

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2000) 34

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

SECOND RAPPORT SUR LA POLOGNE

adopté le 10 décembre 1999

Strasbourg, le 27 juin 2000

2000



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

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

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

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

Avant-propos

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un mécanisme, composé d'experts indépendants, mis en place par le Conseil de l'Europe. Son but est de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau pan-européen et sous l'angle de la protection des droits de l'homme.

Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est constitué de son approche pays-par-pays par laquelle elle analyse 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.

Fin 1998, l'ECRI a achevé le premier cycle de ses rapports pays-par-pays pour l'ensemble des Etats membres. Le premier rapport de l'ECRI sur la Pologne datait du 4 octobre 1996 (publié en septembre 1997). La deuxième étape des travaux pays-par-pays, qui a commencé en janvier 1999, donne lieu à l'élaboration d'un deuxième rapport sur chacun des Etats membres. L'objectif de ces seconds rapports est d'assurer le suivi des propositions contenues dans les premiers rapports, de mettre à jour les informations qui y figuraient, et de fournir une analyse plus approfondie de certaines questions présentant un intérêt particulier dans les pays en question.

Une étape importante dans les travaux pays-par-pays de l'ECRI est le processus de dialogue confidentiel avec les autorités nationales du pays en question avant l'adoption définitive du rapport. Une nouvelle procédure dans l'élaboration des seconds rapports est constituée par l'organisation d'une visite de contact pour les rapporteurs de l'ECRI préalablement à l'élaboration des rapports.

La visite de contact en Pologne a eu lieu les 8-10 septembre 1999. Cette visite a permis aux rapporteurs de rencontrer des représentants des différents ministères et administrations publiques nationales concernés par les questions relevant du mandat de l'ECRI. L'ECRI remercie vivement les autorités nationales polonaises pour leur entière coopération dans l'organisation et la tenue de la visite de contact et souhaite remercier en particulier l'ensemble des différents représentants qui ont reçu la délégation de l'ECRI ainsi que l'agent de liaison national polonais, dont l'efficacité et la collaboration ont été très appréciées par les rapporteurs de l'ECRI.

L'ECRI remercie également l'ensemble des représentants d'ONG qu'elle a eu l'occasion de rencontrer lors de la visite de contact pour les informations fort utiles qu'ils lui ont communiquées.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI, sous sa seule responsabilité et en tenant compte des informations provenant de différentes sources nationales et internationales. Il couvre la situation en date du 10 décembre 1999 et tout développement intervenu ultérieurement à cette date n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

Résumé général

Ces dernières années, la Pologne a pris des mesures pour aborder le problème du racisme et de la discrimination en introduisant une législation appropriée tout en progressant vers une reconnaissance accrue de l'existence de minorités nationales et ethniques en Pologne et de la nécessité d'introduire des mesures spécifiques dans ce domaine. L'évolution de l'immigration a également suscité de nouveaux défis.

La Pologne demeure néanmoins une société dans laquelle les problèmes du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme et de l'intolérance sont encore relativement peu reconnus. La législation dans ce domaine est insuffisamment appliquée et l'introduction de dispositions législatives qui traitent explicitement des minorités nationales et ethniques se révèle lente à réaliser. L'attitude générale de la société semble plutôt fermée à la différence et l'antisémitisme persiste. Au sein de la société, il y a apparemment peu de connaissance concrète ou de suivi de l'importance et des manifestations du racisme et de la discrimination, ce qui signifie que des mesures spécifiques pour combattre ces phénomènes font souvent défaut dans divers secteurs.

Dans le rapport ci-après, l'ECRI recommande aux autorités polonaises de prendre des mesures supplémentaires pour combattre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance dans un certain nombre de domaines. Ces recommandations recouvrent, entre autres, la nécessité de faire en sorte que les dispositions législatives appropriées soient appliquées dans la pratique, le besoin de former et de sensibiliser les agents de l'Etat dans divers secteurs clés, le besoin de mettre sur pied un dispositif de suivi et d'évaluation, d'une part, de la situation des groupes minoritaires en ce qui concerne une éventuelle discrimination et, d'autre part, de l'ampleur et des manifestations du racisme et de la discrimination dans la société, notamment vis-à-vis de la communauté rom/tsigane, et la nécessité d'améliorer la sensibilisation du grand public et des chefs de file de l'opinion aux problèmes du racisme et de l'intolérance, particulièrement en ce qui concerne l'antisémitisme.

SECTION I : VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION

A. Instruments juridiques internationaux

1. L'ECRI note que la Pologne a ratifié plusieurs des instruments juridiques internationaux en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance. Elle se félicite de la ratification par la Pologne de la Charte sociale européenne et encourage la Pologne à signer et à ratifier dès maintenant la Charte sociale européenne révisée. L'ECRI se félicite également de la déclaration faite par la Pologne au titre de l'Article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui reconnaît ainsi la compétence du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale à recevoir les plaintes individuelles.
2. L'ECRI invite instamment les autorités polonaises à ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, qu'elles ont signée, et à signer et ratifier la Charte européenne pour les langues régionales ou minoritaires. Elle encourage la Pologne à signer et à ratifier la Convention européenne sur le statut juridique du travailleur migrant et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

B. Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

3. Adoptée en 1997, la Constitution établit dans son article 32 le principe de l'égalité et de la non-discrimination. On y lit : « Toutes les personnes sont égales devant la loi. Toutes les personnes ont le droit à un traitement égal par les autorités publiques. Nul ne peut être discriminé dans la vie politique, sociale ou économique pour quelque raison que ce soit. » L'ECRI note que les raisons possibles de la discrimination ne sont pas énumérées, ce qui, pour les autorités, permet de donner à cette disposition un champ d'application plus étendu. Toutefois, l'ECRI suggère que des raisons possibles de discrimination, dont celles associées à l'origine raciale et ethnique, soient incluses à titre d'exemples dans une liste non-exhaustive.
4. L'article 13 interdit les partis politiques et autres organisations politiques dont les programmes sont fondés sur des méthodes totalitaires et sur les modes d'activité du nazisme, du fascisme et du communisme, et également ceux dont les programmes ou les activités prônent la haine raciale ou nationale.
5. L'article 35, qui traite de l'identité des minorités nationales et ethniques, garantit aux citoyens polonais appartenant à des minorités nationales ou ethniques la liberté de conserver et de développer leur propre langue, de conserver leurs coutumes et traditions et de développer leur propre culture. Les minorités nationales et ethniques ont le droit d'établir des institutions éducatives et culturelles visant à protéger leur identité religieuse, tout comme elles peuvent être associées aux décisions concernant des problèmes liés à leur identité culturelle. L'article 8, paragraphe 2, stipule que les dispositions constitutionnelles sont directement applicables sauf dans les cas où la Constitution en décide autrement.

6. L'article 53 garantit la liberté de foi et de religion à tout un chacun. Le paragraphe 4 du même article énonce que la religion d'une église ou d'une autre organisation religieuse légalement reconnue peut être enseignée dans les écoles, à condition de ne pas empiéter sur la liberté de religion et de conscience d'autres personnes.

- *Projet de loi sur les minorités nationales et ethniques*

7. La Commission des minorités nationales et ethniques de la Sejm (Chambre basse du Parlement) a passé plusieurs années à élaborer un projet de loi portant sur les minorités nationales et ethniques. Ce projet de loi est étroitement lié aux travaux sur la future ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Le projet est actuellement en cours d'examen par le Parlement : il semble qu'il suscite une certaine controverse et le calendrier de son adoption n'est pas encore fixé. Il couvre des domaines tels que l'éducation et la culture et traite aussi du droit d'utiliser les langues minoritaires dans les relations avec l'Administration ainsi que de la mise en place d'un Office des minorités nationales et ethniques. L'ECRI encourage la finalisation et l'adoption rapides du projet de loi sur les minorités nationales et ethniques.
8. La Loi sur les élections parlementaires du 28 mai 1993 a donné aux candidats des minorités un traitement préférentiel dans la mesure où les comités électoraux des organisations minoritaires reconnues ne sont pas liés par les seuils fondés par le nombre de voix exprimées à l'échelle nationale. A présent, seule la minorité allemande, grâce à sa forte implantation dans une seule région, détient des sièges au Parlement.

C. Dispositions en matière de droit pénal

9. Le nouveau Code pénal est entré en vigueur en septembre 1998.
10. Le chapitre XIV du Code pénal qui traite des délits contre la paix et l'humanité et des crimes de guerre, prévoit dans son article 118 des peines particulières pour le meurtre ou les coups et blessures perpétrés contre une personne appartenant à quelque groupe ethnique, racial, politique ou religieux que ce soit avec l'intention de détruire ce groupe totalement ou en partie. L'article 119 punit l'usage de la violence ou des menaces envers un groupe de personnes ou un individu motivés par son appartenance nationale, ethnique, politique ou religieuse.
11. L'article 256 punit la propagation publique de systèmes d'Etat fascistes ou totalitaires et l'incitation à la haine fondée sur des différences nationales, ethniques, raciales ou religieuses, tandis que l'article 257 punit les injures publiques proférées à l'encontre d'un groupe ou d'une personne sur la base de son appartenance nationale, ethnique, raciale ou religieuse.

12. Des affaires de mépris et de haine raciaux sont assez rarement portées devant les tribunaux. De septembre 1998 à septembre 1999, 6 cas sur un total de 36 signalés aux autorités ont abouti devant les tribunaux. L'ECRI estime que l'application de la législation dans ce domaine devrait être améliorée et encourage la Pologne à examiner de plus près la mise en pratique actuelle de cette législation, en relevant par exemple le nombre de cas signalés, les mesures prises par les autorités et l'issue des poursuites. Etant donné que de nombreux cas d'agressions et de violences racistes risquent de n'être pas considérés comme tels par les autorités, l'ECRI encourage également la mise sur pied d'un dispositif de collecte de données par lequel l'origine ethnique des victimes d'infractions puisse être volontairement fournie et enregistrée, ce qui permettrait de mesurer plus clairement l'étendue de tout problème éventuel.
13. Dans le domaine de la sensibilisation et de la formation des fonctionnaires d'Etat concernés, l'ECRI recommande que la Pologne prenne toutes les mesures possibles pour que la police, les autorités de poursuite et les juges soient pleinement conscients de l'importance du combat contre la haine raciale et reçoivent des instructions pour prendre les mesures aptes à assurer la pleine application de la législation en vigueur. À cet égard, l'ECRI note que le ministère de la Justice organise à l'intention des juges et des procureurs un certain nombre de stages de formation consacrés aux droits de l'homme et que la Cour suprême organise des séminaires sur le même sujet.
14. Bien que de violentes manifestations de racisme semblent être relativement rares en Pologne, l'ECRI s'inquiète de l'existence d'un certain activisme d'extrême droite, lequel trouve son expression dans la « musique du pouvoir blanc » tout comme dans la publication de documents racistes et antisémites largement diffusés qu'on peut apparemment se procurer sans difficulté auprès des distributeurs de presse. Malgré l'existence de dispositions législatives appropriées visant à combattre pareille littérature, les poursuites sont rares : le seul cas cité est celui d'un historien poursuivi pour avoir publié un ouvrage niant la réalité de l'Holocauste. En rappelant sa recommandation de politique générale n°1, dans laquelle elle appelait les Etats membres à utiliser des mesures législatives pour lutter contre les expressions écrites ou autres incitant à la haine raciale, y compris la production, la distribution et le stockage de tels documents, l'ECRI presse fortement les autorités polonaises de prendre des mesures fermes contre la publication et la diffusion de pareils documents racistes. L'ECRI a également appelé les Etats membres à « prendre des mesures y compris, là où c'est nécessaire, des mesures juridiques, pour lutter contre les organisations racistes », et estime que la Pologne devrait accentuer ses efforts dans cette direction.

