

Quatrième Avis sur la Pologne - adopté le 6 novembre 2019

Résumé

En Pologne, les personnes appartenant à des minorités nationales continuent de bénéficier de la protection juridique de leurs droits prévue par la Convention-cadre, ainsi que d'un soutien financier d'un niveau satisfaisant dans les domaines de la culture, des médias et de l'éducation. Quelques modifications affectant directement les minorités sont intervenues sur le plan législatif. Un ensemble d'amendements à la loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale visant à combler un certain nombre de lacunes a été adopté par la Diète (*Sejm*) en 2015, mais ce projet de loi n'a finalement pas été signé par le Président. Par ailleurs, trois tentatives ont été effectuées pour faire reconnaître les Silésiens en tant que minorité nationale et le silésien en tant que langue nationale, mais sans succès.

Le « Programme 2014-2020 pour l'intégration de la communauté rom en Pologne » a abouti à des améliorations concrètes, en particulier dans le domaine de l'éducation. En effet, le taux de décrochage précoce chez les enfants roms a diminué, notamment grâce au travail de plus de 90 assistants Roms dans les écoles. Néanmoins, des problèmes subsistent en ce qui concerne la préscolarisation et le passage au deuxième cycle du secondaire (appelé « éducation secondaire » en Pologne). De plus, la discrimination à l'encontre des Roms sur le marché du travail et dans le domaine du logement reste monnaie courante, et des efforts supplémentaires devraient être fournis pour lutter contre l'antitsiganisme dans la société.

Si les autorités s'efforcent de promouvoir la tolérance et la compréhension, certains événements s'étant produits au cours de ce cycle de suivi indiquent que l'intolérance, le racisme et la xénophobie restent présents dans la société, voire qu'ils ont gagné du terrain. Ces phénomènes ciblent souvent les minorités juive et rom, mais aussi, de plus en plus souvent, les membres de la minorité ukrainienne et les migrants originaires d'Ukraine. Le groupe le plus visé par ces attaques est celui des musulmans, notamment depuis la crise des réfugiés de 2015. Les représentants des minorités nationales se sont déclarés profondément préoccupés par le fait que ni les autorités locales, ni les autorités nationales ne réagissent suffisamment face aux déclarations, manifestations, voire aux actes de violence des groupes extrémistes. En outre, le fait que les allégations de crime de haine et d'actes de discrimination ne soient pas toujours suivis d'enquêtes effectives ni de poursuites ne fait que favoriser le non-signalement de tels actes et renforcer le manque de confiance dans l'efficacité des voies de recours. En outre, les membres de certaines minorités ont l'impression que le traitement que les autorités polonaises réserve à leur groupe dépend des relations de la Pologne avec les pays voisins dont ils proviennent.

Par ailleurs, des subventions continuent d'être allouées aux activités culturelles et médiatiques des minorités nationales, et les autorités soutiennent une grande diversité d'institutions et de projets visant notamment préserver le patrimoine juif en Pologne. Néanmoins, les financements octroyés reposent presque exclusivement sur des projets et leur montant a très peu augmenté malgré la bonne santé économique du pays et la hausse générale des dépenses du gouvernement. Ainsi, les dépenses pour l'enseignement des langues minoritaires ont augmenté de façon significative, bien que l'on ne soit pas en mesure d'affirmer avec certitude que les fonds versés sont intégralement utilisés à cette fin. Par ailleurs, malgré les recommandations précédemment émises à cet égard, aucun manuel pour les minorités ukrainienne et lemkovienne n'a été conçu, et l'avenir de la formation des enseignants de kachoube reste incertain.

Enfin, la ville d'Opole a été étendue, aux dépens de communes voisines où vivait un nombre significatif de personnes appartenant à la minorité allemande, et ce, sans tenir compte du résultat des consultations tenues avec les habitants. Dans les localités rattachées à Opole, les membres de la minorité allemande sont privés de droits linguistiques et participatifs dont ils jouissaient avant cette réforme territoriale.

