas d'infractions à caractère raciste perpétrées dans des stades¹². Les autorités attribuent le faible nombre de poursuites aux difficultés à trouver les délinquants¹³. L'ECRI est consciente des difficultés¹⁴, mais estime qu'elles peuvent, dans une certaine mesure, être surmontées grâce à la technologie (avec l'utilisation, par exemple, de caméras de surveillance).
21. De plus, en février 2007, la Cour suprême a décidé que le fait de tenir une pancarte avec la phrase « Nous libérerons la Pologne des juifs (entre autres) » n'équivalait pas à une infraction au sens de l'article 256 du Code pénal¹⁵. Pour dégager cette conclusion, elle a fait valoir l'article 54, paragraphe 1 de la Constitution qui protège le droit à la liberté d'expression, le sens ordinaire du verbe « libérer » et l'utilisation de l'indicatif par opposition à l'impératif qui ne

¹⁰ Il en va ainsi pour l'article 256 (*supra*) et l'article 257 du Code pénal (qui réprime les injures publiques fondées sur l'appartenance nationale, ethnique, « raciale » ou religieuse): 88 cas de non-respect présumé de la première disposition ont fait l'objet d'enquêtes, 33 ont donné lieu à des poursuites et 18 affaires ont été portées devant le tribunal pour enfants (car des mineurs étaient en cause) en 2008 contre 18, 10 et 0 en 2005 ; s'agissant de la deuxième disposition, les chiffres sont les suivants : 50 cas ont donné lieu à une enquête, 14 ont été suivis de poursuites et 18 ont été renvoyés devant le tribunal pour enfants en 2008 contre 34, 25 et 4 en 2005. Les chiffres en regard de l'article 119 du Code pénal (qui réprime la violence et les menaces sur la base de l'appartenance nationale, ethnique ou religieuse) font apparaître une baisse du nombre des infractions ayant donné lieu à des enquêtes et à des poursuites. Aucune infraction n'a été commise en vertu de l'article 118 du Code pénal qui réprime l'homicide et les préjudices graves à la santé portés notamment pour des motifs ethniques, « raciaux » ou religieux. D'après les autorités, ces quatre dispositions du Code pénal sont particulièrement pertinentes en regard de la lutte contre le racisme. Il est à noter qu'une loi a été adoptée pour étendre le champ d'application de l'article 256 ; elle prend effet en juin 2010.

¹¹ Unités administratives correspondant aux régions.

¹² Selon les autorités, sur les 253 délits qui ont fait l'objet d'enquêtes sous l'angle des articles 256 et 257 du Code pénal en 2007-2008, seulement 12 ont été prétendument commis dans les stades.

¹³ Malgré le recours à des « spotters », c'est-à-dire des policiers observateurs connaissant bien le milieu des supporters.

¹⁴ Lors de l'examen du dernier rapport de la Pologne par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, les autorités ont communiqué le chiffre suivant : quatre affaires portées devant les tribunaux en relation avec le hooliganisme lié au football de 2004 à 2009. Entre-temps, la loi a été changée pour augmenter les peines pour certaines infractions commises dans les stades : aller sur le terrain, jeter des objets sur des joueurs et porter un masque pendant une bagarre.

¹⁵ Voir ci-dessus.

témoigne pas d'une intention d'inciter à la haine nationale. L'ECRI rappelle à cet égard que, conformément à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, le droit à la liberté d'expression peut être soumis à certaines restrictions pour protéger les droits d'autrui. Elle considère aussi qu'autoriser une telle pancarte sans que cela n'entraîne de sanction est contraire à sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

22. L'ECRI recommande aux autorités de continuer à s'attacher à poursuivre toutes les infractions à caractère raciste. Elle recommande aussi de renforcer les 16 centres de soutien aux victimes. De plus, elle recommande que ces centres et les autorités judiciaires qui connaissent ou ont connu d'infractions à caractère raciste contre des immigrés en situation irrégulière s'abstiennent de communiquer des informations qui pourraient alerter les services de l'immigration. Elle recommande en outre d'utiliser davantage la technologie pour appréhender les responsables d'infractions à caractère raciste dans les stades. Pour finir, elle recommande aux juridictions de reconnaître que l'incitation publique à la haine raciale peut prendre différentes formes, y compris le rejet total d'un groupe religieux ou national.

Droit civil et administratif

23. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités de prendre des mesures, conformément à l'article 13 de la Constitution et à la législation nationale, contre les groupes qui promeuvent le racisme¹⁶ tel qu'il est défini dans sa Recommandation de politique générale n° 7.

24. L'ECRI note qu'en application de l'article 29 de la loi sur les associations, la juridiction compétente peut, à la demande du procureur, dissoudre une association dont les activités sont de manière « flagrante » ou « répétée » contraires à la loi. Les autorités ont informé l'ECRI que tous les parquets au niveau des juridictions d'appel ont été chargés en 2005 et en 2006 de vérifier que les éléments de preuve disponibles, réunis dans le cadre d'une procédure d'enquête pénale, justifiaient la dissolution de groupes promouvant le racisme. A ce jour, une action n'a été intentée que contre le Camp national radical d'Opole. Les procédures (engagées en 2007) ont été ajournées dans l'attente du jugement, au pénal, de certains membres du Camp. Elles ont repris une fois ceux-ci condamnés¹⁷ et le groupe en question a été dissous par le tribunal de première instance en 2009¹⁸.

25. L'ECRI a eu des informations selon lesquelles le Camp national radical d'Opole n'est pas le seul groupe qui promeut le racisme en Pologne. Des associations ayant le même nom ont été enregistrées dans d'autres parties du pays. Même si leurs membres sont peu nombreux, l'ECRI est préoccupée par leurs activités. Elle n'est pas non plus convaincue de la nécessité de s'en remettre aux preuves réunies lors de procédures pénales pour engager des procédures de dissolution ; la charge de la preuve en matière civile n'est d'ordinaire pas la même qu'en matière pénale.

¹⁶ D'après la Recommandation de politique générale n° 7, on entend par racisme la croyance qu'un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes.

¹⁷ Voir l'affaire du « salut romain ancien » évoquée ci-dessus.

¹⁸ Les autorités ont informé l'ECRI qu'elles réfléchissent à prendre des mesures à l'encontre de la Restitution nationale de la Pologne et de l'Association nationaliste Zadruga sur la base de preuves collectionnées soit dans des enquêtes criminelles soit sur des sites Web et pendant des manifestations controversées.

26. L'ECRI recommande aux autorités de réunir d'une manière assidue des preuves pour dissoudre les groupes promouvant le racisme. Les preuves en question ne doivent pas nécessairement justifier d'actions pénales contre les membres des groupes.
27. Dans son troisième rapport, l'ECRI a encouragé les autorités à adopter une législation globale contre la discrimination en s'inspirant de sa Recommandation de politique générale n° 7.
28. Les autorités ont informé l'ECRI qu'un projet de loi a été préparé par le ministère du Travail et de la Politique sociale pour se conformer à la Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et à la Directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Le projet de loi est actuellement pendant devant le Conseil des ministres même si au moment où la délégation de l'ECRI s'est rendue dans le pays, plusieurs ONG ne semblaient pas en être certaines. Des ONG se sont aussi plaintes de la procédure de consultation précédant l'établissement de la version définitive du projet de loi ; l'un des problèmes tenait à l'absence de clarté pour savoir qui serait l'interlocuteur : le ministère du Travail et de la Politique sociale ou la Haut-Commissaire à l'égalité de traitement ?
29. En ce qui concerne les inquiétudes que le champ d'application du projet de loi suscite parmi les ONG, les autorités ont assuré l'ECRI qu'il tient compte de sa Recommandation de politique générale n° 7. L'ECRI souhaite souligner que les Etats membres de l'UE qui légifèrent dans le domaine de la non-discrimination peuvent aussi s'inspirer de cette recommandation afin notamment d'anticiper l'adoption de bon nombre des dispositions du projet de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle.
30. L'ECRI recommande au gouvernement de présenter au parlement, dans les meilleurs délais, une législation complète contre la discrimination en s'inspirant de sa Recommandation de politique générale n° 7. Une seule entité gouvernementale devrait être responsable de cette initiative législative, et elle devrait consulter les ONG.
31. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités de préciser le champ d'application et l'applicabilité de la notion de partage de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination raciale¹⁹ lorsque ces affaires sont portées devant les tribunaux.
32. Les autorités ont transmis à l'ECRI des informations supplémentaires sur l'article 183b du Code du travail qui prévoit le partage de la charge de la preuve dans des affaires en matière d'emploi. Elles ont également signalé l'existence de l'article 24, paragraphe 1 du Code civil, qui offre un recours aux personnes risquant des violations de leurs « droits personnels »²⁰ à moins que l'activité faisant l'objet de la plainte soit illégale.

¹⁹ D'après la Recommandation de politique générale n° 7, on entend par discrimination raciale toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la « race » la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable.

²⁰ L'article 23 du Code civil comprend une liste non exhaustive des « droits de la personne » : santé, liberté, réputation, liberté de conscience, nom ou pseudonyme, image, confidentialité de la correspondance, inviolabilité du domicile, travaux scientifiques ou œuvres artistiques, inventions et « amélioration ».

33. L'ECRI considère que l'article 183b du Code du travail est suffisamment clair. Toutefois, il n'en va pas de même pour l'article 24, paragraphe 1 du Code civil qui, en tout état de cause, ne concerne pas tous les domaines de l'action publique.
34. L'ECRI recommande aux autorités d'insérer des dispositions claires sur le partage de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination raciale qui seraient aussi applicables en dehors du champ du droit du travail.

Organes spécialisés dans la lutte contre la discrimination

35. Dans son troisième rapport, l'ECRI a vivement encouragé les autorités à créer, dans un avenir proche, un organe indépendant spécialisé dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale en prévoyant des bureaux sur tout le territoire polonais et à lui garantir les ressources humaines et financières nécessaires. Elle a aussi encouragé toutes les autorités compétentes à mettre en œuvre le Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée en coopération avec la société civile et à lui accorder des ressources suffisantes.
36. L'ECRI a été informée de l'intention des autorités de conférer au Commissaire à la protection des droits civils (« Ombudsman ») une partie des pouvoirs que l'organe spécialisé devrait avoir selon les Recommandations de politique générale n^{os} 2 et 7. En principe, l'Ombudsman serait compétent de traiter de cas individuels. Les autorités ont aussi l'intention de conférer à la Haut-Commissaire à l'égalité de traitement d'autres pouvoirs que l'organe spécialisé devrait avoir. Elle serait compétente pour le développement des politiques, pour donner des conseils aux autorités et pour la sensibilisation de l'opinion. L'ECRI note que l'Ombudsman, qui est un organe indépendant, est déjà actif dans tous les domaines couverts par son mandat. Il traite les plaintes, mène des enquêtes, engage des poursuites judiciaires auxquelles il participe, entreprend des études, donne des conseils à d'autres organismes publics, propose des initiatives législatives, organise des campagnes et coopère avec des ONG. L'ECRI note également que la Haut-Commissaire à l'égalité de traitement n'est pas une autorité indépendante.
37. L'ECRI recommande aux autorités de faire de sorte que tous les pouvoirs que l'organe spécialisé devrait avoir selon les Recommandations de politique générale n^{os} 2 et 7 soient conférés à une autorité indépendante.
38. L'ECRI note en outre qu'une Haut-Commissaire à l'égalité de traitement, ayant rang de secrétaire d'Etat, a été nommée à compter du 30 avril 2008. Son rôle étant d'intégrer l'égalité dans le processus décisionnel du gouvernement, la Haut-Commissaire contrôle, coordonne et supervise toutes les activités de lutte contre la discrimination au nom du Premier ministre. Elle est aussi responsable du Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée en place depuis 2004.
39. Dès la nomination de la Haut-Commissaire, un processus d'évaluation du programme a été engagé ; une équipe de suivi a été nommée sous son égide (composée de représentants des autorités compétentes et d'ONG) ; et le programme (qui était censé s'achever en 2009) a été prorogé jusqu'en 2013. La Haut-Commissaire a aussi informé l'ECRI d'un certain nombre d'initiatives récentes visant à coordonner l'action gouvernementale pour appliquer le droit de l'UE, contenir la violence des supporters de football²¹, nommer des

²¹ Voir Climat de l'opinion, discours public et leaders d'opinion/sports.

coordonnateurs des questions d'égalité²², organiser de la formation et des publications. Des ONG et d'autres autorités ont signalé que la division du travail entre la Haut-Commissaire à l'égalité de traitement et certains ministères n'était pas toujours claire.

40. L'ECRI considère que la décision de nommer la Haut-Commissaire à l'égalité de traitement est, dans son principe, louable. Elle sait naturellement que la création de nouvelles institutions donne souvent lieu à des problèmes de compétence qu'il faut régler. En ce qui concerne les activités de lutte contre le racisme et la discrimination raciale, la Haut-Commissaire a fait la preuve de sa capacité à prendre des initiatives intéressantes et elle semble déterminée à maximiser les effets du Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée. Naturellement, bon nombre de ces initiatives sont très récentes et donc difficiles à évaluer. L'ECRI tient cependant à encourager les autorités à étudier de manière approfondie la contribution que l'on peut attendre de tout nouveau responsable, comme les coordonnateurs des questions d'égalité, dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. S'il peut être clairement prouvé que ces coordonnateurs sont nécessaires, ils devraient avoir un mandat explicite qui les distinguerait des commissaires aux minorités²³.
41. L'ECRI recommande d'achever l'évaluation des résultats de la première partie (2004-2009) du Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée dans les meilleurs délais. Des objectifs concrets et mesurables pourraient ensuite être fixés pour la deuxième partie (2010-2013). Elle recommande en outre aux autorités d'évaluer avec soin la nécessité de coordonnateurs des questions d'égalité, compte tenu des compétences des commissaires aux minorités.