D. Dispositions en matière de droit civil et administratif

15. L'article 11, paragraphe 3 du Code du travail de 1996 déclare que « Toute forme de discrimination ethnique dans les relations de travail, notamment si elle est fondée sur le sexe, l'âge, la capacité, la race, la nationalité, les convictions, surtout politiques ou religieuses, ou l'appartenance à un syndicat, ne peut pas être admise ». L'ECRI estime que les termes « ne peut pas être admise » sont un peu vague, bien que les autorités affirment qu'en pratique une personne victime de discrimination peut demander réparation de cette discrimination et des préjudices matériels ou moraux qu'elle a subis. Jusqu'ici, les tribunaux ont pris peu de décisions en vertu de l'article 11.3 du Code du travail ; il est donc difficile d'en évaluer l'efficacité ou la portée.
16. L'ECRI encourage les autorités polonaises à créer une législation associant les droits pénal, civil et administratif pour interdire le racisme et la discrimination dans tous les domaines de la vie (logement, relations contractuelles entre individus, emploi, accès aux prestations sociales, accès aux lieux publics, accès aux bars, restaurants, etc.).
17. En ce qui concerne la réparation juridique pour les victimes de discrimination dans des cas de droit civil et administratif, il a été noté que les décisions des tribunaux sont rarement suivies d'application et que même de simples procès civils peuvent durer jusqu'à 2 ou 3 ans. L'ECRI encourage les autorités polonaises à prendre les mesures appropriées pour s'assurer que les décisions des tribunaux soient prononcées et exécutées dans des délais raisonnables.

E. Organes spécialisés et autres institutions

18. Le Bureau de l'Ombudsman a traité un certain nombre de questions liées aux problèmes du racisme et de l'intolérance, à la fois en ce qui concerne les non-ressortissants et en ce qui concerne les minorités nationales. Par exemple, l'Ombudsman a adressé des recommandations aux autorités à propos de la situation des non-ressortissants, dont quelques-unes ont été incorporées à la nouvelle Loi sur les étrangers. Certaines des plaintes reçues par l'Ombudsman concernent l'intolérance nationale et ethnique. En juin 1995, l'Ombudsman a fait une déclaration dans laquelle il a signalé un phénomène inquiétant dans certaines communautés : la propagation de la haine raciale et religieuse. Il s'est entretenu avec les membres de la communauté rom/tsigane des actes de violence perpétrés contre eux et a exigé une meilleure protection policière de ce groupe.
19. L'ECRI encourage l'Ombudsman à continuer de donner une forte priorité aux problèmes de racisme et d'intolérance et enregistre avec satisfaction la création à cette fin d'une section spécifique du Bureau de l'Ombudsman. L'ECRI réitère ses encouragements à la création d'un organe spécialisé indépendant destiné à lutter contre le racisme et l'intolérance, selon les principes énoncés dans sa recommandation de politique générale n°2 en matière d'organes spécialisés.

20. Au sein du ministère de la Culture et des Arts, le Bureau des minorités nationales accorde des financements supplémentaires aux projets socioculturels des organisations minoritaires, coordonne les efforts impliquant les minorités nationales avec le gouvernement central et l'administration locale, et coopère avec les conseils locaux.
21. La Commission parlementaire pour les minorités nationales et ethniques comprend des représentants des minorités nationales. Elle a contribué à la préparation de la nouvelle Constitution à propos des articles consacrés aux problèmes des minorités et a été responsable de l'élaboration du projet de loi sur les minorités nationales et ethniques.

F. Accueil et statut des non-ressortissants

- *Demandeurs d'asile et réfugiés*

22. En juin 1997, le parlement polonais a promulgué une nouvelle Loi sur les étrangers qui, entre autres, comprend des lignes directrices pour réguler la procédure d'asile en mettant l'accent sur la conformité avec les directives de l'Union européenne.
23. Les décisions concernant le statut des réfugiés et le droit d'asile sont du ressort de l'Office des immigrés et des réfugiés (DMRA) au sein du ministère de l'Intérieur et de l'Administration. Les réfugiés potentiels peuvent faire appel des décisions négatives prises relativement à leur statut par le ministère de l'Intérieur et de l'Administration auprès de l'Office des réfugiés nouvellement créé. Après avoir épuisé ces recours, ils peuvent déposer une plainte devant la Haute Cour administrative.
24. Le HCR a estimé que l'obligation imposée aux demandeurs d'asile de se déclarer à la frontière et une clause de la Loi sur les étrangers imposant des pénalités aux demandeurs d'asile entrés illégalement peut empêcher les demandeurs d'asile de bénéficier de la procédure de détermination du statut de réfugié. En avril 1998, la Haute Cour administrative de Varsovie a tranché en faveur d'un plaignant qui s'était vu refuser le statut de réfugié au motif qu'il n'avait pas fait acte de candidature « au moment où » il avait franchi la frontière.
25. En juin 1997, le HCR a exprimé l'inquiétude que des barrières linguistiques empêchaient certains demandeurs d'asile d'exiger des informations sur le droit d'asile ou de le solliciter. Il semble que certaines personnes détenues en prison dans l'attente de leur expulsion aient signé des documents d'expulsion en croyant signer des demandes d'asile. La nouvelle Loi sur les étrangers énonce que toutes les personnes sollicitant le statut de réfugiés doivent être informées de leurs droits dans leur propre langue : l'ECRI encourage les autorités polonaises à s'assurer que cette possibilité soit disponible en pratique tout au long de la procédure de demande d'asile.