Recommandations pour action immédiate¹ :

- Adopter, mettre en œuvre, suivre et évaluer régulièrement, avec la participation des Roms, un Programme pour l'intégration des Roms pour l'après-2020 qui contient des mesures de lutte contre l'antitsiganisme destinées à la population majoritaire, ainsi que le développement de mécanismes de consultation au niveau local et l'octroi d'un soutien financier pluriannuel aux projets lorsque nécessaire ; dans le cadre de ce Programme, développer le programme relatif aux assistants scolaires pour les Roms et prendre des mesures visant à renforcer la scolarisation des enfants roms, en particulier aux niveaux préscolaire et secondaire ; et s'assurer que tous les fonds alloués à l'amélioration des conditions de logement des Roms soient bien utilisés à cette fin.
- Renforcer la protection et la promotion des cultures et des identités des personnes appartenant aux minorités nationales, en tenant effectivement compte des besoins des moins nombreuses d'entre elles, notamment en octroyant un financement suffisant et à plus long terme aux associations de minorités nationales.
- Mener une action résolue pour promouvoir le dialogue interculturel et la compréhension mutuelle entre la majorité et les différents groupes minoritaires, ainsi que les communautés religieuses présentes en Pologne ; condamner au plus haut niveau politique toutes les manifestations d'intolérance et d'hostilité reposant sur des considérations ethniques dans le discours politique et dans les médias, et promouvoir activement un sentiment d'appartenance à un même pays fondé sur l'acceptation de la complexité de l'histoire de la Pologne ; redoubler d'efforts pour lutter contre les discours de haine et détecter, enregistrer et mener des enquêtes effectives sur les cas allégués de crime de haine, ainsi que pour en poursuivre les auteurs et les sanctionner.
- Prendre des mesures pour renforcer la qualité de l'enseignement des/dans les langues minoritaires en assumant une plus grande part de responsabilité dans la conception de nouveaux matériels pédagogiques, en faisant en sorte que les fonds transférés aux autorités locales aux fins de l'enseignement de ces langues soient spécialement affectés à ce domaine et en garantissant la disponibilité d'enseignants qualifiés, notamment pour l'enseignement du kachoube.

¹ Les recommandations ci-dessous apparaissent dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

Table des matières

RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMEDIATE.....	2
AUTRES RECOMMANDATIONS	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
I. PRINCIPAUX CONSTATS	5
ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES AUTRES RECOMMANDATIONS	8
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	9

I. Principaux constats

Processus de suivi

1. Ce quatrième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Pologne a été adopté conformément à l'article 26(1) de la Convention-cadre et de la règle 23 de la Résolution (97)10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le quatrième Rapport étatique², soumis par les autorités le 9 avril 2019, sur les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de sa visite, dans le cadre de laquelle il s'est rendu dans les villes de Przemyśl, Rzeszów, Cracovie, Gliwice et Varsovie entre le 15 et le 19 juillet 2019. Le Comité consultatif tient à remercier les autorités polonaises pour leur excellente collaboration dans l'organisation de cette visite, pour leur approche coopérative de façon générale et pour l'assistance fournie avant, pendant et après la visite dans le pays, ainsi que pour les précieuses contributions apportées par d'autres interlocuteurs pendant son séjour.

2. Le Rapport étatique, qui était attendu le 1^{er} avril 2017, a malheureusement été soumis avec un retard de 24 mois. Pourtant finalisé à la fin de l'année 2016, il ne traitait explicitement qu'une partie des recommandations émises par le Comité consultatif dans son troisième Avis. Aussi a-t-il été demandé aux autorités de fournir par écrit une quantité importante d'informations supplémentaires. Le Comité consultatif a apprécié le fait qu'elles aient répondu très efficacement à ces demandes, soumettant des communications écrites en juin puis en septembre 2019. Il note avec satisfaction que l'établissement du quatrième Rapport étatique a donné lieu à un large processus de consultation auquel ont notamment participé des représentants des minorités nationales et des membres de la société civile. Quelques commentaires et corrections effectués par des représentants des minorités nationales figurent à l'Annexe 8 du document.