Formation des membres des autorités judiciaires et des forces de l'ordre

42. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de former les membres des autorités judiciaires et des forces de l'ordre au racisme et à la discrimination raciale (et de prévoir des fonds suffisants à cet effet).
43. L'ECRI note avec satisfaction que depuis son troisième rapport les autorités ont organisé de nombreuses séances de formation destinées aux groupes cibles susmentionnés sur des questions relevant de son mandat. Des formations spécialisées ont porté sur le racisme et la discrimination raciale et des formations générales ont été consacrées aux droits de l'homme ou à la législation relative aux étrangers. Certaines ont été organisées avec le BIDDH et le HCR et des ONG y ont participé. Un stage particulièrement intéressant a été organisé à l'intention des policiers et des représentants roms à Tarnow. Pour finir, des commissaires aux droits de l'homme ont été nommés, notamment pour apporter une aide en matière de formation aux services de police aux niveaux central et régional (à l'échelon des voïvodies) et aux écoles de police.
44. L'ECRI considère que les efforts faits pour former les membres des autorités judiciaires et des forces de l'ordre au racisme et à la discrimination raciale devraient se poursuivre, d'autant qu'il apparaît que certaines infractions à caractère raciste ne sont toujours pas punies.

²² Dans le cadre du projet financé par l'UE « L'égalité de traitement en tant que norme de bonne gouvernance ».

²³ Voir Groupes vulnérables/Roms.

45. L'ECRI recommande de continuer à organiser des formations au racisme et à la discrimination raciale à l'intention des membres des autorités judiciaires et des forces de l'ordre. Le Commissaire à la protection des droits civils, la Haut-Commissaire à l'égalité de traitement, les organisations internationales compétentes et les ONG ainsi que les membres de minorités devraient y prendre part.

II. Discrimination dans divers domaines

Education

46. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé d'améliorer l'accès à l'éducation des demandeurs d'asile placés dans des centres d'accueil. Elle a aussi recommandé aux autorités de garantir aux enfants roms l'égalité d'accès à l'éducation et de fermer les classes réservées aux Roms.
47. L'ECRI note qu'une discrimination de fait existerait dans les établissements scolaires polonais et toucherait essentiellement les élèves roms et ceux qui n'ont pas la nationalité polonaise. Par exemple, un représentant d'ONG a informé l'ECRI qu'un enseignant avait été renvoyé parce qu'il ne traitait pas les enfants roms avec respect. De plus, le HCR a noté des difficultés en 2008 dans les établissements scolaires²⁴ accueillant des enfants placés dans les nouveaux centres d'accueil²⁵ (où sont logés des demandeurs d'asile, mais aussi dans certains cas des réfugiés et des personnes protégées²⁶). L'ECRI note cependant avec satisfaction que des progrès ont été faits dans le domaine de l'éducation concernant ces deux catégories d'élèves.
48. C'est ainsi que la pratique consistant à placer les enfants roms dans des classes séparées est progressivement supprimée. Les rares classes qui subsisteront jusqu'en 2010-2011 sont destinées aux enfants qui, d'après les autorités, ne peuvent s'insérer dans des classes ordinaires en raison de leur âge avancé. Quoi qu'il en soit, aucun nouvel élève n'est mis dans une classe séparée. Des assistants roms ont été recrutés pour favoriser l'intégration des enfants roms dans le système éducatif et faciliter les relations entre les parents et les autorités scolaires ; ils sont choisis par la communauté rom ; bien que bénéficiant d'une formation, ils ne sont pas tenus d'avoir un niveau d'études donné. De plus, les enfants roms bénéficient souvent d'un soutien scolaire supplémentaire pour surmonter leurs difficultés.
49. Les deux initiatives, qui constituent à n'en pas douter des bonnes pratiques, s'inscrivent dans le cadre du Programme destiné à la communauté rom en Pologne²⁷. Elles sont financées par une subvention spéciale versée aux établissements scolaires accueillant des enfants roms, les enveloppes financières dépendant du ministère de l'Education nationale et du ministère de l'Intérieur et de l'Administration. Des manuels sont aussi fournis gratuitement aux élèves roms et un certain nombre de bourses sont disponibles²⁸.

²⁴ Le HCR note que dans d'autres établissements scolaires, l'attitude des éducateurs s'est améliorée grâce à la sensibilisation.

²⁵ Les non-ressortissants peuvent être logés dans des centres de rétention avant d'être expulsés, des centres d'accueil ou des centres surveillés.

²⁶ Pour une explication des différents statuts, voir Groupes vulnérables/non-ressortissants.

²⁷ Voir Groupes vulnérables/Roms.

²⁸ Des ONG ont attiré l'attention de l'ECRI sur le fait que ces bourses sont parfois versées avec retard.

50. Malgré ces efforts, de nombreux enfants roms ne peuvent pas bénéficier pleinement du système éducatif ; leurs résultats sont mauvais ou ils quittent tout simplement l'école. Le pourcentage d'enfants roms non scolarisés au niveau de l'enseignement obligatoire serait supérieur à 50 %²⁹. D'après toutes les personnes avec lesquelles la délégation de l'ECRI s'est entretenue, un effort s'impose pour persuader les parents roms de l'intérêt que présente l'éducation et veiller à ce que les enfants roms fréquentent les écoles maternelles³⁰, ce qui leur permettra de surmonter les difficultés liées à la méconnaissance de la langue polonaise.
51. Des représentants roms ont signalé que les enfants roms qui ont quitté la Pologne avec leurs parents fréquentent régulièrement l'école dans d'autres pays de l'UE qui les accueillent, ce qui montre, d'après eux, que les parents roms considèrent l'éducation comme un moyen d'avancer lorsque les sociétés sont réellement porteuses d'espoir pour leurs enfants. En ce qui concerne les structures préscolaires, l'ECRI a appris que certaines familles roms vivent dans des villages qui ne disposent pas de telles structures, ce qui a conduit la communauté rom de Czarna Gora à créer son propre jardin d'enfants où les activités se font en dialecte romani local.
52. L'ECRI note à cet égard que la Pologne s'est récemment engagée, en application de la Charte des langues notamment, à dispenser un enseignement préscolaire, primaire et secondaire en romani et à enseigner cette langue dans le cadre du programme d'enseignement technique et professionnel³¹. Pour le moment cependant, il ne semble pas y avoir de demande pour un enseignement en romani (même si la loi de 2005 en donne la possibilité aux parents roms).
53. A Tarnow, la délégation de l'ECRI s'est rendue dans le Centre pour la culture rom en Pologne. Parmi les nombreuses activités organisées, des cours d'anglais sont proposés aux enfants en dehors des heures de classe. Ce centre et le jardin d'enfants de Czarna Gora représentent des initiatives importantes dont il faut se féliciter, car elles résultent de la communauté elle-même. Elles montrent d'ailleurs que la communauté rom croit aux possibilités offertes par l'éducation en général.
54. L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre leurs efforts pour soutenir l'éducation des enfants roms. Concrètement, elle recommande au ministère de l'Éducation nationale de se fixer un objectif ambitieux visant à augmenter la fréquentation des écoles maternelles par les enfants roms au cours des deux prochaines années (par la création de structures ou par une participation accrue aux structures existantes).
55. En ce qui concerne les non-ressortissants, l'ECRI note avec satisfaction que le deuxième cycle de l'enseignement secondaire n'est plus payant pour les ressortissants de pays tiers. Cette mesure est importante, car elle supprime la discrimination au motif de la nationalité. L'ECRI note en outre que les élèves qui n'ont pas la nationalité polonaise bénéficient déjà ou bénéficieront sous peu d'un soutien spécial, analogue à celui accordé aux Roms : cours supplémentaires souvent destinés à combler des lacunes en polonais et auxiliaires

²⁹ Il a été signalé que la loi sanctionne les parents dont les enfants ne suivent pas la scolarité obligatoire. Les amendes imposées ne sont cependant pas perçues en raison de la situation financière des personnes concernées.

³⁰ Les autorités ont informé l'ECRI que, selon un décret adopté par le Ministre de l'éducation nationale le 27 mai 2009, l'éducation préscolaire peut prendre d'autres formes que celle de l'école maternelle traditionnelle, formes mieux adaptées aux attentes des parents rom et leurs traditions et culture. De plus, à partir de 2011, l'éducation préscolaire d'un an sera obligatoire pour tous les enfants en Pologne.

³¹ Les autres engagements pris en application de la Charte des langues concernent l'enseignement universitaire ; à ce sujet voir Groupes vulnérables/Roms.

d'enseignement chargés d'entretenir le contact avec les élèves et leurs familles (souvent choisis spécialement en raison de leur appartenance au groupe ethnique en question). Le système des places scolaires subventionnées est de nouveau utilisé.

56. Des dispositions particulières ont été prises pour les enfants demandeurs d'asile, réfugiés et protégés dans les centres d'accueil. Des travailleurs sociaux s'efforcent depuis longtemps d'augmenter le taux de scolarisation des enfants qui est actuellement très satisfaisant (98 %) ³². Pour les élèves scolarisés, les manuels sont gratuits. De plus, ces centres comptent très souvent des structures préscolaires.
57. D'après les autorités, la situation semble plus nuancée en ce qui concerne les enfants appartenant aux trois catégories susmentionnées qui ne sont pas dans des centres d'accueil ou qui changent de centre. Les parents négligent parfois leur éducation malgré l'existence d'incitations matérielles, comme les repas servis à l'école. L'ECRI considère que des efforts accrus devraient être faits à cet égard. Elle regrette de ne pas avoir été en mesure de discuter de la question avec le ministère du Travail et de la Politique sociale qui est aussi responsable de l'aide sociale accordée à ces groupes en dehors des centres d'accueil.
58. Un autre domaine dans lequel des améliorations pourraient être nécessaires est celui des enfants non ressortissants dans les centres surveillés ³³. D'après plusieurs ONG, ces enfants sont rarement scolarisés. Pour l'ECRI, les autorités pourraient avoir du mal à prendre les dispositions convenant à cette catégorie. La situation de ces enfants est différente de celle des enfants placés dans des établissements correctionnels qui sont plus nombreux et dont la situation est peut-être moins provisoire. Cela étant, l'éducation est un droit fondamental dont doivent jouir les ressortissants comme les non-ressortissants. L'ECRI sait naturellement que ces enfants sont traités différemment, essentiellement parce qu'ils sont privés de liberté ³⁴. Elle estime cependant que les autorités devraient rechercher des solutions pratiques pour que ce facteur n'acquière pas une importance disproportionnée. L'offre d'un enseignement dans le centre par du personnel qualifié s'est révélée une option viable.
59. Pour finir, pour ce qui est de la scolarisation des immigrés en situation irrégulière l'ECRI note que tous les non-ressortissants jouissent du droit à l'éducation.
60. L'ECRI recommande aux autorités prendre des mesures pour faire de sorte que le taux de fréquentation des ressortissants et des non-ressortissants soumis à l'obligation scolaire soit le même, quel que soit leur statut de résident. Lorsqu'aucun enseignement n'est dispensé aux enfants placés en centre surveillé, les autorités devraient prendre des mesures immédiates pour remédier à la situation. L'ECRI recommande en outre de donner accès aux structures préscolaires à toutes les familles en centres d'accueil (soit en créant des structures supplémentaires, soit en déplaçant les familles qui n'y ont pas accès). Pour finir, elle recommande aux autorités de poursuivre leurs efforts pour accorder aux enfants non ressortissants une assistance spéciale.

³² Contre 93 % pour l'ensemble des non-ressortissants.

³³ D'après la loi, aucun enfant ne peut être placé en centre de rétention en vue d'être expulsé.

³⁴ L'ECRI traite de la question du placement de mineurs dans des centres surveillés dans un autre chapitre de ce rapport.

Emploi

61. La transposition des directives de l'UE contre la discrimination est un problème qui perdure en Pologne. Comme indiqué ci-dessus, un nouveau projet de loi, actuellement pendant devant le Conseil des ministres, a été élaboré à cet effet par le ministère du Travail et de la Politique sociale.
62. Les autorités ont cependant assuré l'ECRI que la législation nationale assure déjà une protection complète contre la discrimination dans l'emploi³⁵. L'ECRI a en outre eu des informations selon lesquelles un maire qui avait interdit l'accès au marché du travail à des commerçants non ressortissants qui avaient pourtant obtenu les autorisations nécessaires et s'étaient conformés aux obligations pertinentes a été poursuivi en justice avec succès. En ce qui concerne les domaines d'amélioration, l'attention de l'ECRI a été attirée sur des cas de discrimination à l'égard de demandeurs d'emploi roms et sur la nécessité d'améliorer la formation professionnelle des réfugiés et des personnes protégées³⁶ (l'ECRI n'a pas été en mesure de discuter de cette question avec le ministère du Travail et de la Politique sociale).
63. L'ECRI a déjà fait des recommandations relatives à la législation contre la discrimination, à la formation de ceux qui doivent l'appliquer et aux recours dont doivent disposer les victimes potentielles. Elle espère qu'une meilleure connaissance des procédures applicables et une confiance accrue dans ces procédures permettront de progresser face à la discrimination raciale dans l'emploi.
64. L'ECRI considère en outre qu'il faut avoir davantage recours à des tests en situation pour mesurer l'étendue des problèmes rencontrés dans ce domaine particulier par les groupes vulnérables comme les Roms. Elle considère aussi que les autorités doivent procéder à une nouvelle évaluation des possibilités de formation professionnelle des réfugiés et des personnes protégées.
65. Pour finir, l'ECRI note que des mesures ont été prises pour améliorer les perspectives d'emploi des Roms dans le cadre du Programme destiné à la communauté rom en Pologne dont il est question ci-dessous dans la section « Groupes vulnérables ».
66. L'ECRI recommande d'avoir davantage recours à des tests en situation pour mesurer l'étendue des problèmes rencontrés dans ce domaine particulier par les groupes vulnérables comme les Roms. Elle recommande aussi aux autorités de procéder à une nouvelle évaluation des possibilités de formation professionnelle des réfugiés et des personnes protégées.

Logement

67. L'ECRI a eu des informations selon lesquelles les non-ressortissants feraient l'objet de discriminations dans le domaine du logement. Elle espère de nouveau que la situation s'améliorera grâce à l'utilisation accrue des recours existants une fois que les victimes auront confiance dans les procédures.
68. Comme dans le cas de l'emploi, l'ECRI recommande d'avoir recours aux tests en situation pour mesurer l'ampleur de la discrimination raciale dans le domaine du logement.

³⁵ Le tout dernier amendement au Code du travail a pris effet le 18 janvier 2009.

³⁶ Des mesures concrètes pourraient être nécessaires pour ces deux catégories de ressortissants de pays tiers au motif qu'ils n'ont sans doute pas pu profiter des mesures de politique sociale prises en faveur des ressortissants polonais.