26. Certains observateurs ont critiqué la longueur des délais survenant dans l'examen initial de demandes de statut de réfugié tout comme le recours à des centres de regroupement d'expulsés au lieu de centres d'accueil pour réfugiés. Les autorités ont invoqué le manque de ressources comme cause principale de ces problèmes, mais affirment que les procédures ont été à présent accélérées et que les décisions interviennent en moyenne dans les huit mois.
27. Des personnes qui ont fait l'objet d'une décision d'expulsion et dont il y a lieu de croire qu'elles risquent de s'enfuir, aussi bien que des personnes qui ont contrevenu aux dispositions de la Loi sur les étrangers, peuvent être maintenues dans des centres de détention « fermés » pour une durée maximale de 90 jours : l'autorisation de placer des personnes dans ces centres doit être demandée au tribunal par les autorités de la voïvodie.
28. L'ECRI encourage les autorités polonaises à veiller à ce que les gardes-frontières et les personnes responsables du traitement des demandes d'asile reçoivent une formation permanente et complète axée sur la sensibilisation aux problèmes du racisme et de la discrimination et sur la manière dont ils concernent leur travail. Elle encourage les autorités à continuer de coopérer avec le HRC et d'autres organismes internationaux et ONG nationales dans le suivi des procédures d'asile et de l'amélioration de la situation dans les domaines préoccupants comme ceux mentionnés ci-dessus.

- ***Immigration clandestine***

29. Bien qu'il soit difficile d'en prendre la mesure, le phénomène de l'immigration clandestine ne semble pas être un problème très sérieux en Pologne à l'heure actuelle. Toutefois, le trafic des immigrés clandestins provenant essentiellement du sous-continent asiatique existe bel et bien. Le nouveau Code pénal a introduit des peines pour ce trafic et plusieurs des principaux meneurs ont déjà été arrêtés. L'ECRI souligne que les immigrés clandestins victimes de pareil trafic devraient être traités dans le respect des droits de l'homme fondamentaux et avoir normalement accès aux services nécessaires.

- ***Intégration des immigrés***

30. En avril 1998, la responsabilité de la gestion du programme aidant les réfugiés à s'intégrer à la société polonaise a été transférée du DMRA à la Direction de l'assistance sociale du ministère du Travail, qui, à son tour, en a délégué la responsabilité aux autorités locales (voïvodies). En janvier 1999, cette responsabilité a été transférée à un niveau local inférieur, le *powiat* (arrondissement). On a toutefois signalé que les autorités locales ne possèdent pas toujours les informations ou les ressources en personnel appropriées pour leur permettre d'appliquer le programme. L'ECRI encourage les autorités polonaises à faire en sorte que les instances administratives responsables des mesures contribuant à l'intégration des réfugiés soient

dotées des compétences et des ressources nécessaires à l'accomplissement de leur tâche.

31. Etant donné les nouveaux modes d'immigration qui ont conduit à une augmentation du nombre d'immigrés en Pologne, l'ECRI encourage les autorités à prendre des mesures pour que des structures et des politiques appropriées existent à tous les niveaux de façon à faire face à la nouvelle situation et à assurer l'intégration réussie des immigrés dans la société polonaise. De telles mesures comprennent, entre autres, l'enseignement de la langue, une assistance et des conseils en matière de prestations sociales et d'allocations, une formation et d'autres mesures visant à faciliter l'intégration sur le marché du travail, et une formation appropriée des fonctionnaires d'Etat qui entrent en contact avec les immigrés dans le cadre de leur travail.
32. L'ECRI encourage aussi les autorités polonaises à prendre en compte les implications que les nouveaux modes d'immigration peuvent avoir sur l'incidence du racisme et de la discrimination à l'intérieur de la société polonaise. Elle encourage les autorités à confier la responsabilité globale en ce domaine à une instance gouvernementale appropriée et de s'assurer en outre que les problèmes du racisme et de la discrimination soient pris en considération à tous les niveaux des diverses instances administratives concernées.

G. Accès aux services publics

- Accès à l'éducation

33. Selon la Loi de septembre 1991 sur le système éducatif, nul établissement ne peut faire dépendre l'inscription d'un enfant et l'enseignement qu'il reçoit de sa race, de sa religion ou de sa nationalité.
34. Les fondements juridiques de l'enseignement des langues minoritaires et leur usage comme langues de travail à l'école sont la Loi sur l'enseignement de 1991 et les Directives du ministre de l'Education (1992) en matière d'activités éducatives visant à préserver l'identité nationale, ethnique et linguistique des élèves issus des groupes minoritaires. Les minorités nationales présentes en Pologne gèrent plusieurs écoles destinées à l'enseignement de leur langue. La Loi régit également l'organisation, dans les écoles primaires et secondaires, de cours de langue maternelle destinés aux enfants d'origine ethnique non polonaise. Les écoles minoritaires bénéficient de subventions supplémentaires allouées par le ministère de l'Education, qui subventionne aussi la publication de livres scolaires dans les langues minoritaires et coopère avec les groupes minoritaires dans l'élaboration des programmes et la préparation des manuels scolaires.