3. Le troisième Avis du Comité consultatif, ainsi que la troisième Résolution du Comité des Ministres sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Pologne, ont été traduits en polonais, examinés par la Commission mixte du gouvernement et des minorités nationales et ethniques et publiés sur le site internet du ministère de l'Intérieur et de l'Administration de la Pologne³. Le Comité consultatif regrette que cet Avis n'ait pas été traduit dans des langues minoritaires et qu'aucune réunion de suivi avec le Comité consultatif n'ait été organisée après la publication de ces documents.

Vue d'ensemble de la situation actuelle

4. Le cadre législatif de protection des droits des minorités nationales en Pologne n'a pratiquement pas évolué au cours de la période examinée. La Loi de 2005 sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale, ainsi que d'autres lois pertinentes, continuent de garantir l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux droits consacrés par la Convention-cadre, tels que le soutien aux cultures et médias des minorités, la participation aux affaires publiques, l'enseignement des langues minoritaires et, dans les zones de forte implantation, l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec l'administration et les indications topographiques. Les principales institutions pertinentes pour les questions relatives aux minorités nationales sont toujours le Service des minorités nationales et ethniques et des confessions religieuses, qui ne relève plus du ministère de l'Administration et du Numérique mais du ministère de l'Intérieur et de l'Administration, la Commission mixte du gouvernement et des minorités nationales et ethniques en tant qu'organe consultatif, le Plénipotentiaire du gouvernement pour l'égalité de traitement et le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme. Si,

² Quatrième Rapport étatique sur la Pologne (en anglais), reçu le 9 avril 2019.

³ Disponible en polonais et en anglais sur le [site internet du ministère de l'Intérieur et de l'Administration](#).

pendant la période de référence, le montant des ressources investies dans la culture des minorités nationales est resté à peu près stable, les sommes allouées à l'enseignement des langues minoritaires ont augmenté.

5. Dix ans après l'entrée en vigueur de la loi sur les minorités nationales et ethniques, un ensemble d'amendements visant à réformer cette loi a été mis au point en étroite consultation avec des représentants des minorités nationales. Plusieurs des modifications proposées visaient à donner suite à des recommandations précédemment émises par le Comité consultatif. Le projet de texte a été approuvé par la Diète (chambre basse du Parlement polonais) en 2015, mais le Président de la République y a ensuite opposé son veto. En outre, plusieurs tentatives ont été effectuées pour faire reconnaître les Silésiens en tant que minorité nationale⁴ et le silésien en tant que langue régionale, notamment par le biais d'une initiative citoyenne soutenue par plus de 140 000 personnes, mais en vain. Enfin, la reconnaissance du wilamowicien et de la minorité grecque en Pologne a également été demandée.

6. En 2014, les autorités ont adopté un nouveau Programme pour l'intégration de la communauté rom en Pologne, qui s'achèvera en 2020. Doté d'un budget annuel d'environ 2,5 millions d'euros – majoritairement consacrés à l'éducation, ce programme prévoit des mesures dans d'autres domaines prioritaires également, tels que le logement, le marché de l'emploi et les soins de santé. Sa mise en œuvre par l'intermédiaire des voïvodies (régions) semble bien fonctionner, et des améliorations concrètes pour la communauté rom auraient été constatées. Des problèmes subsistent cependant concernant les allocations au logement, le manque de durabilité de la plupart des interventions, liées à des projets, ainsi que le manque d'action contre l'antitsiganisme dans la société en général.

7. La loi de 2010 relative à la lutte contre la discrimination prévoit la mise en place des garanties nécessaires pour protéger les personnes appartenant à des minorités nationales. Néanmoins, ces dernières n'ont pas suffisamment connaissance de leurs droits, ni des voies de recours qui leur sont accessibles. L'adoption d'une stratégie ou d'un plan d'action pour faire suite au « Programme national 2013-2016 pour l'égalité de traitement » pourrait renforcer la mise en œuvre effective de cette loi, mais, pour le moment, aucune proposition n'a été effectuée à cet égard. Le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme semble avoir la confiance des minorités nationales ; entre 2016 et 2018, il est intervenu dans environ 80 affaires, dont la plupart concernaient des Roms. Il sera essentiel de continuer d'apporter un soutien politique et financier au Bureau en tant qu'institution impartiale et indépendante. Par ailleurs, les lacunes dans la législation relative au discours de haine et crimes de haine n'ont pas été comblées. Les statistiques font clairement apparaître une tendance à la hausse en matière de discours de haine, d'incidents violents motivés par la haine et d'autres crimes de haine, et ce, alors même que de nombreux cas ne sont pas signalés. Les groupes les plus fréquemment ciblés sont les minorités juive, rom et ukrainienne, ainsi que la communauté musulmane. Le faible nombre de condamnations et la multitude de plaintes auxquelles il n'est pas donné suite soulève des questions quant à l'effectivité des enquêtes et des poursuites dans les affaires de crime de haine.