69. Rares sont ceux qui semblent contester la situation précaire des communautés roms en matière de logement, à telle enseigne que la voïvodie de Malopolska a décidé, à titre exceptionnel, d'interrompre la destruction de bâtiments illégaux en attendant de trouver des logements convenables pour les familles qui les occupent. L'ECRI rappelle que le droit au logement est l'un des principaux aspects du Programme destiné à la communauté rom en Pologne. Il semble que ce soit aussi un aspect particulièrement sensible : l'application de la partie pertinente du programme a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des ONG roms (procédures complexes d'attribution de marchés publics, initiatives mal ciblées et maires récalcitrants) ; les autorités se plaignent aussi de l'absence de coopération des bénéficiaires qui neutralisent parfois les efforts qu'elles font dans ce domaine (par exemple améliorations de courte durée³⁷) ; pour finir, certaines initiatives ont échoué en raison de facteurs objectifs (problèmes d'urbanisme et d'inscription au cadastre).
70. Pour ce qui est de cette dernière question, l'ECRI voit dans le Programme destiné à la communauté rom en Pologne une excellente occasion de traiter le problème des campements non autorisés de manière globale. Les autorités devraient utiliser les nombreux fonds disponibles pour offrir à toutes les familles roms intéressées un logement adéquat. A cette fin, il se pourrait qu'elles doivent, à titre exceptionnel, régulariser certains bâtiments (tout en respectant l'ensemble des droits fondamentaux des parties intéressées). Les autorités pourront ensuite faire passer un message clair à toutes les parties intéressées pour garantir le respect de la loi.
71. La question des maires récalcitrants est une question générale qui sera examinée dans la partie consacrée au Programme destiné à la communauté rom en Pologne. Pour ce qui est des divers problèmes de coopération qui se posent dans les communes souhaitant appliquer le programme, l'ECRI considère qu'ils appellent un dialogue accru entre les autorités et les responsables locaux.
72. L'ECRI recommande aux autorités de saisir l'occasion que leur offre le Programme destiné à la communauté rom en Pologne pour régler durablement la question des campements roms non autorisés.
73. Pour finir, l'ECRI a eu connaissance des difficultés pratiques que rencontrent les bénéficiaires de l'allocation d'intégration qui recherchent un logement. Il semble que les réfugiés et les personnes protégées ne puissent toucher l'allocation qu'après avoir quitté les centres d'accueil ; ils doivent à cette fin communiquer une adresse permanente. Or il est très fréquent qu'ils doivent louer un bien pour avoir une adresse, ce qu'ils ne peuvent faire ne disposant pas du montant de la caution. L'ECRI considère que les autorités devraient prendre rapidement des mesures pour résoudre ce problème. Les autorités pourraient par exemple envisager de faire, sur demande spéciale, un versement unique provisoire avant que le bénéficiaire ne quitte le centre d'accueil (sans nécessairement inscrire son nom sur la liste définitive des bénéficiaires).
74. L'ECRI recommande aux autorités de trouver une solution au problème des réfugiés et des personnes protégées qui ne peuvent pas louer de logement faute d'avoir commencé à toucher l'allocation d'intégration (en raison de leur incapacité à communiquer une adresse permanente).

³⁷ Les autorités ont réagi en modifiant la nature de l'aide accordée.

Santé

75. L'ECRI note qu'à l'instar de ce que l'on observe dans le domaine de l'éducation, de l'emploi et du logement, les Roms et les non-ressortissants semblent être les premières victimes de la discrimination raciale dans le domaine de la santé.
76. D'après des informations que l'ECRI a reçues, de nombreux Roms sont touchés par les problèmes généraux que rencontrent, dans le domaine de la santé, les habitants de villages isolés et/ou les couches défavorisées de la population. De plus, les autorités affirment que certaines communautés roms sont confrontées à des problèmes de santé particuliers. L'ECRI note avec satisfaction que des mesures ont été prises dans le cadre du Programme destiné à la communauté rom en Pologne pour surmonter ces difficultés ; c'est ainsi que des consultations médicales sont gratuites³⁸ et que des professionnels de santé dénommés « visiteurs de santé » offrent une assistance et des conseils ciblés (notamment aux femmes et aux familles)³⁹.
77. En ce qui concerne les non-ressortissants, l'attention de l'ECRI a été attirée sur des plaintes portant sur les soins de santé dispensés dans les centres d'accueil⁴⁰ et sur le dépistage obligatoire du sida chez les personnes qui souhaitent être admises dans ces centres. Pour les autorités, la plupart des plaintes concernant les soins de santé dispensés dans les centres d'accueil sont liées à des problèmes de communication ; les demandeurs d'asile sont libres de refuser le test du sida. L'ECRI considère que les centres d'accueil sont la seule option réaliste pour de nombreux demandeurs d'asile. Elle prend note à cet égard de la position du HCR selon laquelle l'obligation (de fait ou de droit) de dépistage du sida imposée aux demandeurs d'asile n'est pas conforme aux normes internationales. L'ECRI note les garanties des autorités que des demandeurs d'asile peuvent être admis dans des centres de réception même s'ils ont refusé de se soumettre au dépistage du sida. Elle invite aussi les autorités compétentes à consacrer une enquête approfondie aux soins de santé dispensés dans les centres d'accueil pour identifier la source des plaintes.
78. Pour finir, l'ECRI note que les immigrés en situation irrégulière ne peuvent pas bénéficier du système de sécurité sociale du pays, pas même en s'affiliant volontairement. Ils ont accès aux soins de santé mais ils doivent les régler au coup par coup. Les problèmes concernant ce groupe sont abordés dans la section « Groupes vulnérables/non-ressortissants ».
79. L'ECRI recommande aux autorités de consacrer une enquête approfondie aux soins de santé dispensés dans les centres d'accueil pour identifier la source des plaintes.

Accès aux services et aux biens

80. Il semblerait que les fonctionnaires ne fassent pas toujours preuve de respect envers les personnes à faible revenu, dont certaines sont roms. De plus, les Roms font parfois l'objet de discrimination lorsqu'ils essaient d'avoir accès aux biens et aux services offerts dans le secteur privé même si des progrès considérables ont été réalisés dans ce domaine sous l'effet du développement

³⁸ En 2008, le Programme destiné à la communauté rom en Pologne a financé 40 journées de consultation médicale gratuite (dont 10 dans la voïvodie de Zachodniopomorskie et 10 dans celle de Dolnoslaskie).

³⁹ Le nombre de « visiteurs de santé » employés dans le cadre du Programme destiné à la communauté rom en Pologne est passé de 6 en 2005 à 35 en 2008. Huit sont employés par la voïvodie de Dolnoslaskie, les autres le sont par sept autres voïvodies. En moyenne, on compte un visiteur de santé pour 35 Roms ; dans la voïvodie de Mazowieckie, le rapport est de 1 pour 5.

⁴⁰ Les soins de santé sont un problème majeur pour les Tchétchènes, dont beaucoup souffrent de traumatisme psychologique après avoir fui une zone de guerre.

économique du pays. L'ECRI souligne de nouveau la nécessité de renforcer la confiance dans les mécanismes de plainte.

81. L'ECRI recommande d'avoir recours à des tests en situation pour mesurer l'ampleur de la discrimination raciale dans le domaine de l'accès aux services et aux biens dans les secteurs public et privé.

III. Climat de l'opinion, discours public et leaders d'opinion

82. Dans son troisième rapport, l'ECRI a formulé un certain nombre de recommandations en relation avec le climat de l'opinion, le discours public et les leaders d'opinion : (i) informer la société polonaise des effets négatifs de la discrimination raciale, (ii) appeler l'attention des médias sur les dangers du racisme et de l'intolérance, (iii) engager des poursuites en cas d'infractions racistes commises par la presse, (iv) favoriser le débat parmi les professionnels des médias sur leur rôle dans la lutte contre l'antisémitisme, (v) davantage sensibiliser la population majoritaire à l'identité culturelle des minorités historiques, y compris les Roms, (vi) accorder un degré de priorité élevé à la lutte contre l'antisémitisme, (vii) encourager la classe politique et les leaders d'opinion à adopter publiquement une position ferme contre l'antisémitisme, (viii) intégrer une éducation antiraciste dans les programmes scolaires, avec notamment une sensibilisation au phénomène de l'antisémitisme, (ix) favoriser l'apprentissage de l'histoire juive et l'apport positif des personnes, des communautés et de la culture juives dans la société polonaise, (x) davantage sensibiliser à la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile ainsi qu'à la contribution des non-ressortissants à la culture et à la société polonaises et (xi) favoriser des attitudes tolérantes vis-à-vis des Roms et des non-ressortissants.
83. Les questions relatives à l'éducation et aux campagnes visant la société dans son ensemble sont traitées dans la section « Sensibilisation ». Bien que cette question ait trait au climat de l'opinion, elle fait l'objet d'une section distincte à la fin du rapport dans laquelle tous les aspects de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale sont présentés en détail.

Climat de l'opinion

84. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la Pologne est un pays très homogène du point de vue ethnique. De plus, la grande majorité de ses citoyens appartiennent à l'Eglise catholique. Cela étant, des recherches sociologiques montrent que les minorités sont de plus en plus acceptées. L'attitude générale face aux non-ressortissants et aux immigrés est bienveillante comme l'ont affirmé toutes les personnes que la délégation de l'ECRI a interrogées, y compris les représentants des groupes intéressés eux-mêmes. Cependant les recherches montrent également que l'acceptation sociale ne signifie pas nécessairement l'absence d'attitudes discriminatoires.
85. Pour l'ECRI, un aspect particulièrement préoccupant du climat de l'opinion est l'intérêt persistant qu'une partie de la population porte à l'origine ethnique de personnages historiques de premier plan, voire de second plan, de responsables politiques actuels et d'auteurs/chroniqueurs qui ne s'identifiaient pas ou ne s'identifient pas à des membres de minorités (ou qui ne souhaitent pas nécessairement s'identifier ouvertement à eux). Il arrive que l'intérêt manifesté fasse place à la spéculation et il n'est pas rare qu'il pénètre le domaine public. Il peut aussi viser toute personne exprimant simplement une opinion, le sous-entendu étant alors que ces personnes ne sont pas dignes de confiance.
86. On peut y voir une manifestation du nationalisme, qui dans certaines circonstances peut prendre des aspects peu glorieux. Le nationalisme est d'ailleurs souvent associé à l'antisémitisme, qui, comme l'ECRI le note avec

préoccupation, persiste en Pologne. Ce phénomène est plus grave car, comme il a été expliqué à l'ECRI, d'autres attitudes intolérantes peuvent se développer à partir de là. Il ressort de travaux sociologiques que sa nature évolue passant d'un antisémitisme religieux à un antisémitisme secondaire (ce dernier ayant trait par exemple aux perceptions concernant l'abus de sentiments de culpabilité et aux réparations) et à la croyance dans le complot juif (un « concept » qui ne manque pas de refaire surface en période de crise économique). Des préoccupations légitimes ont aussi été exprimées au sujet des tentatives visant à transformer le discours public sur la privatisation ou le conflit au Proche-Orient⁴¹ en propagande antijuive.

87. D'autres minorités historiques et certains groupes de non-ressortissants considèrent aussi qu'ils font l'objet de stéréotypes. Si certains de ces stéréotypes sont anciens (par exemple contre les Russes), d'autres sont nouveaux (y compris ceux concernant les musulmans). L'ECRI note que des études ont porté sur la question des stéréotypes concernant certaines communautés (par exemple les Roms) et elle encourage des recherches plus approfondies à ce sujet.

Discours politique

88. En ce qui concerne le discours politique, l'ECRI note l'existence en Pologne de partis ouvertement antisémites : le Parti de la Renaissance nationale et le Parti national polonais. Leur importance est toutefois marginale. En ce qui concerne la politique traditionnelle, l'ECRI reconnaît l'importance des récentes modifications du paysage politique polonais. L'influence des partis qui étaient allés jusqu'à exploiter les sentiments antijuifs pendant la dernière campagne électorale et de certains de leurs alliés a considérablement diminué.
89. Pour ce qui est des partis qui continuent de bénéficier d'un soutien populaire, l'ECRI croit comprendre que de nombreux membres de minorités ne font pas pleinement confiance, pour des raisons historiques, à ceux qui n'ont pas de plate-forme de « citoyenneté démocratique » pure. (Une telle plate-forme mettrait l'accent sur les « citoyens » et non sur la « nation », la base de l'allégeance des premiers à un Etat démocratique étant le respect de leurs droits). Les craintes des minorités sont naturellement exacerbées quand des dirigeants politiques acceptent tacitement l'antisémitisme abrité par certaines figures mineures de leurs partis ou par des personnes affiliées à ceux-ci. L'antisémitisme en question trouve son expression dans des déclarations selon lesquelles Auschwitz n'était pas un camp de la mort ou dans des protestations (vaines) contre des initiatives locales tendant à donner le nom de personnalités juives à des rues ou à des centres socioculturels.
90. L'ECRI souhaite attirer l'attention sur les dangers d'une telle complaisance et rappelle à cet égard la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste⁴². Cela étant, elle note aussi avec satisfaction que de l'avis général, des progrès sensibles ont été faits au niveau politique pour reconnaître la place légitime que les minorités occupent en Pologne, ce qui est aussi lié au déclin susmentionné de certains des anciens partis traditionnels. Des mesures concrètes, souvent très symboliques, ont été prises par de nombreux responsables politiques, dont le Premier ministre, et, plus important, par le Président du pays, pour souligner la volonté d'intégration du pays.
91. L'ECRI se félicite de cette évolution. Elle se félicite aussi du fait que le parquet ait pris des mesures à la suite de déclarations politiques ouvertement antisémites,

⁴¹ Lors du récent conflit relatif à la bande de Gaza, des manifestants ont tenu un discours pernicieux devant l'ambassade israélienne.

⁴² Adoptée le 28 février 1998.

qui ont déjà débouché sur une condamnation pénale. Enfin, elle est satisfaite de la réaction qu'a provoquée, au niveau du gouvernement, des partis et du parlement, un incident particulièrement dérangeant : un député de l'opposition avait en effet réagi à l'élection du Président actuel des Etats-Unis en parlant de « la fin de la civilisation de l'homme blanc ».