35. La Loi sur l'enseignement prévoit que les écoles devraient organiser des cours d'instruction religieuse à la demande des parents. Bien que des représentants de l'Eglises catholique enseignent la religion dans la plupart des écoles, les parents peuvent exiger des cours d'éducation religieuse, financés par le Ministère, dans n'importe laquelle des religions légalement reconnues. Les enfants ont également le choix entre des cours de religion et des cours de morale, bien que le bureau du Médiateur ait déclaré que l'enseignement de la morale n'est parfois pas dispensé en raison de restrictions financières.
36. Il semble qu'on ne dispose pas de données qui permettraient un suivi précis de la situation des enfants issus des divers groupes minoritaires dans le domaine de la réussite scolaire : il est par conséquent difficile d'estimer l'ampleur du désavantage et de la discrimination que les différents groupes peuvent éventuellement affronter. L'ECRI encourage les autorités polonaises à identifier des moyens permettant un suivi de la situation en la matière, en prêtant une attention particulière au respect de la vie privée des individus, à la protection des données et au droit à l'auto-déclaration.
37. Malgré le manque de données précises dans ce domaine, on a observé que les taux d'accès aux études supérieures sont généralement faibles chez les minorités nationales. Les enfants roms/tsiganes sont particulièrement défavorisés et la plupart ne terminent même pas leur scolarité primaire. Certaines écoles ont introduit des classes préparatoires spéciales pour les enfants roms, arguant qu'en raison du désavantage économique, des barrières linguistiques et de l'analphabétisme parental, ces enfants sont en retard sur leurs homologues non roms quand ils commencent l'école. L'ECRI recommande vivement aux autorités polonaises de prendre des mesures pour assurer effectivement aux enfants de la minorité rom la jouissance de chances égales d'accès à l'éducation. À cet égard, elle attire leur attention sur les propositions énoncées dans sa Recommandation de politique générale n°3 en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes.

H. Emploi

38. Il semble qu'on dispose de peu d'informations sur l'ampleur possible de la discrimination dans le domaine de l'emploi, que ce soit des données statistiques sur les taux de chômage dans les divers groupes minoritaires ou une jurisprudence concernant une disposition appropriée contre la discrimination dans le Code du travail. On signale que dans certaines régions, des groupes comme les communautés roms/tsiganes ont des difficultés à trouver des emplois : les autorités attribuent ce problème à l'évolution de la situation du marché du travail et à un manque de qualification dans la population rom, bien que l'ECRI souligne qu'un désavantage sur le marché du travail peut dans bien des cas être aussi attribué à une discrimination et des préjugés directs, tout comme à une discrimination antérieure dans l'accès à l'éducation et à l'égalité sociale.

39. L'ECRI encourage les autorités polonaises à identifier les moyens d'assurer le suivi de la situation des divers groupes minoritaires présents en Pologne sur le marché du travail, afin de repérer les domaines où une discrimination peut s'exercer.
40. La Loi du 14 décembre 1994 sur l'emploi garantit le droit de solliciter un emploi à tous les étrangers possédant le statut de réfugié politique ou qui sont en possession d'un permis de séjour permanent. On a signalé que les justifications exigées pour la délivrance de permis de travail aux non-ressortissants, notamment l'exigence d'une preuve de résidence permanente, peuvent rendre l'accès au marché du travail difficile pour les non-ressortissants.
41. Etant donné l'augmentation du nombre d'immigrés désirant trouver un emploi, l'ECRI recommande que les autorités polonaises adoptent des mesures particulières afin d'aider ces nouveaux arrivants à entrer sur le marché du travail : de telles mesures devraient comprendre, par exemple, des cours de langue, des stages de recyclage pour adapter leur expérience et leurs qualifications aux besoins du marché et des mécanismes incitant les non-ressortissants à créer leur propre entreprise.

I. Groupes vulnérables

Cette section traite de certains groupes minoritaires qui peuvent être particulièrement exposés au racisme, à la discrimination et à l'intolérance dans le pays en question. Elle n'a pas pour but de dresser un tableau exhaustif de la situation de tous les groupes minoritaires dans le pays en question, et son contenu n'implique aucunement que les groupes non mentionnés ci-dessous ne sont confrontés à aucun problème en matière de racisme et de discrimination.

- Minorités nationales

42. La Pologne a l'un des plus faibles pourcentages de minorités en Europe (2,5 à 3% de la population). De nombreux groupes minoritaires sont concentrés dans des régions particulières, souvent près des frontières. Certaines tensions impliquant des groupes minoritaires précis ont été relevées dans différentes régions ; par exemple, certains conflits se sont concentrés autour du problème de la propriété religieuse. Il y a également eu par le passé une tendance à l'hostilité envers certains groupes comme la minorité allemande et la minorité ukrainienne. L'ECRI espère que toutes les tensions résiduelles s'atténueront à mesure que les minorités nationales prendront une part plus active et plus reconnue à la vie publique polonaise.

- **Personnes de couleur (« minorités visibles »)**

43. Des agressions violentes contre les personnes de couleur (« *minorités visibles* ») ne sont pas fréquentes ; il survient toutefois des incidents de harcèlement verbal. On a signalé qu'un nombre significatif de visiteurs d'origine africaine, asiatique ou arabe ont subi un type d'agression ou un autre durant leur séjour en Pologne, souvent sous la forme d'injures verbales fondées sur la couleur de leur peau. Des étudiants noirs auraient également été attaqués¹. On signale aussi des opinions négatives envers certains groupes d'immigrés : par exemple, un sondage d'opinion a révélé que 60% des Polonais étaient opposés aux immigrés asiatiques.
44. La plupart des témoignages de harcèlement et d'agressions dans ce domaine sont de nature anecdotique puisque la législation en vigueur n'a été employée que rarement. L'ECRI encourage les autorités polonaises à entreprendre des recherches sur l'étendue et les manifestations de ces formes de harcèlement et de violence envers les minorités visibles, concentrées en particulier sur la réponse donnée par les autorités à toute plainte déposée à ce sujet. L'ECRI encouragerait également les autorités polonaises à envisager des moyens d'évaluer l'expérience et la perception du racisme et de la discrimination du point de vue des victimes, ainsi qu'elle le suggère dans sa recommandation de politique générale n°4 en matière d'enquêtes et de sondages.