8. Les autorités soutiennent divers projets et institutions de protection et de promotion des cultures des minorités nationales. Il existe notamment une grande variété d'activités en faveur de la culture et du patrimoine juifs en Pologne. Cependant, il est extrêmement difficile pour les minorités nationales, et en particulier pour les moins nombreuses d'entre elles, de satisfaire aux conditions du mécanisme de soutien actuellement mis en œuvre par le ministère de l'Intérieur et de l'Administration, qui octroie des subventions annuelles sur la base de projets. À ce jour, aucune des minorités les moins importantes sur le plan numérique (les Arméniens, les Lemks, les Karaïmes et les Tatars) n'est parvenue à obtenir un financement continu pour la création d'institutions visant à préserver leurs cultures et leurs langues.

⁴ Conformément à la terminologie employée dans la loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale, les Silésiens ont demandé à être reconnus en tant que « minorité ethnique ».

9. Le nombre de communes offrant la possibilité d'utiliser les langues minoritaires dans les relations avec l'administration et les indications topographiques a légèrement augmenté au cours de la période examinée. Cependant, une réforme administrative extrêmement contestée, dans le cadre de laquelle le territoire de la ville d'Opole a été élargi, aux dépens de communes voisines dans lesquelles vivaient de nombreuses personnes appartenant à la minorité allemande, a *de facto* privé de ces droits un nombre significatif de membres de cette communauté.

Évaluation des mesures prises en application des recommandations pour action immédiate

10. Même si les autorités prennent des mesures pour lutter contre le discours de haine et l'intolérance en organisant des ateliers et des formations, le Comité consultatif reste préoccupé par le niveau d'intolérance, de racisme et de xénophobie constaté dans le pays. Si les représentants de certaines minorités nationales et ethniques ont déclaré ne pas être visés par des actes d'intolérance, des faits s'étant produits pendant le présent cycle de suivi montrent que pour d'autres minorités, la situation ne s'améliore pas – voire qu'elle se détériore, les comportements en question s'observant notamment chez les responsables politiques, mais aussi dans les interactions sociales, dans les établissements scolaires, les bars ou les restaurants. Au niveau politique, parmi les minorités nationales et ethniques reconnues, ce sont souvent les juifs et les Roms qui sont concernés. Mais la communauté musulmane est aussi victime d'intolérance et de racisme, en particulier depuis la crise des réfugiés de 2015. En outre, en raison de l'histoire complexe des frontières polonaises, certaines minorités ont le sentiment que la politique mémorielle de la région influe sur la façon dont elles sont traitées par la population majoritaire. Cette situation a créé des problèmes, en particulier aux minorités nationales bélarusse, russe, ukrainienne et allemande, qui ont toutes été la cible de groupes extrémistes en raison de leurs liens avec un État voisin. En outre, certains membres de minorités nationales ont déclaré avoir l'impression que le traitement que les autorités polonaises réservent à leur groupe dépend des relations qu'elles entretiennent avec les États voisins.