92. L'ECRI a déjà recommandé d'appliquer rigoureusement le droit pénal.
93. L'ECRI recommande aux autorités de continuer de souligner la volonté d'intégration de la Pologne. Elle recommande en outre que les déclarations politiques intolérantes entraînent une réaction appropriée de tous les responsables publics concernés.

Médias, y compris internet, et publications

94. L'ECRI a appris avec satisfaction la fermeture d'une librairie vendant de la littérature antisémite qu'elle avait mentionnée dans son précédent rapport. En revanche, elle note avec préoccupation que de la littérature et des journaux antisémites continuent d'être vendus ouvertement dans les kiosques à Varsovie et ailleurs. Certains d'entre eux appartiennent à la société étatique de distribution "Ruch". Cela non seulement affecte le climat de l'opinion de façon négative, mais elle confère aussi une aura de légitimité et d'impunité à ceux qui cherchent à propager un message antisémite. Les autorités devraient examiner si les auteurs de ces publications sont susceptibles de poursuites pénales et exercer leur influence sur la société de distribution afin de cesser la diffusion de ce matériel.
95. Les activités de Radio Maria (appartenant à une organisation catholique) et des médias associés en Pologne suscitent des préoccupations que l'ECRI a entendu exprimer à plusieurs reprises. Est notamment mise en cause la manière dont ces médias présentent l'histoire des Juifs polonais et leurs relations avec la population majoritaire. Bien que beaucoup s'accordent à reconnaître que, depuis quelque temps, les commentateurs de ces médias font moins de remarques ouvertement antisémites, l'ECRI a connaissance d'au moins deux incidents inquiétants (concernant « l'industrie de la Shoah » et « la promotion éhontée de la culture et du point de vue juifs ») survenus depuis la publication de son dernier rapport. De plus, nul ne semble contester que de nombreux auditeurs font à l'antenne des remarques antisémites qui, parfois, ne sont pas désavouées par les commentateurs de ces médias.
96. L'ECRI a été informée qu'à l'issue d'une enquête sur Radio Maria et les médias associés, le Conseil national de la radiodiffusion avait conclu à l'absence de problème. Bien que le Conseil soit doté d'un mécanisme de plaintes, celui-ci n'a été saisi récemment que d'une seule affaire de discrimination raciale ayant pour origine un jeu de mots sur le nom d'un club de football et le mot « juif ». En l'espèce, le Conseil a pris des mesures. De l'avis de l'ECRI, le faible nombre de réclamations concernant des affaires relatives au racisme et à l'intolérance⁴³ pourrait s'expliquer par un manque de confiance dans le mécanisme de plaintes ou l'ignorance de son existence.
97. L'ECRI recommande au Conseil national de la radiodiffusion de faire preuve d'une vigilance accrue à l'égard du racisme dans son domaine de compétence. En outre, l'ECRI recommande au Conseil de mieux sensibiliser le public sur l'existence du mécanisme de plaintes par le biais d'informations ciblées et de campagnes publicitaires.

⁴³ Le nombre de réclamations sur toutes les affaires de la compétence du Conseil a augmenté de manière constante : de 999 en 2007 à 1132 en 2008 et 1591 en 2009.

98. Bien entendu, l'ECRI n'exclut pas que, dans certaines affaires impliquant la radiodiffusion, des mesures plus sévères soient nécessaires. L'ECRI a déjà recommandé que les autorités pénales compétentes appliquent rigoureusement le droit pénal pertinent.
99. L'ECRI note que la télévision publique a récemment connu une crise majeure, par suite de la nomination à sa tête d'une personne qui, dans le passé, avait exprimé des opinions antisémites. Cette crise a été résolue par le remplacement de cette personne.
100. L'ECRI recommande de mettre en place un processus de présélection plus efficace pour les nominations à des postes élevés du secteur public afin d'éviter de recruter des personnes qui n'ont pas désavoué publiquement et de façon convaincante des propos racistes tenus antérieurement.
101. L'ECRI note que, de l'avis général, le racisme sur internet gagne du terrain en Pologne⁴⁴. Un incident particulièrement préoccupant est à relever, en l'occurrence une agression grave contre une personne dont les coordonnées figuraient sur une liste de militants antifascistes publiée sur un site néonazi. Des poursuites pénales ont été engagées contre les exploitants du site⁴⁵ et celui-ci a été fermé. Lorsqu'il a recommencé à fonctionner depuis les Etats-Unis, les autorités polonaises compétentes ont fait appel à leurs homologues américains et de nouveau obtenu sa fermeture. En revanche, d'autres sites établis à l'étranger – y compris aux Etats-Unis – continuent à publier des contenus racistes en polonais, accessibles depuis la Pologne. Les autorités estiment que leur marge de manœuvre est limitée à cet égard. Elles invoquent des problèmes de coopération internationale liés à des différences entre les législations pénales des pays concernés.
102. L'ECRI estime que les moyens répressifs consacrés à la lutte contre le racisme sur internet devraient être accrus conformément à sa Recommandation de politique générale n° 6 sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet. Comme le montre l'incident du site web néonazi, il est déjà possible d'agir efficacement dans certaines affaires à dimension internationale. Comme cela a déjà été souligné, la ratification du Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité renforcerait les possibilités de coopération internationale à cet égard.
103. L'ECRI recommande d'accroître les moyens répressifs consacrés à la lutte contre le racisme sur internet.
104. Enfin, l'ECRI a été informée que, lors d'une affaire pénale à grand retentissement, certains comptes rendus avaient insisté sur l'origine ethnique des prévenus. L'ECRI connaît les risques liés à des reportages de cette nature. A son avis, cet incident pourrait être le signe que les professionnels des médias restent insuffisamment conscients des dangers du racisme.
105. L'ECRI recommande aux autorités de faire le nécessaire pour que l'origine ethnique, la religion, la langue ou la nationalité des prévenus ne soient pas divulguées dans les comptes rendus d'affaires pénales, sauf si ces caractéristiques ont un rapport direct avec l'affaire en question. Elle recommande également aux autorités de continuer à mettre en garde les médias contre les dangers du racisme.

⁴⁴ Selon les autorités, 12 cas d'infractions à caractère raciste prétendument commises sur internet ont été portées devant les tribunaux en 2006, 19 cas en 2007 et 28 en 2008.

⁴⁵ Les personnes qui ont physiquement perpétré l'agression ont également été poursuivies.

Leaders d'opinion

106. L'ECRI a déjà formulé des observations sur la responsabilité qui incombe à la classe politique de mettre en avant la volonté d'intégration de la Pologne. Elle note également que les responsables de l'Eglise catholique ont, à plusieurs reprises, pris publiquement position en faveur de bonnes relations interconfessionnelles. De plus, une grande partie du clergé a pris ses distances vis-à-vis du groupe médiatique Radio Maria. Quoi qu'il en soit, quelques locaux de l'Eglise catholique ont été utilisés à l'occasion d'une controverse à propos d'un ouvrage sur les relations entre les Juifs et les Polonais de souche dans les années 1940 ; les églises ont été utilisées par le camp qui a tenu des propos antisémites.
107. L'ECRI insiste sur le rôle de leader d'opinion que joue à l'évidence l'Eglise catholique. Elle estime que cette dernière pourrait user de son influence plus largement qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent pour faire progresser la réconciliation religieuse en Pologne – en s'appuyant sur la contribution exceptionnelle à cette cause de l'une des personnalités polonaises les plus respectées, le pape Jean-Paul II. Les autorités disposent d'un cadre pour soulever cette question auprès de l'Eglise catholique : la Commission mixte du gouvernement et de l'épiscopat polonais.
108. L'ECRI recommande aux autorités de soulever, dans le cadre de la Commission mixte du gouvernement et de l'épiscopat polonais, la question du rôle de leader d'opinion que joue l'Eglise catholique dans la lutte contre le racisme.

Sport

109. L'ECRI est consciente que le racisme chez les supporters de football est un problème majeur en Pologne. Dans plusieurs cas, des injures graves ont été proférées à l'encontre de joueurs noirs. On relève aussi un antisémitisme rampant – il est toutefois à noter qu'il n'est pas dirigé contre des individus particuliers. Ainsi, le terme « juif » est utilisé pour railler les supporters des équipes adverses, quelle que soit leur religion. Bien souvent, des menaces de mort, assorties de références choquantes aux chambres à gaz, sont ouvertement adressées aux « Juifs ».
110. L'ECRI note que la Fédération de football polonaise – l'autorité professionnelle compétente – interdit ces pratiques. Des mécanismes d'autorégulation peuvent être appliqués pour faire retirer des stades les symboles et les bannières offensants⁴⁶ et faire cesser les chants⁴⁷. De plus, la police mène des programmes préventifs. Des manifestations à grand retentissement ont également été organisées avec l'aide de la Haut-Commissaire à l'égalité de traitement et d'ONG afin de sensibiliser l'opinion aux risques du racisme dans le sport - parmi elles, la conférence « Halte au racisme dans le sport » qui a été conclue avec la signature de la part de 44 associations sportives (sur un total de 68) d'une déclaration mentionnant entre autres la Recommandation de politique générale n°12 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport.
111. L'ECRI a déjà formulé une recommandation concernant les infractions pénales dans les stades. Pour ce qui est des mesures d'autorégulation, elle estime que la Fédération de football polonaise devrait être encouragée à élaborer, en collaboration avec les clubs, un code d'éthique qui traiterai notamment de la

⁴⁶ Des dépliants ont été distribués pour aider les personnes concernées à identifier ces symboles et ces bannières.

⁴⁷ Depuis 2008, le Conseil pour la Sécurité lors d'Evènements sportifs, un organe gouvernemental de coordination, œuvre pour l'élaboration de stratégies de prévention.

question du racisme des supporters. Venant en complément des règles actuelles, ce code aurait l'avantage manifeste d'être issu d'un processus d'adoption par consensus, donnant aux clubs le sentiment d'être parties prenantes. De plus, l'ECRI considère que les autorités devraient intensifier leurs efforts de sensibilisation.

112. L'ECRI recommande aux autorités d'encourager la Fédération de football polonaise à élaborer, en collaboration avec les clubs de football, un code d'éthique traitant notamment de la question du racisme des supporters. De plus, les autorités devraient intensifier leurs efforts de sensibilisation aux dangers du racisme dans le sport.

IV. Violence raciste

113. La Pologne n'est pas confrontée à un problème particulier de violence raciste. Toutefois, depuis le dernier rapport de l'ECRI, certains incidents ont fait beaucoup de bruit, notamment l'agression physique du grand rabbin en mai 2006 et celle d'un juif orthodoxe américain de 19 ans à Warka en mai 2008. Dans les deux affaires, les coupables ont été sanctionnés ; dans le premier cas, le Président de la République a présenté des excuses et le Premier ministre a déclaré que l'antisémitisme n'avait pas sa place dans le pays.
114. Deux autres cas de violence méritent être mentionnés car, si des mesures effectives ont finalement été prises, les autorités avaient au départ nié le caractère raciste ou néonazi des incidents. Il s'agit, d'une part, d'une affaire grave de coups et blessures dont a été victime, en juillet 2006, un citoyen marocain qui venait de jouer une pièce sur son expérience de non-ressortissant en Pologne et, d'autre part, de l'agression déjà mentionnée, survenue en mai 2006, contre une personne figurant sur une liste publiée sur un site néonazi. De plus, l'ECRI a été informée d'agressions contre des étudiants de couleur à Varsovie et à Bialystok, à la suite desquelles la société civile et les instances universitaires ont réagi rapidement et effectivement en appelant les autorités à prendre des mesures. Enfin, l'ECRI a été informée d'agressions contre des musulmans à Bialystok et contre des Roms à Nowy Sacz⁴⁸.
115. Les exemples ci-dessus portent sur des violences à l'encontre de personnes⁴⁹. Il convient d'y ajouter des cas de destruction et/ou de profanation de sites religieux. Sont visées la plupart des minorités religieuses, principalement les juifs mais aussi les musulmans et les chrétiens orthodoxes, et des sites catholiques. Même s'il y a eu des condamnations, les représentants de certains des groupes en question estiment que les autorités judiciaires et les forces de l'ordre ne donnent pas toujours suite aussi activement qu'elles le devraient à ces atteintes à la propriété.
116. De l'avis de l'ECRI, en dehors des plaintes susmentionnées, les autorités ont montré qu'elles étaient, en principe, capables d'agir de manière effective dans des affaires touchant des sites aussi bien que des personnes. Il faut les encourager à poursuivre dans ce sens. L'ECRI se hâte toutefois d'ajouter que tous les cas de violences à l'encontre de personnes cités ci-dessus concernaient des ressortissants ou des non-ressortissants ayant un permis de séjour. Il y a lieu

⁴⁸ Concernant les plaintes des Roms au sujet de brutalités policières, voir la section « Conduite des représentants de la loi ».

⁴⁹ Comme cela a déjà été mentionné, la Pologne recueille des statistiques sur les infractions à caractère raciste. Toutefois, en raison d'un problème technique, ces chiffres ne donnent que des indications limitées pour la section du rapport relative à la violence raciste. Dans les rapports du quatrième cycle de l'ECRI, cette section porte entre autres sur les agressions contre des personnes, mais pas sur les menaces. Or le Code pénal polonais suit une autre approche (tout aussi valide), puisque son article 119 traite des violences et des menaces motivées par l'appartenance nationale, ethnique ou religieuse.

de craindre, en effet, que les personnes sans permis qui seraient victimes de violences ne viennent pas déposer plainte auprès des autorités. L'ECRI a déjà formulé des recommandations concernant l'application rigoureuse du droit pénal et l'assistance aux victimes qui sont en rapport direct avec les points examinés ci-dessus.