J. Suivi de la situation

45. Il est très difficile de déterminer avec précision l'effectif de quelque groupe ethnique ou national que ce soit en Pologne, puisque les recensements postérieurs à la Seconde Guerre mondiale ne comportent plus de questions concernant l'identité ethnique. Il est envisageable qu'une telle question soit posée lors du prochain recensement, qui doit avoir lieu en 2001, bien que le Parlement n'ait pas encore pris de décision à ce sujet.
46. L'ECRI encourage les autorités polonaises à envisager des moyens de mettre au point un système cohérent et complet de collecte de données qui permette l'évaluation de la situation des divers groupes minoritaires vivant en Pologne et de l'ampleur des manifestations de racisme et de discrimination. Un tel système de collecte de données devrait se fonder sur l'auto-déclaration volontaire des personnes impliquées et être conçu en tenant particulièrement compte du droit à la vie privée et des normes en vigueur pour la protection des données.

¹ Cf. *La police*.

K. Médias

47. Bien que l'ensemble de la presse d'intérêt général condamne les manifestations de racisme, de xénophobie, d'antisémitisme et d'intolérance, on signale que certains journaux publient des textes antisémites, surtout sous la forme de lettres de lecteurs. L'ECRI encourage les professionnels des médias à envisager l'introduction de mécanismes d'autorégulation tels que l'adoption de codes déontologiques pour lutter contre pareils comportements. La grande disponibilité de documents d'extrême droite est également une source d'inquiétude : ce problème est abordé ci-dessus au paragraphe 15.
48. La Loi sur l'audiovisuel a élargi l'accès des groupes minoritaires à la radio de service public et stipule que les besoins des minorités nationales et des groupes ethniques devraient être pris en considération (article 21, alinéa 9). Certaines stations de service public diffusent des programmes dans des langues minoritaires.

L. Conduite de certaines institutions

- *La police*

49. L'ECRI est préoccupée par certains témoignages qui rapportent que la police n'agit pas de façon appropriée en présence de délits racistes. Des membres de la communauté rom/tsigane, ainsi que des étudiants noirs, auraient été victimes d'agressions, souvent perpétrées par des « skinheads ». Selon certaines sources, on reproche à la police de répondre tardivement à ce genre d'actes et de ne pas mener d'investigations suffisantes. Les agressions d'ordre raciste ou xénophobe doivent être poursuivies activement, classées correctement et suivies. L'ECRI rappelle sa recommandation de politique général n° 1, dans laquelle elle demande aux gouvernements de « veiller à ce que la poursuite pénale d'agressions de type raciste ou xénophobe soit une priorité absolue et qu'elle soit menée activement et de façon cohérente ». Dans cette optique, l'ECRI souligne aussi l'importance de la formation des officiers de police aux questions de racisme et de discrimination. Ces officiers ont besoin d'être sensibilisés aux problèmes de racisme et d'intolérance et d'être spécifiquement formés pour identifier et traiter efficacement des crimes à caractère xénophobe. A ce jour, la police ne semble pas bénéficier d'une telle formation.
50. L'ECRI est également préoccupée par le récit d'abus et de violences policières à l'encontre de la communauté rom/tsigane. Les Roms/Tsiganes qui ont quitté la Roumanie pour la Pologne se trouvent dans une situation particulièrement vulnérable ; des membres de cette communauté sont souvent déplacés par la police et, bien que nous ne disposions pas de détails concrets, certaines sources nous laissent craindre que ces Roms/Tsiganes sont victimes d'abus de la part de la police. L'ECRI met l'accent sur le fait que les autorités ne doivent tolérer aucune brutalité chez les policiers, et que ceci doit être affirmé clairement par une condamnation ferme et publique, formulée par les

responsables politiques et les membres dirigeants de la police. Des mesures doivent être prises pour enquêter sur toute mauvaise pratique signalée et pour sanctionner les coupables. Ces investigations doivent être menées par une instance indépendante. Des mesures devraient également être prises pour encourager et aider les victimes à porter plainte. De telles mesures pourraient inclure la désignation de médiateurs issus de groupes minoritaires et l'intensification du recrutement de policiers parmi les membres de ces groupes, accompagnés, si nécessaire, d'une aide pour leur permettre de remplir les conditions d'embauche.

SECTION II : PROBLEMES PARTICULIEREMENT PREOCCUPANTS

51. Dans cette section de ses rapports pays par pays, l'ECRI souhaite attirer l'attention sur un nombre limité de problèmes dont elle estime qu'ils méritent une attention particulière et urgente de la part du pays concerné. Dans le cas de la Pologne, l'ECRI souhaiterait attirer l'attention sur la nécessité d'une sensibilisation de la population en général aux problèmes du racisme et de la discrimination, notamment en ce qui concerne l'antisémitisme et à la situation de la communauté rom/tsigane.

M. Climat dans l'opinion

52. Dans son premier rapport sur la Pologne, l'ECRI avait noté une certaine insensibilité du grand public aux problèmes auxquels se heurtent les groupes minoritaires et un manque d'intérêt prononcé pour les cultures et sociétés « étrangères » en même temps qu'une persistance des sentiments antisémites. Les avis sont partagés sur la question de savoir s'il y a eu recrudescence du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme et de l'intolérance en Pologne depuis la chute du système communiste, ou s'il s'agit simplement d'une plus grande liberté d'exprimer des sentiments négatifs déjà présents dans l'opinion publique. Quoi qu'il en soit, l'ECRI note que des signes d'attitudes généralement négatives envers certains groupes minoritaires demeurent un sujet de préoccupation et qu'en particulier l'antisémitisme continue d'être un problème dans la société polonaise.
53. L'ECRI estime que les mesures tendant actuellement à instaurer un cadre juridique et politique reconnaissant l'existence et les besoins des minorités nationales en Pologne sont un signe encourageant dans une société où, avant les changements de 1989, toute reconnaissance de l'existence de groupes nationaux minoritaires était étouffée. L'ECRI a néanmoins l'impression qu'en Pologne il conviendrait avant toute chose de reconnaître l'existence du racisme et de la discrimination et leurs manifestations dans la société et de sensibiliser la population à ces problèmes. Ces questions ne semblent pas à l'heure actuelle susciter beaucoup d'intérêt dans le grand public et le soutien apporté par la société aux activités antiracistes a été plutôt limité, bien que l'ECRI note que le secteur des ONG a récemment commencé à se concentrer davantage sur ces problèmes.