11. S'agissant de l'intégration des Roms dans le système éducatif général, les autorités ont effectué d'importants progrès. De fait, on constate une diminution d'environ sept points de pourcentage du taux d'enfants roms scolarisés dans des écoles dites « spéciales », même si les chiffres restent significativement plus élevés que la moyenne nationale. Les assistants scolaires roms continuent de jouer un rôle fondamental pour l'intégration des enfants roms dans le système éducatif, en veillant notamment à l'assiduité de ces derniers et en assurant la liaison entre les parents et les établissements scolaires. Cependant, ils ne sont pas suffisamment nombreux dans le pays et il serait peut-être nécessaire de développer ce projet pour garantir l'égalité d'accès à l'éducation pour les enfants roms. Par ailleurs, un certain nombre de problèmes subsistent en ce qui concerne l'obtention de l'aide financière à la préscolarisation : le système de demande est compliqué et peut constituer un obstacle inutile à la scolarisation des enfants roms au niveau maternel.

12. Pour faire suite à la recommandation du Comité consultatif, des changements au système d'allocation de subventions pour l'enseignement dans et des langues des minorités nationales ont été apportés rapidement, au début de la période de référence, en 2013. Depuis, le montant général de cette subvention a considérablement augmenté, de même que le nombre d'élèves suivant des cours de/dans des langues minoritaires. Cependant, à l'exception d'un très petit nombre d'écoles lituaniennes et ukrainiennes, la très grande majorité des établissements enseignent les langues minoritaires en tant que matière. Le Comité consultatif a en outre été informé que la forte mesure incitative mise en place par l'État, à savoir la majoration de 150% de la subvention accordée par élève, peut avoir des effets secondaires indésirables étant donné que la somme transférée du budget national aux communes n'est pas affectée à un poste spécifique. Il n'est donc pas garanti que, dans les faits, elle soit uniquement dépensée aux fins de l'éducation aux langues minoritaires. Par ailleurs, si un certain nombre de manuels scolaires pour l'enseignement du bélarusse, du kachoube et du lituanien ont été conçus, les matériels

pédagogiques pour l'enseignement de/dans les langues minoritaires restent largement insuffisants, notamment dans le cas de l'ukrainien et du lemkovien.

Évaluation des mesures prises en application des autres recommandations

13. Selon les représentants de plusieurs minorités nationales, les résultats définitifs du recensement 2011 concernant l'appartenance ethnique et la langue, qui n'ont été publiés qu'en 2015, ne seraient pas tout à fait exacts. Aussi les autorités s'efforcent-elles d'affiner la méthodologie employée en vue du recensement de 2021, en consultant la Commission mixte du gouvernement et des minorités ethniques nationales sur la question.

14. La loi de 2012 interdisant l'abattage rituel des animaux, que le Comité consultatif critiquait dans son troisième Avis, a été invalidée par le Tribunal constitutionnel le 12 décembre 2014 (Journal officiel, point 1794). Depuis, l'abattage rituel est de nouveau autorisé, à condition qu'il soit pratiqué selon les méthodes décrites dans le Règlement de l'Union européenne correspondant (CE n°1099/2009) et les lois polonaises pertinentes. Le commerce de la viande obtenue par de telles méthodes n'est soumis à aucune restriction.

15. S'agissant des médias, on ne compte actuellement aucun représentant de minorité nationale dans les conseils régionaux de programmation. Toutefois, diverses émissions dans les langues minoritaires ou destinées aux minorités sont produites au niveau des antennes régionales du radiodiffuseur public. Cependant, certaines minorités étant géographiquement dispersées, ceci ne garantit pas que toutes aient accès à des émissions dans les langues minoritaires, ou sur les minorités. En outre, l'offre d'émissions proposée au niveau national, que ce soit dans les langues minoritaires ou concernant l'histoire, la culture et l'identité des minorités, est, elle aussi, très limitée.

16. Les représentants des minorités nationales continuent de signaler l'insuffisance de l'enseignement concernant la contribution de leurs communautés respectives à la société polonaise et à l'histoire du pays. À l'inverse, certains ont déclaré ressentir un malaise à l'encontre des nouveaux curriculums communs conçus en 2017 et en 2018, qui mettent davantage l'accent sur l'histoire nationale de la Pologne. Aucune recherche systématique sur l'image donnée des minorités nationales dans les manuels ni sur les connaissances des élèves à leur sujet n'a été conduite.