V. Groupes vulnérables/cibles

Minorités historiques en général

117. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités de poursuivre leurs efforts en faveur des minorités nationales et ethniques. Elle leur a par ailleurs recommandé de mener une action de sensibilisation (point déjà mentionné) et de prendre des mesures effectives pour prévenir l'intolérance et en protéger les minorités.
118. L'ECRI note avec satisfaction que, depuis son dernier rapport, la Pologne a réalisé des progrès notables dans le domaine de la protection des minorités historiques, avec l'adoption de la loi de 2005. Celle-ci prévoit un ensemble de mesures positives pour leur permettre de préserver leur identité propre. Elle prévoit aussi un organisme consultatif, compétent en la matière, la Commission mixte du gouvernement et des minorités nationales et ethniques (Commission mixte), qui a pris ses fonctions le 21 Septembre 2005.
119. L'ECRI est consciente que la distinction faite dans la loi de 2005 entre les minorités nationales et les minorités ethniques peut être une source de problèmes⁵⁰. Il en va de même de la distinction entre les groupes protégés susmentionnés et les langues régionales protégées – ces langues se réduisant à une seule, le kachoube. De plus, l'attention de l'ECRI a été attirée sur des demandes en vue d'une extension de la liste des groupes protégés aux Silésiens. L'ECRI espère que les autorités procéderont à un réexamen du champ d'application de la loi de 2005 pour déterminer si des ajustements sont nécessaires. Cet examen devrait être conduit en association avec les représentants des groupes demandant une protection/une protection supplémentaire.
120. Les plaintes des autres minorités historiques dont l'ECRI a été informée concernent i) les stéréotypes⁵¹, ii) les questions spécifiques à deux groupes dont la situation sera examinée en détail ci-après : les Juifs et les Roms, iii) les menaces, iv) le temps d'antenne et v) la législation obsolète régissant la communauté musulmane (qui fait notamment à ses membres obligation de prier pour les autorités et fixe le siège de leur chef religieux à Vilnius). Certaines minorités ayant un Etat-parent estiment que leur problème réside en partie dans l'approche de réciprocité parfois adoptée dans la pratique par les autorités locales. L'ECRI invite les autorités à se saisir de toutes les questions susmentionnées. Bien entendu, le droit pénal fournit une réponse appropriée au problème des menaces. Il est également manifeste que la loi sur la communauté musulmane doit être immédiatement abrogée. Même si elle n'est pas appliquée, elle délivre un message discriminatoire. Par conséquent, l'ECRI accueille favorablement l'initiative du gouvernement d'établir – avec l'Union religieuse musulmane – un groupe d'experts qui rédigera une nouvelle loi sur les relations entre les deux.

⁵⁰ Voir l'exemple cité dans la section « Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales ».

⁵¹ Voir « Climat de l'opinion, discours public et leaders d'opinion/climat de l'opinion ».

121. L'ECRI note également les progrès réalisés en ce qui concerne la restitution de biens aux institutions des minorités historiques⁵². Elle se félicite de l'attitude constructive manifestée à cet égard par les autorités et par les représentants des minorités concernées. Elle espère que la même attitude prévaudra concernant le prochain recensement⁵³.
122. Enfin, l'ECRI prend note de l'importante contribution de la commission des minorités nationales et ethniques du Sejm (chambre basse du Parlement polonais) à l'amélioration de la situation des groupes relevant de sa compétence. Elle tient à l'en féliciter.
123. L'ECRI recommande aux autorités de réexaminer le champ d'application de la loi de 2005 sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale afin de déterminer si des ajustements sont nécessaires. Cet examen devrait être conduit en association avec les représentants des groupes demandant une protection/une protection supplémentaire. Elle recommande également l'abrogation immédiate de la loi sur la communauté musulmane. Enfin, elle recommande aux autorités de continuer à travailler avec les représentants des minorités historiques sur la question de la restitution des biens à leurs institutions et sur les motifs de plainte mentionnés ci-dessus.

Juifs

124. Les principales recommandations du troisième rapport relatives à la communauté juive ont déjà été résumées à la section « Climat de l'opinion, discours public et leaders d'opinion ». Dans le troisième rapport, il a en outre été recommandé que la loi soit effectivement appliquée contre l'antisémitisme par des policiers, des procureurs et des juges convenablement formés et qu'un soutien soit apporté aux ONG.
125. Dans le présent rapport, l'ECRI a déjà traité de certains aspects de l'antisémitisme dans les sections concernant i) le droit pénal, ii) le climat de l'opinion, le discours public et les leaders d'opinion, iii) la violence raciste et iv) les groupes vulnérables/les minorités historiques en général⁵⁴. L'ECRI a aussi été informée d'autres incidents à caractère antisémite : injures à l'encontre de rabbins (deux cas) et de groupes de non-ressortissants d'origine juive visitant des sites polonais. En outre, les Juifs sont souvent visés pendant les manifestations d'organisations extrémistes ; la réaction de la police lors d'un incident de ce type a donné lieu à une action disciplinaire. Outre la question des profanations (également traitée dans la section relative aux minorités historiques en général), les graffitis antisémites sont très répandus dans certaines villes. L'ECRI a été informé que des cimetières et d'autres sites juifs à la campagne sont souvent négligés.
126. L'ECRI comprend que, dans ces conditions, la communauté juive de Pologne se sente vulnérable. Bien entendu, l'ECRI est au courant des diverses actions entreprises par les responsables politiques et les services répressifs pour combattre l'antisémitisme, qui devrait être un élément central de la lutte contre le racisme en Pologne, et elle approuve pleinement ces efforts. Elle est particulièrement satisfaite d'apprendre que des élèves se sont mobilisés contre les graffitis antisémites avec l'encouragement du Président de la République.

⁵² L'ECRI a reçu des informations détaillées sur les efforts louables de la voïvodie de Malopolska à cet égard.

⁵³ Voir « Suivi du racisme et de la discrimination raciale ».

⁵⁴ Dans la mesure où la communauté juive, comme d'autres minorités historiques, est en butte à des menaces.

127. Outre la lutte contre l'antisémitisme, les autorités sont intervenues activement pour soutenir la culture juive. Des monuments ont été restaurés et des institutions créées. De plus, entre 2008 et 2010, les autorités ont subventionné, avec 2,800,000 PLN environ, des organisations, des périodiques, des événements artistiques et des concerts juifs ainsi que des quiz pour les jeunes et la production de CD⁵⁵. De l'avis général, la Pologne est redevenue un centre important de la culture juive, dont peuvent jouir les citoyens, les résidents et les visiteurs. L'ECRI voit là une évolution positive et encourage les autorités à poursuivre leurs efforts dans ce sens.
128. Sur la question de la mémoire, l'ECRI note que, selon les autorités, il n'y a pas de lacune dans l'éducation à la Shoah, tandis que certains militants continuent à faire campagne pour un soutien accru dans ce domaine.
129. L'ECRI recommande aux autorités de continuer à s'attaquer activement à l'antisémitisme et à œuvrer en faveur de la culture juive, avec l'aide des médias et de la société civile, y compris l'Eglise catholique. Elle les invite, à cet effet, à s'inspirer de sa Recommandation de politique générale n° 9 sur la lutte contre l'antisémitisme.

Roms

130. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités i) d'étudier les répercussions de la discrimination sur la communauté rom, ii) de mettre en place un système d'assistance juridique pour cette dernière et iii) de soutenir les ONG et de coopérer avec elles. Elle a également recommandé l'adoption d'une stratégie d'ensemble en faveur des Roms, qui soit élaborée avec la participation de la communauté concernée et dûment expliquée à tous les groupes de la société polonaise. Enfin, elle a formulé des recommandations relatives à l'éducation et à la sensibilisation qui sont examinées dans d'autres sections.
131. L'ECRI rappelle que les divers problèmes rencontrés par les membres de la communauté rom, dont beaucoup vivent dans des conditions de pauvreté et d'exclusion sociale, sont exposés dans les rubriques correspondantes de la section « Discrimination dans divers domaines » ainsi que dans les sections « Climat de l'opinion, discours public et leaders d'opinion » et « Conduite des représentants de la loi ». Dans la présente partie du rapport, l'ECRI examine si le Programme destiné à la communauté rom en Pologne peut fournir des réponses effectives à ces problèmes.
132. L'ECRI note que ce programme, qui fait suite à un programme pilote dans la voïvodie de Malopolska, s'étend sur 10 ans : 2004-2013. Le budget qui lui est officiellement alloué s'élève à 100 millions PLN ; toutefois, cette somme est complétée par des fonds de l'Union européenne et d'autres ressources⁵⁶. Il relève de la responsabilité du ministère de l'Intérieur et de l'Administration et porte sur les domaines suivants : éducation, conditions de vie et situation sociale, santé, emploi, sécurité (lutte contre les infractions à caractère raciste dirigées contre les Roms), promotion et préservation de la culture et de l'identité roms, sensibilisation à la communauté rom et éducation civique des Roms.
133. L'ECRI estime que le Programme destiné à la communauté rom en Pologne constitue un tournant majeur, qui devrait avoir une incidence sur les conditions de vie de la communauté bénéficiaire, en raison non seulement du montant de l'enveloppe financière qui lui est allouée mais aussi du volontarisme dont font

⁵⁵ Un indicateur du climat positif est le fait que le nombre de rabbins (au nombre desquels on compte aujourd'hui une personne née en Pologne) a augmenté.

⁵⁶ L'ECRI a par exemple été informée que la voïvodie de Malopolska utilisait cinq sources de financement différentes pour ses actions en faveur de la communauté rom.

preuve les autorités⁵⁷ dans son organisation, sa mise en œuvre et son suivi⁵⁸. De plus, l'ECRI prend note avec approbation de la participation de la communauté rom au programme. Le groupe rom de la Commission mixte, également hébergé par le ministère de l'Intérieur et de l'Administration, joue un rôle consultatif déterminant. Les ONG roms, qui reçoivent une formation à cet effet, soumettent de nombreux projets (30 % des projets approuvés). De surcroît, les autorités locales et les voïvodies consultent régulièrement les Roms sur les projets qu'elles engagent.

134. L'ECRI note les initiatives suivantes qui présentent un intérêt par rapport au Programme destiné à la communauté rom en Pologne : commissaires aux minorités dans les voïvodies⁵⁹ et agents municipaux spécialement chargés de ces questions (comme à Tarnow), personnes de référence pour la communauté rom au sein de la police et sessions conjointes de formation à l'intention de policiers et de Roms⁶⁰ (là encore à Tarnow), visiteurs de santé⁶¹, Musée ethnographique de Tarnow, enseignement universitaire de troisième cycle sur la culture rom à Cracovie.
135. En ce qui concerne l'assistance juridique, l'ECRI note que le Programme destiné à la communauté rom en Pologne subventionne à cet effet les centres de conseil civique ainsi que des ONG. La communauté rom préfère nettement prendre conseil auprès de ces dernières.
136. Tout en se félicitant du Programme destiné à la communauté rom en Pologne, l'ECRI se doit aussi de prendre acte des critiques exprimées à son sujet par les ONG roms. Une part plus importante du programme devrait leur être affectée ; il y a eu des détournements de fonds⁶² ; elles ne sont pas suffisamment informées ; la mise en œuvre varie considérablement selon les municipalités. Ce dernier point est confirmé par la société civile dans son ensemble. L'attention de l'ECRI a également été attirée sur les problèmes relatifs à l'évaluation des résultats du programme (pour laquelle des Roms pourraient aider les chercheurs après avoir reçu une formation) et au nombre insuffisant d'ONG fournissant une assistance juridique.
137. Pour l'ECRI, les disparités entre les collectivités locales dans la mise en œuvre du programme sont la principale source de préoccupation. Elle comprend que, dans un système décentralisé comme celui de la Pologne, il soit logique de déléguer la responsabilité du Programme destiné à la communauté rom en Pologne aux collectivités locales, qui sont plus proches des problèmes qu'il vise à régler. Néanmoins, le ministère de l'Intérieur et de l'Administration aurait dû prévoir que certains maires seraient réticents à le mettre en œuvre (en tout ou partie). Il aurait donc dû mettre en place des outils structurés pour être en mesure de les convaincre.
138. En outre, l'ECRI estime qu'il faudrait encourager plus activement les ONG roms à soumettre d'autres projets viables dans le cadre du programme. En ce qui concerne les détournements de fonds, elle note que les autorités se sont dites déterminées à lutter systématiquement contre ces actes, quelle qu'en soit

⁵⁷ La délégation de l'ECRI a eu la possibilité de s'entretenir de ces points avec les autorités centrales, la voïvodie de Malopolska et la municipalité de Tarnow.

⁵⁸ Concernant les ajustements à apporter au programme, voir plus haut « Discrimination dans divers domaines/logement ». Pour les questions de contrôle, voir ci-après.

⁵⁹ Ils sont chargés d'assurer le suivi de l'exécution des obligations de l'Etat vis-à-vis des minorités et de soutenir les initiatives de ces dernières.

⁶⁰ Voir plus haut « Formation des membres des autorités judiciaires et des forces de l'ordre ».

⁶¹ Voir aussi plus haut « Discrimination dans divers domaines/santé ».

⁶² Voir aussi plus haut « Discrimination dans divers domaines/logement ».

l'origine⁶³. Bien qu'à son avis il soit encore trop tôt pour évaluer les résultats du Programme destiné à la communauté rom en Pologne, l'ECRI encourage les autorités à examiner les suggestions des ONG concernant la participation des Roms. Enfin, elle pense que les autorités ont une attitude exagérément défensive sur la question de l'acceptation du programme par le public général⁶⁴. A son avis, les autorités devraient avant tout s'attacher à expliquer à la population majoritaire l'intérêt du programme sur le plan de la cohésion sociale.

139. L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre la mise en œuvre du Programme destiné à la communauté rom en Pologne. Elles devraient continuer à dispenser une formation aux ONG roms qui souhaitent soumettre des projets dans ce cadre. Les voïvodies devraient suivre attentivement le nombre et la nature des projets soumis par chaque maire relevant de leur juridiction. Le Programme destiné à la communauté rom en Pologne devrait être dûment expliqué à tous les groupes de la société polonaise. L'ECRI invite les autorités à prendre en considération sa Recommandation de politique générale n° 3 sur la lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes.

Non-ressortissants

140. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé l'adoption d'une politique d'intégration pour les réfugiés, les immigrés économiques et les personnes « tolérées ». De plus, elle a recommandé i) de ne recourir à la rétention qu'en dernier ressort pour les non-ressortissants en situation irrégulière, ii) d'améliorer les conditions de vie dans les centres de rétention, iii) de mettre à la disposition des non-ressortissants, y compris ceux placés en rétention, des informations concernant leurs droits dans une langue qu'ils comprennent, iv) de régler les problèmes rencontrés par les personnes « tolérées » et v) de dispenser une formation aux droits de l'homme et à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale aux personnels en contact avec des demandeurs d'asile et des réfugiés ainsi qu'une formation appropriée aux fonctionnaires en contact avec des immigrés dans le cadre de leur travail. Enfin, l'ECRI a recommandé aux autorités d'étudier les recommandations d'autres organisations concernant la nécessité de modifier la législation et la pratique relatives aux demandeurs d'asile, réfugiés et personnes « tolérées »⁶⁵.