54. L'ECRI souligne le rôle important joué par l'éducation à la fois formelle et informelle dans la sensibilisation aux problèmes du racisme et de l'intolérance et encourage les autorités polonaises à concentrer leurs efforts dans ce domaine. Elle note que de nombreuses écoles ont introduit des programmes qui fournissent des informations sur le patrimoine culturel des divers groupes minoritaires de Pologne et qu'une révision générale des manuels scolaires après l'effondrement du communisme a donné l'occasion de supprimer divers stéréotypes, notamment grâce à la mise en place de commissions bilatérales pour débattre du traitement de certaines questions. L'ECRI s'inquiète toutefois d'apprendre qu'un livre d'histoire controversé comportant des allusions antisémites a figuré en 1998 sur la liste des manuels recommandés par le ministère de l'Éducation : cette inclusion avait été vivement critiquée par certains milieux de la société civile et il semble que cet ouvrage ne sera plus recommandé par le ministère. À cet égard, l'ECRI rappelle qu'elle a tout particulièrement proposé, dans sa Recommandation de politique générale n°1, que les gouvernements « fassent en sorte que les programmes scolaires, dans le domaine de l'enseignement de l'histoire, par exemple, soient conçus de manière à favoriser l'appréciation de la diversité culturelle » et presse les autorités polonaises de s'assurer que cette recommandation soit mise en pratique dans leur pays.
55. L'ECRI considère également qu'une plus grande sensibilisation est nécessaire au niveau de la société en général. Les personnalités politiques et les leaders d'opinion ont un rôle crucial à jouer à cet égard. Tandis que les attitudes xénophobes et antisémites agressives sont l'apanage d'une poignée de partis politiques et de groupes marginaux tels que les « skinheads », certains partis politiques modérés ont eux aussi eu recours à une certaine dose de rhétorique nationaliste et ont, dans certains cas, absorbé dans leurs rangs quelques activistes d'extrême droite. On a signalé que certains politiciens ont coloré leur discours de nuances antisémites, en « accusant » par exemple leurs adversaires d'être d'origine juive, même si des manifestations déclarées d'antisémitisme virulent ont été dans leur ensemble rejetées par les électeurs. Sur un plan plus général, il semble que les hommes politiques manifestent un certain manque d'intérêt lorsqu'il s'agit d'aborder les questions du racisme et de la discrimination. L'ECRI souligne la double responsabilité des hommes politiques qui devraient, d'une part, dénoncer les manifestations de racisme, d'antisémitisme, de xénophobie et d'intolérance, et, d'autre part, prendre des mesures positives pour lutter contre ces phénomènes.
56. L'antisémitisme en Pologne demeure une question sensible, qui est parfois mise au premier plan par des conflits abondamment médiatisés telle que la récente controverse sur l'érection d'un calvaire près d'Auschwitz. Vu le nombre infime de Juifs en Pologne comparé aux années d'avant la Seconde Guerre mondiale (la communauté juive comptait alors 3,3 millions de personnes contre environ 15-20 000 aujourd'hui), diverses manifestations de sentiments antisémites dans la population ont incité certains observateurs à parler d'un « antisémitisme polonais sans Juifs ». Bien que des manifestations violentes de cet antisémitisme, telles que des profanations de cimetières juifs, semblent s'être raréfiées ces dernières années, on relève qu'un climat antisémite général persiste encore dans la société polonaise et trouve son

expression, par exemple, dans les lettres de lecteurs publiées par les journaux ou par les concepts antisémites qui sont encore parfois employés dans la langue quotidienne.

57. Pour lutter contre le problème spécifique de l'antisémitisme en Pologne, l'ECRI souligne le rôle que doivent jouer dans la société les divers leaders d'opinion, que ce soient les politiciens, l'Église catholique, les médias ou la société civile, en dénonçant de façon systématique toutes manifestations d'antisémitisme et en prenant des mesures pour que leurs propres instances opposent un front cohérent et sans failles à ce phénomène. Il conviendrait en particulier de résister à la tentation d'exploiter, dans un but de sensationnalisme ou pour en tirer un avantage, des questions qui ont tendance à ranimer l'expression publique de l'antisémitisme, comme les demandes de restitution des biens juifs présentées récemment par des organisations juives américaines ou la controverse du « calvaire d'Auschwitz » mentionnée ci-dessus.
58. Si l'ECRI n'ignore pas que la question de l'antisémitisme est souvent perçue comme un domaine dans lequel la Pologne est très critiquée par le monde extérieur, elle n'en encourage pas moins la société polonaise dans son ensemble à reconnaître ce phénomène et à le combattre de l'intérieur. Dans ce contexte, l'ECRI encourage les initiatives qui diffusent la connaissance de la culture juive et de la contribution apportée par la communauté juive à la société polonaise, et notamment des initiatives qui fournissent des informations sur l'histoire de la communauté juive de Pologne : à cet égard, l'ECRI note que certaines initiatives intéressantes ont été financées par le ministère de la Culture. Elle se réjouit aussi de signes indiquant que la société civile polonaise commence à se mobiliser et à organiser des activités pour lutter contre l'antisémitisme et favoriser le développement ultérieur de l'action sociale dans ce domaine.

N. Communauté rom/tsigane

59. Les préjugés envers la communauté rom/tsigane persistent dans la société et conduisent certainement à des discriminations dans la vie quotidienne : on a cité l'exemple d'une banque qui a ordonné à ses agences de ne pas accorder de crédit aux clients roms/tsiganes. On signale que la communauté rom/tsigane est généralement rejetée par les communautés polonaises à côté desquelles elle vit et qu'il se produit effectivement des conflits au niveau local, bien que leurs motivations ethniques soient rarement reconnues. L'agression de membres de la communauté rom/tsigane (voir ci-dessus²) – souvent par des « skinheads » - en est un exemple évident. Certaines sources ont également indiqué que les communautés roms/tsiganes subissent une discrimination de la part des autorités locales dans la fourniture de services. L'ECRI attire l'attention des autorités polonaises sur sa Recommandation de politique générale n°3 en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance

² Cf. *La police*.

envers les Roms/Tsiganes et rappelle en particulier qu'elle incite les gouvernements à prendre des mesures appropriées pour s'assurer que justice soit faite promptement et complètement dans les affaires concernant des violations des droits fondamentaux des Roms/Tsiganes et notamment qu'aucune impunité ne soit tolérée à quelque degré que ce soit en ce qui concerne les délits commis contre les Roms/Tsiganes. L'ECRI souligne encore qu'il est particulièrement important de rendre illégale toute discrimination de la part des membres des autorités publiques dans l'exercice de leurs fonctions. L'ECRI recommande vivement aux autorités polonaises de consacrer une attention immédiate à ces problèmes.

BIBLIOGRAPHIE

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

1. CRI (97) 59 : Rapport sur la Pologne, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, septembre 1997
2. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Octobre 1996
3. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
4. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
5. CRI (98) 30 : Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
6. CRI (98) 80 : Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, Strasbourg 1998
7. CDMG (98) 11 : « Sécurité de résidence des immigrants de longue durée : étude comparative de la législation et de la pratique des pays européens », Comité européen sur les migrations, Conseil de l'Europe, Février 1998
8. The condition of foreigners (publication du Conseil de l'Europe)
9. CAHAR(98)1 : Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides, Compilation of summary descriptions of asylum procedures in selected member States, document du Conseil de l'Europe, mars 1998
10. Col. Etudes et Travaux n° 53 : Migrants et minorités dans la Communauté, un défi pour les collectivités territoriales et les institutions de formation (publication du Conseil de l'Europe), Novembre 1996
11. SEM/IST(94)15 : Seminar on Racism and Anti-Semitism – Polish anti-Semitism or anti-Semitism in Poland, Mr Stanislaw KRAJEWSKI (publication du Conseil de l'Europe), Décembre 1994
12. DECS/Rech(94)58 : Educational Opportunities for representatives of national minorities in Poland (publication du Conseil de l'Europe), July 1994
13. Réponse des autorités polonaises au questionnaire de l'ECRI

14. La Constitution de la République de Pologne, adoptée par l'Assemblée Nationale du Gouvernement de Pologne, avril 1997
15. Rapport annuel 1996/1997, Commissioner for Civil Rights Protection, Republic of Poland
16. Formal and legal conditions of organising education for children and young people of national minorities in Republic of Poland, Ministère de l'éducation nationale de la République de Pologne, août 1999
17. Loi sur les étrangers (projet), Ministère des affaires intérieures, août 1995
18. Cultural Heritage at the regional level, program guidelines, Ministère de l'éducation nationale, Octobre 1995
19. Loi du 6 juin 1997, Code pénal, République de Pologne
20. Statistical data on migration 1990 – 1996, Series : Statistics, Vol. 1, Office for Migration and Refugee Affairs, Ministère de l'Intérieur, mai 1996
21. State Border Protection, Border Traffic Control, Basis statistical data, Polish Border Guards Headquarters, 1999
22. Polish Border Guards, Polish Border Guards Headquarters, 1999
23. The Border Guards of the Republic of Poland, Polish Border Guards Headquarters, 1999
24. CERD/C/SR.1222 : Compte rendu analytique de la 1222e séance, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (Nations Unies), Décembre 1997
25. A/48/18 : Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (Nations Unies), Mars 1994
26. CERD/C/226/Add.2 : Douzième rapport périodique des Etats parties, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (Nations Unies), Septembre 1992
27. CERD/C/299/Add.10 : Quatorzième rapport périodique des Etats parties, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (Nations Unies), Février 1997
28. CERD/C/304/Add.36 : Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (Nations Unies), octobre 1997
29. E/1994/104/Add.13 : 3ème rapport périodique du Conseil économique et social (Nations Unies), Janvier 1997
30. CCPR/C/95/Add.8 : 4ème rapport périodique sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Nations Unies), Mars 1997
31. Country Reports on Human Rights Practices for 1997, US Department of State, January 1998
32. Country Reports on Human Rights Practices for 1998, US Department of State, February 1999
33. Rapport annuel 1997, International Helsinki Federation for Human Rights, 1997
34. Extrémisme en Europe, CERA, 1997

35. Vers une politique migratoire européenne, Dariusz Stola, Hommes & Migrations, n° 1216, Novembre-Décembre 1998
36. Conflict or collaboration, the media and minority issues, Fundacja Kultury Chrześcijańskiej, Znack
37. New Xenophobia in Europe, Bernd Baumgartl - Adrian Favell Editors
38. Democracy in Poland by Marcin Krol, Sussex European Institute – European Commission – Council of Europe, August 1996