- Réactions négatives à la création de centres d'accueil

141. L'ECRI a déjà noté que le climat général de l'opinion n'était pas hostile aux non-ressortissants. La société civile a d'ailleurs pris fermement position lors d'incidents violents dont certaines de ces personnes ont été victimes. Pour autant, les propositions tendant à créer, dans certaines localités, de nouveaux centres d'accueil pour les réfugiés et les demandeurs d'asile n'ont pas toujours été accueillies favorablement. Ces réactions révèlent des tendances xénophobes.

⁶³ Les autorités de Malopolska ont informé la délégation de l'ECRI que des mesures effectives avaient été prises dans une affaire de détournement impliquant une ONG et que les fonds avaient été récupérés. Une autre affaire portant sur une allégation de détournement de fonds par les autorités dans une autre voïvodie – portée à l'attention de l'ECRI par des représentants roms – faisait l'objet d'une enquête au moment de la visite de la délégation de l'ECRI.

⁶⁴ En réponse à une question sur ce point, il a été expliqué à la délégation de l'ECRI que différents fonds (spécifiques ou non) étaient utilisés.

⁶⁵ Voir les recommandations relatives à la sensibilisation à la section « Climat de l'opinion, discours public et leaders d'opinion ». Voir la recommandation sur l'accès à l'éducation pour les demandeurs d'asile à la section « Discrimination dans divers domaines/éducation ».

142. L'ECRI recommande de mener des campagnes d'information pour expliquer aux populations locales l'incidence de la création de centres d'accueil.

- *Intégration*

143. Concernant l'intégration des non-ressortissants, l'ECRI note que des mesures positives ont été prises. En vertu d'une loi adoptée récemment, la plupart des personnes qui pouvaient auparavant prétendre au statut de personne tolérée se voient octroyer une protection subsidiaire (elles deviennent des personnes protégées). De ce fait, beaucoup de non-ressortissants déjà présents en Pologne bénéficient désormais des mêmes avantages que les réfugiés. Le nouveau statut de personne tolérée concerne principalement les personnes qui ne peuvent être expulsées pour des raisons administratives (problèmes d'identification par exemple⁶⁶). Les personnes tolérées ne reçoivent pas d'aide spécifique à l'intégration. En revanche elles peuvent travailler.

144. L'ECRI note qu'une allocation d'intégration est versée aux réfugiés et aux personnes protégées pendant 12 mois (pour les personnes en centre d'accueil ou en centre surveillé, cette période court à partir de la date où elles quittent le centre). Pendant cette période, les voïvodies sont également censées apporter aux réfugiés et aux personnes protégées une assistance complémentaire, à savoir notamment une formation linguistique et professionnelle. Les ONG et les bénéficiaires considèrent qu'une durée de 12 mois n'est pas assez longue. De plus, la pratique des voïvodies dans ce domaine est très variable, certaines ne proposant aucune formation professionnelle. Les ONG et les bénéficiaires estiment aussi que la formation linguistique proposée est insuffisante. L'impression générale est que la situation va se dégrader par suite de la réforme législative susmentionnée. Le nombre de bénéficiaires a certes augmenté (puisque les personnes protégées ont désormais droit à l'aide à l'intégration), mais les effectifs des services compétents sont restés constants. L'ECRI estime que l'organisation de l'assistance aux non-ressortissants peut être un indicateur du degré de bienveillance et, au bout du compte, de tolérance, manifestées par l'Etat à leur égard.

145. L'ECRI suppose que, vu les pénuries de personnel, la question de la fourniture aux non-ressortissants d'une information suffisante sur leurs droits, soulevée dans le troisième rapport, n'est pas non plus entièrement réglée⁶⁷.

146. L'ECRI recommande aux autorités d'examiner la question de la prolongation de la période d'aide à l'intégration. Elles devraient aussi s'assurer que les intéressés bénéficient d'une formation professionnelle et linguistique satisfaisante dans toutes les voïvodies. Enfin, elles devraient veiller à ce que toutes les voïvodies soient dotées d'un personnel suffisant pour assurer la protection sociale des réfugiés et des personnes protégées et informer les non-ressortissants de leurs droits.

⁶⁶ Ceci est une grande préoccupation pour les citoyens vietnamiens.

⁶⁷ L'ECRI a été informée que les autorités, avec l'aide d'ONG, mettent de telles informations à disposition dans certaines langues étrangères dans les centres d'accueil et les centres surveillés. Néanmoins, il est supposé à tort que certains non-ressortissants originaires de la Fédération de Russie parlent le russe.

- *Procédures administratives concernant le statut, les permis de séjour et les permis de travail*

147. D'un côté, l'ECRI a reçu l'assurance que la Pologne appliquait des procédures appropriées en matière de reconnaissance des réfugiés⁶⁸. De l'autre, il lui a été indiqué que les personnes tolérées rencontraient des difficultés administratives (et, selon certains, juridiques) pour faire reconnaître officiellement leur statut. Les personnes qui y parviennent se heurtent à de nouveaux obstacles lorsqu'elles veulent renouveler leur carte de séjour. Selon les mêmes sources, les non-ressortissants sont, d'une manière générale, en butte à des difficultés dans leurs relations avec le personnel des voïvodies chargé des permis de séjour et de travail. Il a été rapporté à l'ECRI que ces agents étaient souvent inexpérimentés (en raison d'un fréquent renouvellement du personnel) et n'avaient pas les compétences linguistiques requises.

148. L'ECRI recommande aux autorités d'examiner les plaintes relatives à l'octroi du statut de personne tolérée et de permis de séjour et de travail aux non-ressortissants et de réaliser un audit des procédures en vigueur pour établir la nature des difficultés et quelles en sont les principales causes. L'ECRI renouvelle également sa recommandation selon laquelle les agents s'occupant des non-ressortissants devraient recevoir une formation appropriée.

- *Centres d'accueil et centres surveillés*

149. En ce qui concerne la situation dans les centres d'accueil et les centres surveillés, l'ECRI a déjà formulé des recommandations relatives à l'éducation et à la santé. D'après les personnes avec lesquelles l'ECRI s'est entretenue, les sous-effectifs sont aujourd'hui le principal problème. On ne peut néanmoins exclure que la capacité des centres se révèle insuffisante si survient une nouvelle vague de demandeurs d'asile comparable à celle qu'a connue la Pologne lorsqu'elle était sur le point d'adhérer à l'espace Schengen. (Au moment de la visite de la délégation de l'ECRI, le système était déjà mis à l'épreuve par suite des arrivées en provenance de la Géorgie.)

150. L'ECRI recommande de doter les centres d'accueil et les centres surveillés d'un personnel suffisant.

151. La question de la formation de ce personnel doit aussi retenir l'attention. A la section « Discrimination dans divers domaines/santé », l'ECRI a déjà traité des problèmes de communication. Il en ressort que la recommandation du troisième rapport sur la nécessité d'une formation spécialisée pour le personnel en contact avec des réfugiés et des demandeurs d'asile reste d'actualité.

152. L'ECRI recommande une nouvelle fois que le personnel en contact avec des réfugiés et des demandeurs d'asile soit formé aux droits de l'homme et à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

- *Non-ressortissants en situation irrégulière*

153. L'ECRI sait que les récents changements visant à faciliter l'emploi légal des non-ressortissants (réduction des droits à payer lors du dépôt d'une demande de permis de travail, emplois saisonniers). Néanmoins, le principe fondamental du système est resté le même : un permis de travail ne peut être délivré que pour un emploi auprès d'un employeur particulier. Cela pourrait expliquer, entre autres facteurs, pourquoi la plupart des non-ressortissants travaillent illégalement en

⁶⁸ Pour prétendre à une assistance juridique gratuite, les demandeurs d'asile doivent se prévaloir du droit administratif général. Un projet de loi qui contiendrait des dispositions spéciales à leur situation était en préparation au moment de la rédaction du présent rapport.

Pologne (parmi les non-ressortissants en situation irrégulière on compte des Russes, des Ukrainiens et des Arméniens). Inévitablement, les droits sociaux de cette catégorie de personnes, de l'avis général relativement nombreuse, sont nettement moins bien protégés que ceux des personnes occupant des emplois légaux. Leur situation en matière d'assurance maladie, évoquée plus haut, n'est qu'un exemple parmi d'autres.

154. L'ECRI note que la Pologne a essayé à plusieurs reprises de régulariser la situation de ces personnes, dont certaines vivent sur son territoire depuis de longues années et font face à des problèmes chroniques. Toutefois, il apparaît que les conditions de régularisation étaient difficiles à satisfaire. Selon certaines informations reçues par l'ECRI, une nouvelle tentative pourrait être faite en 2010. L'ECRI estime qu'il faudrait donner aux personnes qui résident dans le pays depuis très longtemps une chance de s'y intégrer pleinement.

155. L'ECRI invite les autorités à envisager d'adapter les nouvelles conditions de régularisation aux besoins des personnes qui ont établi des liens réels avec le pays, en raison de leur situation familiale ou de la durée de leur séjour.

156. Bien entendu, cela ne remettrait absolument pas en cause le droit des autorités de poursuivre à l'avenir la politique d'immigration de leur choix. Cela dit, l'ECRI rappelle que les politiques axées exclusivement sur les restrictions n'ont eu jusqu'à présent qu'un impact limité, si l'on en juge par le nombre de non-ressortissants en situation irrégulière présents dans le pays. Aussi est-elle d'avis que les autorités devraient envisager de faire l'expérience d'outils complémentaires comme ceux prévus par la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille⁶⁹ ; en étendant la jouissance de certains droits sociaux à tous les non-ressortissants et en leur donnant une possibilité réelle d'exercer les autres droits dont ils peuvent déjà bénéficier en vertu de la législation nationale, les autorités supprimeraient « l'avantage concurrentiel » que procure le fait d'employer des personnes en situation irrégulière. D'autre part, elles contribueraient à faire prévaloir la non-discrimination et la tolérance dans la société.

- *Rétention de non-ressortissants en situation irrégulière et de demandeur d'asile*

157. L'ECRI a été informée que de nombreux non-ressortissants en situation irrégulière étaient maintenus en rétention pendant la durée maximale autorisée, qui est toujours de 12 mois⁷⁰, en raison de problèmes d'identification empêchant leur expulsion. L'attention de l'ECRI a également été attirée sur le fait que certaines personnes appartenant à cette catégorie ne se voient prétendument pas remettre de certificat de libération à leur sortie du centre de rétention préalable à l'expulsion et qu'elles rencontrent en outre des difficultés pour obtenir le statut de personne tolérée ; de ce fait, elles risquent d'être de nouveau arrêtées. De telles pratiques seraient manifestement illégales⁷¹. L'ECRI rappelle que la rétention doit poursuivre un objectif légitime, en l'occurrence celui d'assurer l'expulsion. Quand l'expulsion est impossible, la rétention ne se justifie plus.

⁶⁹ Le présent rapport contient déjà une recommandation concernant la ratification de cette Convention.

⁷⁰ Les non-ressortissants sont détenus sur la base de décisions judiciaires renouvelables qui concernent toujours des durées précises.

⁷¹ Voir le jugement de la Cour suprême du 27 Septembre 2007.

158. L'ECRI a été également informé que des mineurs qui demandent l'asile sont placés dans des centres surveillés, dans la plupart des cas suite à des infractions commises par leurs parents. L'ECRI trouve que le fait de priver des mineurs de leur liberté à cause du comportement de leurs parents est en soi très discutable.

159. L'ECRI recommande de ne pas maintenir en rétention les non-ressortissants en situation irrégulière qui ne peuvent pas être expulsés. Elle recommande également que le comportement de leurs parents ne soit pas une raison suffisante pour placer des mineurs qui demandent l'asile dans des centres surveillés.

VI. Conduite des représentants de la loi

160. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé des mesures supplémentaires pour prévenir tout comportement abusif de la police à l'égard de membres de groupes minoritaires ainsi que la création d'un mécanisme de plaintes indépendant. Elle a également recommandé de recruter davantage de membres de groupes minoritaires dans la police et de nommer des médiateurs appartenant à ces groupes.

161. L'ECRI continue de recevoir des informations sur des cas de comportement abusif de la part de représentants de la loi, notamment à l'encontre de Roms, ainsi que sur des cas de profilage racial. En revanche, elle note que des initiatives ont été prises pour développer la capacité du Bureau de l'Ombudsman d'examiner des plaintes y afférentes (mais apparemment sans lui accorder de ressources supplémentaires)⁷². Les commissaires aux droits de l'homme assureront également un suivi des suites données par la police aux plaintes qui la concernent.

162. Concernant la représentation des minorités au sein de la police, l'ECRI note qu'une policière rom est employée à Tarnow de longue date. L'ECRI estime qu'un renforcement de la confiance s'impose, et cela concerne autant la police que la communauté rom. Des mesures ont été prises en ce sens à Tarnow (formation conjointe de policiers et de Roms, nomination d'une personne de référence au sein de la police). Ces mesures doivent être évaluées ; si les résultats sont positifs, ces expériences devraient être reproduites ailleurs dans le pays. En ce qui concerne la nomination de médiateurs, l'ECRI pense qu'il faudra revenir sur cette question quand le programme relatif aux commissaires aux droits de l'homme aura été dûment évalué.

163. L'ECRI recommande la mise en place d'un mécanisme indépendant d'examen des plaintes à l'encontre de représentants de la loi. Elle recommande une nouvelle fois que des membres de groupes minoritaires soient recrutés dans la police. A cet égard, elle attire l'attention des autorités sur sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police.

VII. Suivi du racisme et de la discrimination raciale

164. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé l'établissement d'un système cohérent et global de collecte de données afin d'évaluer la situation des différents groupes minoritaires et l'ampleur du racisme et de la discrimination raciale.

⁷² L'Ombudsman a signalé à l'ECRI que l'existence au sein de son bureau d'un mécanisme à part entière pour l'examen indépendant de plaintes pourrait impliquer un changement du rôle institutionnel de l'Ombudsman.

165. L'ECRI note que le prochain recensement permettra de collecter des données présentant un intérêt pour sa mission. Elle a déjà exprimé l'espoir que le recensement serait préparé et mené en coopération avec les représentants des groupes minoritaires. La qualité de l'information recueillie s'en trouvera améliorée et le processus légitimé – deux points qui avaient été critiqués lors du précédent recensement, en 2002⁷³.
166. Les données collectées à l'occasion d'un recensement ponctuel ne seront cependant pas suffisantes pour que les autorités soient en mesure d'exercer un suivi de la discrimination raciale dans les différents domaines mentionnés. Pour ce faire, il faudrait mettre en place un autre dispositif dans lequel chaque administration suivrait régulièrement, dans son secteur de compétence, la situation de chaque groupe minoritaire. Sans doute le droit interne, dans l'état actuel des choses, n'autorise-t-il pas une telle démarche. L'ECRI estime que les autorités devraient reconsidérer leur position et permettre la collecte systématique de données détaillées. Comme elle l'a fait observer à plusieurs reprises, la collecte de telles données ne présente pas de menace pour les droits de l'homme si les principes de l'anonymat, du consentement éclairé et de la libre identification sont respectés. Tant que la position de principe officielle restera la même⁷⁴, l'ECRI estime que les autorités devraient renforcer leur capacité de recueillir des données relatives à la discrimination raciale sur la base des plaintes dont est saisie chaque administration.
167. Concernant les statistiques relatives aux infractions à caractère raciste, l'ECRI note que les autorités recourent à quatre systèmes distincts. Le ministère de la Justice recueille des statistiques générales sur toutes les infractions transitant par le système judiciaire. La police possède son propre système général, qui rassemble toutes les allégations d'infraction qui lui sont signalées. Au Parquet général, un agent est spécialement chargé d'établir des statistiques sur les infractions à caractère raciste⁷⁵. Enfin, un observatoire du ministère de l'Intérieur et de l'Administration suit et analyse les incidents à caractère raciste – à partir de sources officielles et non officielles (articles de presse par exemple). Selon l'ECRI, cet observatoire offre de très intéressantes possibilités pour ce qui est d'étudier le racisme dans le secteur de compétence du ministère dont il relève et de proposer des actions concrètes. Pour autant, elle estime que les autorités devraient unifier leurs systèmes de statistiques pour favoriser la synergie et éviter le risque d'incohérences. Pour cette raison, l'ECRI se félicite de l'information reçue des autorités qu'une équipe interministérielle de statistiques sur l'action policière et la justice a été mise en place.
168. L'ECRI recommande aux autorités de coopérer étroitement avec les représentants des groupes minoritaires pour la préparation et la réalisation du prochain recensement. Elle leur recommande également de collecter systématiquement des données ethniques détaillées dans le respect des principes d'anonymat, de consentement éclairé et de libre identification. A cet égard, l'ECRI rappelle sa Recommandation de politique générale n° 1 sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. En attendant l'adoption d'un système global, les autorités devraient exploiter, aux fins de collecte de données, les plaintes en matière de discrimination raciale dont est saisie chaque administration. Enfin, l'ECRI recommande aux autorités d'unifier

⁷³ Pour cette raison, l'ECRI se félicite de l'information reçue de la part des autorités que le recensement a été discuté lors des 11^{ème} et 17^{ème} réunions de la Commission mixte.

⁷⁴ L'ECRI a pris note des informations fournies par les autorités indiquant que des travaux pour améliorer la collecte de données sur la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance y relative sont envisagés en tant que partie du Programme national pertinent.

⁷⁵ Voir la section « Droit pénal ».

leurs systèmes de collecte de statistiques relatives aux infractions à caractère raciste.

VIII. Education et sensibilisation

169. Dans son troisième rapport, l'ECRI a formulé un certain nombre de recommandations relatives à l'éducation et à la sensibilisation qui sont résumées ailleurs dans le présent rapport.
170. Dans les sections précédentes, l'ECRI a examiné diverses initiatives visant à former les fonctionnaires chargés de traiter les infractions à caractère raciste ou s'occupant de groupes vulnérables. Elle a également recommandé de mener des actions de sensibilisation à l'intention des professionnels des médias ainsi que dans le domaine du football. En outre, elle a mentionné l'éducation à la Shoah et les initiatives d'élèves contre les graffitis antisémites, encouragées par le Président de la République.
171. L'ECRI rappelle l'importance de faire prendre conscience à chaque nouvelle génération du caractère unique et de la portée de la Shoah. C'est pourquoi il convient de saluer les manifestations organisées en Pologne, comme la Marche des vivants⁷⁶, qui sont à même d'interpeller chaque citoyen du monde.
172. D'autres mesures méritent d'être signalées, à savoir l'introduction dans le programme scolaire d'un module facultatif sur l'apport des minorités dans la société polonaise et la place accrue accordée à l'éducation aux droits de l'homme⁷⁷.
173. Au vu des considérations qui précèdent, l'action menée dans les établissements scolaires devrait être renforcée et complétée par une action visant la société dans son ensemble. Le Programme national de lutte contre la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée et la création récente de l'institution du Haut-Commissaire à l'égalité de traitement offrent à cet égard des possibilités sans précédent. La Haut-Commissaire pourrait mettre à profit le mécanisme du programme pour mobiliser les autorités, la société civile et les groupes minoritaires autour d'une vaste campagne en faveur de la tolérance. Des manifestations à grand retentissement, auxquelles s'associerait le Président de la République et soulignant les liens entre le monde scolaire et la société (à l'instar du mouvement antigraffitis), pourraient s'inscrire dans cette campagne.
174. L'ECRI recommande aux autorités, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 10 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, de renforcer leurs efforts pour éradiquer le racisme par des actions auprès des élèves. Elle recommande également le lancement d'une grande campagne en faveur de la tolérance visant l'ensemble de la société.

⁷⁶ Manifestation qui a lieu également en Israël.

⁷⁷ Le manuel Repères est utilisé avec succès à cette fin.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les trois recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités de la Pologne une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI recommande au gouvernement de présenter au parlement, dans les meilleurs délais, une législation complète contre la discrimination en s'inspirant de sa Recommandation de politique générale n° 7. Une seule entité gouvernementale devrait être responsable de cette initiative législative, et elle devrait consulter les ONG.
- L'ECRI recommande aux autorités de faire de sorte que tous les pouvoirs que l'organe spécialisé devrait avoir selon les Recommandations de politique générale n°s 2 et 7 soient conférés à une autorité indépendante.
- L'ECRI recommande aux autorités d'encourager la Fédération de football polonaise à élaborer, en collaboration avec les clubs de football, un code d'éthique traitant notamment de la question du racisme des supporters. De plus, les autorités devraient intensifier leurs efforts de sensibilisation aux dangers du racisme dans le sport.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces trois recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de 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.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. Troisième rapport sur la Pologne, 14 juin 2005, CRI(2005)25
2. Second rapport sur la Pologne, 27 juin 2000, CRI(2000)34
3. Rapport sur la Pologne, septembre 1997, CRI(97)55
4. Recommandation de politique générale n°1 : 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, CRI(96)43
5. Recommandation de politique générale n°2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, juin 1997, CRI(97)36
6. Recommandation de politique générale n°3: La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, mars 1998, CRI(98)29
7. Recommandation de politique générale n°4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, mars 1998, CRI(98)30
8. Recommandation de politique générale n°5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, avril 2000, CRI(2000)21
9. Recommandation de politique générale n°6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, décembre 2000, CRI(2001)1
10. Recommandation de politique générale n°7 : la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, décembre 2002, CRI(2003)8
11. Recommandation de politique générale n°8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, mars 2004, CRI(2004)26
12. Recommandation de politique générale n°9 : La lutte contre l'antisémitisme, juin 2004, CRI(2004)37
13. Recommandation de politique générale n°10 pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, décembre 2006, CRI(2007)6
14. Recommandation de politique générale n°11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, juin 2007, CRI(2007)39
15. Recommandation de politique générale n°12 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, décembre 2008, CRI(2008)48

Autres sources

16. Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Mémoire au gouvernement polonais, Evaluation des progrès accomplis dans la mise en oeuvre des recommandations de 2002 du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, 20 juin 2007, CommDH(2007)13
17. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 9 de la Convention, Observations finales – Pologne, 3-28 août 2009, CERD/C/POL/CO/19
18. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément à l'Article 9 de la Convention, Dix-neuvième rapports périodiques attendus des Etats parties en 2006, Pologne, 19 mai 2008, CERD/C/POL/19
19. United Nations Office at Geneva (UNOG), Committee on Elimination of Racial Discrimination considers report of Poland, Press Release, 6 August 2009
20. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Age, Gender and Diversity Mainstreaming (AGDM) Report 2008
21. Comité contre la Torture, Examen des rapports soumis par les Etats Parties en Application de l'Article 19 de la Convention, Conclusions et recommandations du Comité contre la Torture – Pologne, 25 juillet 2007, CAT/C/POL/CO/4

22. Committee against Torture, Written replies by the Government of Poland to the list of issues (CAT/C/POL/Q/4/Rev. 1) to be taken up in connection with the consideration of the fourth periodic report of Poland (CAT/C/67/Add.5) – Addendum, 30 March 2007, CAT/C/POL/Q/4/Rev. 1/Add. 1
23. OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Field Assessment Report, The Situation of the Bergitka Roma in the Malopolska Region of Poland (23-25 May 2007)
24. OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, Status Report 2008
25. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Antisemitism, Summary overview of the situation in the European Union 2001-2008, FRA Working Paper, February 2009
26. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), EU-MIDIS at a glance, Introduction to the FRA's EU-wide discrimination survey, 2009
27. Poland RAXEN National Focal Point (Helsinki Foundation for Human Rights, Warsaw), RAXEN Thematic Study – Housing Conditions of Roma and Travellers, Agnieszka Mikulska and Dorota Hall, March 2009
28. The European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field, European Anti-Discrimination Law Review, No. 6/7, 2008
29. FRA Infobase, Poland : Housing – Data Collection 2009
30. Anti-defamation league, Poland: Democracy and the challenge of extremism, September 2006
31. British Council and Migration Policy Group, Migrant Integration Policy Index, September 2007
32. Center for Research on Prejudice, Polish Prejudice Survey 2009 – general information
33. ENAR Shadow Report 2008, Racism in Poland, Balli Marzec, Association Wspolnota Kazachska, October 2009
34. ENAR Shadow Report 2007, Racism in Poland, Balli Marzec, Association Wspolnota Kazachska, October 2008
35. ENAR Shadow Report 2006, Racism in Poland, Marek Kubicki, Arabia.pl, October 2007
36. European Council on Refugees and Exiles – Country Report 2004 - Poland
37. European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, Report on measures to combat discrimination, Country Report Poland, Monika Mazur-Rafal and Magdalena Pająk, state of affairs up to 8 January 2007
38. European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, Executive Summary, Poland country report on measures to combat discrimination, Monika Mazur-Rafal and Magdalena Pająk, state of affairs up to 8 January 2007
39. Helsinki Foundation for Human Rights, Xenophobia and Ethnic Discrimination in Poland – Outline of the Situation, by Agnieszka Mikulska, Warsaw, February 2008
40. Human rights first, Violence Based on Racism and Xenophobia, 2008 Hate Crime Survey, 2008
41. Human rights first, Islamophobia, 2007 Hate Crime Survey
42. IHF Report 2006, Human Rights in the OSCE Region, Poland
43. Johnny Mann MP and Johnny Cohen, Antisemitism in European Football, A scar on the beautiful game, All-Party Parliamentary Group against Antisemitism (United Kingdom), 2007
44. Nigdy Więcej and Opferperspektive, Hate crime monitoring and victim assistance in Poland and Germany, 2009
45. The Stephen Roth Institute for the Study of Contemporary Antisemitism and Racism, Country Reports Poland 2005, 2006, 2007 and 2008/9
46. U.S. Department of State, 2008 Country Reports on Human Rights Practices: Poland, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 25 February 2009
47. U.S. Department of State, 2007 Country Reports on Human Rights Practices: Poland, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 11 March 2008

48. US Department of State, International Religious Freedom Report 2009 – Poland, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 26 October 2009
49. US Department of State, International Religious Freedom Reports 2005, 2006, 2007 and 2008 – Poland, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour

ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT

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

Conformément à la procédure pays-par-pays, l'ECRI a ouvert un dialogue confidentiel avec les autorités de la Pologne sur une première version du rapport. Un certain nombre des remarques des autorités ont été prises en compte et ont été intégrées à la version finale du rapport (qui selon la pratique habituelle de l'ECRI ne pouvait tenir compte que de développements jusqu'au 18 décembre 2009, date de l'examen de la première version).

Les autorités ont demandé à ce que le point de vue suivant soit reproduit en annexe du rapport de l'ECRI.

Comments by Polish authorities concerning the “Draft Fourth Report on Poland” of the European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI)

The Republic of Poland appreciates constructive dialog with ECRI, as well as experience and professional knowledge of its experts who visited Poland in September 2009. The visit of ECRI rapporteurs was a significant contribution to the process of application of measures aimed at combating racism, racial discrimination and intolerance in Poland. Polish authorities are devoted to meet the recommendations of ECRI and fulfill the objectives to which Council of Europe attaches its long-term attention while combating racism and intolerance. Those are also values shared by the Republic of Poland.

These are the comments of Polish authorities to particular parts of the ECRI’s Report:

Re. Summary

According to Polish authorities, the 2nd paragraph on page 7 should include information that the Joint Commission of the Government and National and Ethnic Minorities started its operations on 21 September 2005.

The information in the same paragraph that separate classes for Roma children are being phased out should take into account the fact that the final phasing out is expected to take place in the school year 2010/2011.

Polish authorities wish to point out that the statement included in the 3rd sentence of the 6th paragraph on page 7 concerning the influential media group owned by a certain Catholic organization is extremely general and not supported by any evidence. Taking into account the fact that the principle of freedom of speech is legally recognized in Poland, it should be emphasized that it is impossible to apply preventive censorship with respect to programmes of any broadcasting entity. At the same time, persons who feel harmed or hurt by the content of a given programme may either lodge a complaint with a relevant public administration body or take legal action. In case the prosecutor’s office receives an information about an offence of the so-called hate speech, appropriate *ex officio* proceedings are launched.

Likewise, the information on page 7 in the 6th paragraph is imprecise. According to Polish authorities, information that the number of complaints submitted to the Ombudsman and the National Broadcasting Council is “disproportionately low” which, according to the authors of the Report, seems to prove that persons affected by the manifestation of racism and xenophobia are unwilling to report the circumstances of that kind to the relevant authorities, is not supported by any evidence. Argumentation concerning the low number of complaints may just as well imply that incidents of racist and xenophobic nature were simply infrequent.

According to Polish authorities, the statement included in the last but one sentence of the 6th paragraph on page 7 that the activities of the extreme rightist organizations continue unabated does not reflect last developments on the domestic level. On the 12th October 2009, the District Court in Opole delegalized a right wing organization - the Radical National Camp - Brzeg. In the justification of the sentence, it was stated that the freedom to establish associations is not unlimited and establishing groups voicing racial hatred is prohibited. The judgment become final on 3 November 2009.

According to Polish authorities, the 1st paragraph on page 8 should read in a way suggesting that a lower rate of attendance of Roma children in compulsory-schooling facilities in comparison to the attendance of non-Roma children is disturbing.

The claim included in the 1st paragraph on page 8 stating that complaints are also lodged by other historical minorities should also include information concerning the type of complaints and which minorities have lodged them.

According to Polish authorities, the claim included in the 5th paragraph on page 8 requires some explanation. In view of the historical context, the phrase that “the question of illegal Roma settlements should be solved in [an efficient and] durable manner” may be inappropriately interpreted by the readers. It is the intention of Polish authorities to effectively and durably support the activities of local self-governments aimed at regulating the legal status of land on which Roma settlements are located, as well as the activities aimed at improving the housing situation of the Roma living in these settlements. Such an attitude of the authorities stems from the legal status of land on which Roma settlements are located in Poland. Most frequently, the land is not owned by the Roma. The plots of land on which the settlements are located are owned, among others, by their non-Roma neighbours and very often the owners are unknown. Such a situation makes it impossible to legally start construction work financed from the State budget. That is why procedures aimed at regulating the legal status of the land on which the Roma houses are situated are financed under the *Programme for the Benefit of the Roma Community in Poland*. In view of the exceptional housing situation of the Roma who live in the settlements in the Małopolska region, housing containers (temporary housing units) for which building permits are not required were also purchased under the *Programme*. That is why the authorities wish to demonstrate that “solving the question of illegal Roma settlements” in Poland is a matter of dual action: first, the problem of regulating the legal status of the land and second, the construction of new houses or the renovation of the existing ones, depending on the needs. The postulate of the Commission included in the 2nd paragraph on page 8 suggesting that the Voivodship authorities should follow closely the number and nature of projects submitted by the mayors under the *Programme for the Benefit of the Roma Community in Poland* which should be properly explained to all segments of the Polish society is impossible to implement, because territorial self-government units are not controlled by the State administration. Therefore, in the opinion of Polish authorities, what is only possible is to recommend that the Voivodes who play an important role in the process of assessing and implementing tasks under the *Programme for the Benefit of the Roma Community in Poland* pay attention to the necessity of providing society at large with extensive information on the activities and results of the *Programme*.

Also the statement included in the 2nd sentence of the 6th paragraph on page 8 that the National Broadcasting Council should show increased vigilance concerning racism is not convincing for the Polish authorities. The increasing number of complaints lodged with the National Broadcasting Council (999 complaints in 2007, 1132 complaints in 2008, 1591 complaints in 2009) is a proof that it is a body enjoying social confidence and is perceived by the citizens as an appropriate body for examining controversial issues, also those relating to national minorities.

Re. item 13 and 14

According to Polish authorities, the recommendation relating to the introduction of a rule rendering the racial motivation of the offence an aggravating circumstance under the criminal law does not seem to be justified. Creating a case-law list of aggravating circumstances (what would logically follow is a creation of a similar list of mitigating circumstances) is contrary to the Polish legislative practice which assumes that the criminal law norms be construed in a general and abstract manner. Bearing in mind the multiplicity and diversity of factual circumstances covered by the criminal law norms, as well as the multiplicity and diversity of potential

motivation of perpetrators of offensive actions, one can hardly imagine the possibility of creating an exhaustive or even approximately exhaustive list of such circumstances.

Under the Polish criminal law, the court not only may, but is obliged to take into account racist motivation of the perpetrated offence, following the detailed sentencing directives referred to in Article 53 § 2 of the Criminal Code. Sentencing directives expressly the motivation of perpetrators' actions or omissions as one of the circumstances affecting the severity of the sentence. The aggravating nature of such a motivation is evidenced by the fact that racist motivation of an offence constitutes a distinguishing feature of certain types of offences defined in the specific section of the Criminal Code [CC] - Article 119 § 1 and 2 CC and Article 257 CC.¹

The Report's argument in favour of introducing racist motivation of the perpetrated offence as an aggravating circumstance, related to a claim that the provision of Article 53 § 2 CC does include one specific directive concerning the sentence, namely joint perpetration of an offence with a juvenile, should be deemed incorrect, because the circumstance is not related to the realm of motivation and therefore it does not affect the extent of the perpetrator's guilt, but it is related to the social harmfulness of the act, the inevitable consequence of which (apart from other negative consequences) is also the demoralization of the juvenile.

Re. item 47.

Attention should be drawn to an excessively far-reaching claim "that de facto discrimination has been reported to exist in Polish schools affecting mostly Roma [...] pupils" which should be clarified in a more precise way by ECRI - an example of improper treatment of a pupil by a teacher need not have been ethnically motivated; what is more, even if it did happen, the fact that the teacher was dismissed from his job is an evidence of an outright reaction to an instance of discrimination, i.e. it contradicts the general argument included in the first sentence.

Re. item 48.

According to the authorities, the paragraph should include an information that currently the so-called "Roma classes" are to be found only in two schools in Poland and they are attended by children who, as the authorities claim, due to their age should be taught at a higher level of education. It should be stressed that the classes shall be ultimately phased out in the school year 2010/2011.

Re. item 50.

According to the authorities, the information that in Nowy Sącz it is reputedly difficult to encounter any person of Roma nationality who would have completed the second or third grade of primary school is not based on reliable data. An opposite

¹ **Article 119 § 1.** Whoever uses violence or makes unlawful threats toward a group of persons or a particular individual because of their national, ethnic, racial, political, or religious affiliation, or because of their lack of religious beliefs, shall be subject to the penalty of the deprivation of liberty for a term of between 3 months and 5 years.

§ 2. The same penalty applies to whoever publicly instigates the perpetration of the offence specified in § 1.

Article 257. Whoever publicly insults a group of people or an individual person because of their national, ethnic, racial or religious affiliation or because of the lack of religious beliefs or for these reasons violates bodily integrity of another person shall be subject to the penalty of the deprivation of liberty for a term up to 3 years.

conclusion is supported, among others, by data from Nowy Sącz City Hall. (see attach. 1)

Re. item 70.

Comments by Polish authorities relating to paragraph 5 on page 8 of the Summary remain in force.

Re. item 72.

Comments by Polish authorities relating to paragraph 5 on page 8 of the Summary remain in force. In that context, Polish authorities interpret the Commission's recommendation as asking them to take advantage of the opportunity offered by the *Programme for the Benefit of the Roma Community in Poland*, in order to find a durable solution of the question of Roma settlements with non-regulated legal status of the land on which they are located.

Re. items 85 and 86.

Arguments included in items 85 and 86 were not supported by ECRI with any concrete evidence or references to source materials. Polish authorities have no information about the existence of any independent studies that might have formed the basis for ECRI's claims.

Re. item 94.

The prosecutor's offices take steps towards prosecuting perpetrators of the so-called hate speech offences (Article 256 CC and Article 257 CC)² in print (books, newspapers) and electronic media (radio, television) in each case they are informed about such incidents. In view of the freedom of expression, it is impossible to control each publication in terms of the compliance of its content with the existing law in Poland. Yet in the case the prosecutor's office is informed of such facts, the relevant measures are undertaken.

Re. 96-97

According to the authorities, the claim that a small number of complaints lodged at the National Broadcasting Council [KRRiTV] reflects a low degree of social confidence in the complaint and appeal mechanism or the lack of awareness of its existence is not convincing for the Polish authorities. The experience of the National Broadcasting Council indicates the opposite situation is true, the Council receives an increasing number of complaints each year (999 complaints in 2007, 1132 complaints in 2008, 1591 complaints in 2009).

Re. item 109

Polish authorities wish to draw attention to the fact that the Polish Football Association reacts to all cases of racism in the stadiums by, for instance, imposing fines on clubs whose fans show racist behaviour towards black players. Pseudo-fans may also be brought to justice for behaviour inciting racial hatred.

Re. item 110

Polish authorities wish to say that among other initiatives aimed at combating racism in sport in which the Government Plenipotentiary for Equal Status is involved, the

² **Article 256.** One who openly propagates fascist or other totalitarian political system or incites to hate based on nationality, ethnic background, race, belief or because of lack of belief, is to be fined, restrained or imprisoned up to 2 years.

Art. 257. Whoever publicly insults a group of people or an individual person because of their national, ethnic, racial or religious affiliation or because of the lack of religious beliefs or for these reasons violates bodily integrity of another person shall be subject to the penalty of the deprivation of liberty for a term up to 3 years.

“Let’s kick racism out of stadiums” campaign and the “Red Card to Racism” charity initiative have been launched.

Re. 114

The case of assault and battery, in July 2006, of a citizen of Morocco ended with an indictment against the perpetrators and with respect to one of the perpetrators it was determined that his action was motivated by the racial affiliation of the victim. The perpetrator was accused of an act under Article 159 CC and Article 119 § 1 CC in relation to Article 11 § 2 CC³, and afterwards convicted by the court. It should be noted that in the course of the proceedings, one of its goals is to determine the motives and motivation of the perpetrator’s actions. In order to reach such a conclusion, a series of legal procedures has to be followed. Only the result of such legal procedures may demonstrate a specific motive of the perpetrator’s action. This was also the case in these proceedings. The legal procedures proved that the perpetrator was motivated by the racial affiliation of the victim. The circumstance was reflected in the qualification of the act for which he was accused and for which he was subsequently convicted (Article 119 § 1 CC).

As regards cases of assault on black students in Warsaw and Białystok, one should point out that those incidents were reported to the prosecuting authorities only after they had been publicized by the media. Earlier, the prosecuting authorities were not informed by the victims about such incidents and therefore the authorities could not have reacted with “adequate” speed and identified the perpetrators of those acts.

Re. item 119.

The argument raised in the item that the distinction between national and ethnic minorities which was applied in the *Act on national and ethnic minorities and on a regional language* might be the source of problems is erroneous and unsupported by any specific examples. One should remember that, pursuant to the provision of the above mentioned Act, all regulations included in it are applicable equally to national minorities and to ethnic minorities. The distinction relating to the protection of minorities and protection of a regional language referred to in the Act are a natural result of a difference in the scope of issues under protection in each case. Protection of cultural identity of representatives of the minorities is a different matter than the need to protect the language of people whose cultural identity does not differ from the identity of the majority of citizens of the Republic of Poland.

Re. item 120 and 123.

According to Polish authorities a joint analysis of problematic issues relating to national and ethnic minorities and of issues concerning the members of specific religious communities is inappropriate. Moreover, referring to the reciprocity rule raised in this item which is supposedly applied by the Polish authorities with respect to national minorities, one should explicitly emphasize that the existing Polish law concerning national and ethnic minorities and day-to-day practice of institutions and offices dealing with them have not referred to and do not refer to the reciprocity rule in the treatment of national minorities in Poland and Polish minorities in the

³ **Art. 159.** Whoever, taking part in a scuffle or a battery, uses a firearm, a knife or any other dangerous object, shall be subject to the penalty of the deprivation of liberty for a term of between 6 months to 8 years.

Art. 119. § 1. Whoever uses violence or makes unlawful threats toward a group of persons or a particular individual because of their national, ethnic, racial, political, or religious affiliation, or because of their lack of religious beliefs, shall be subject to the penalty of the deprivation of liberty for a term of between 3 months and 5 years.

Art. 11. § 2. If an act bears all attributes specified in two or more provisions of the penal law, the court shall issue a sentence for one offence on the basis of all concurrent provisions.

neighbouring countries or in the treatment of minorities as depending on the political relations with other countries. Any actions of that type would be inconsistent with the existing law and the policy of the Polish government. As regards the issue of controversial provisions of the Act dated 21 of April 1936 on *the attitude of the State towards the Muslim Religious Association in the Republic of Poland* (Journal of Laws No. 30, item 240, as amended), the authorities wish to inform that a joint team appointed by the Polish government and the authorities of the Muslim Religious Association has been working on a new bill addressing the relations between the State and this Association.

Re. item 139.

Taking into account the organizational structure of local authorities in Poland, the authorities cannot possibly implement ECRI's recommendation that Voivodship authorities should follow closely the number and nature of projects submitted by mayors. However, in view of the Voivodes' competences with respect to the *Programme for the Benefit of the Roma Community in Poland*, it is possible to interpret the recommendation as an obligation of the Voivodes to monitor the quality and nature of the projects from the territories under their control.

Re. item 154.

The information contained in this item is imprecise. Currently, changes of legal regulations relating to the status of foreigners in Poland are being developed. The question of a prospective "abolition" is one of the many solutions under analysis.

Re. item 165.

The status of implementation of the action plan for the 2011 census of population and housing has been regularly reported to and discussed by the Joint Commission of the Government and National and Ethnic Minorities. Issues related to the census were discussed so far during the 11th and 17th meeting of the Commission.

Attachment no. 1

Number of Roma pupils in two elementary schools in Nowy Sącz¹

classes	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/20010
	number of pupils	number of pupils	number of pupils	number of pupils	number of pupils	number of pupils	number of pupils	number of pupils	number of pupils	number of pupils
0	10	8	4	5	8	9	9	8	5	8
I	7	1	9	1	2	6	2	3	0	3
II	6	7	4	9	1	2	7	2	4	4
III	3	4	3	2	8	4	3	6	3	5
IV	4	5	6	9	6	4	4	3	2	3
V	2	4	5	3	3	2	2	4	1	2
VI	4	1	0	4	3	3	2	2	4	2

¹ Data based on information from self government body.