17. Le taux de chômage officiel des Roms a baissé au cours de la période examinée, bien que les chiffres déclarés fassent encore apparaître certains écarts importants. Les Roms eux-mêmes ont affirmé qu'ils étaient victimes de discrimination en matière d'accès à l'emploi et que les programmes conçus pour les aider dans leur recherche d'emploi étaient souvent axés sur le court terme et, concrètement, ne leur permettaient pas d'acquérir des compétences utiles pour renforcer leur employabilité.

18. La Commission mixte du gouvernement et des minorités nationales et ethniques continue de se réunir régulièrement et de jouer un rôle important. Le projet de loi de 2015 visant à modifier la loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale, qui s'est heurté au veto du Président, tentait notamment de remédier à certains défauts dans son fonctionnement, tels que la procédure de nomination.

II. Constats article par article

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application

19. L'approche des autorités polonaises concernant le champ d'application personnel de la Convention-cadre n'a pas changé. La loi de 2005 sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale reconnaît neuf minorités nationales (les Allemands, les Arméniens, les Bélarusses, les juifs, les Litvaniens, les Russes, les Slovaques, les Tchèques et les Ukrainiens) et quatre minorités ethniques (les Karaïmes, les Lemks, les Roms et les Tatars)⁵. Toutes les dispositions de la loi couvrent tant les minorités nationales que les minorités ethniques reconnues, de manière égale. Cette loi reconnaît également le kachoube en tant que langue régionale, à laquelle s'appliquent tous les droits énoncés dans ses dispositions⁶.

20. Au cours du présent cycle de suivi, trois tentatives ont été faites au sein de la Diète pour inclure les Silésiens en tant que minorité ethnique et/ou le silésien en tant que langue régionale dans la loi sur les minorités nationales et ethniques, mais sans succès⁷. Dans le cadre du recensement de 2011, 846 700 personnes ont déclaré appartenir à la communauté silésienne, ce qui, en termes de nombre de membres, la place loin devant n'importe quelle autre minorité reconnue⁸. En 2012, un groupe de députés de la Diète a proposé une initiative législative en vue de déclarer le silésien langue régionale. À l'issue de la première lecture au sein de la Commission de la Diète pour les minorités nationales et régionales, en août 2012, il a été décidé d'attendre la présentation d'une déclaration écrite du gouvernement sur cette question, et les choses ne sont pas allées plus loin. Ensuite, en 2014, une proposition citoyenne⁹ visant à modifier la loi en vue de reconnaître les Silésiens en tant que minorité nationale et le silésien en tant que langue régionale a recueilli 140 000 signatures. Cette proposition d'amendement n'a été examinée par le parlement qu'en 2016, pour être finalement rejetée en octobre de cette même année. Enfin, en 2018, une troisième proposition visant à faire reconnaître le silésien en tant que langue régionale a été présentée au parlement, qui, en 2019, a décidé de ne pas examiner ce texte.

⁵ Résultats du recensement de 2011 concernant l'appartenance ethnique à une minorité nationale reconnue (déclarée soit exclusivement, soit en combinaison avec une deuxième appartenance) : Kachoubes : 232 547 ; Allemands : 147 814 ; Ukrainiens : 51 001, Bélarusses : 46 787 ; Roms : 17 049 ; Russes : 13 046 ; Lemks : 10 531 ; Litvaniens : 7 863, juifs : 7 508, Arméniens : 3 623 ; Tchèques : 3 447, Slovaques : 3 240 ; Tatars : 1 916, Karaïmes : 346. Statistics Poland, [National-ethnic, linguistic and religious structure of the Polish population. National Population and Housing Census 2011](#) (structure nationale, ethnique, linguistique et religieuse de la population polonaise. Recensement national 2011 de la population et du logement), 2015, pp. 130-131 (en polonais).

⁶ Dans un souci de lisibilité, et sans préjudice du système juridique polonais, aux fins du présent Avis, l'expression « minorité nationale » renvoie à la fois aux minorités nationales et aux minorités ethniques, ainsi qu'aux locuteurs de la langue régionale, le kachoube. L'article 2, paragraphe 1, de cette loi définit les minorités nationales comme des groupes qui « s'identifient à une nation organisée en État ». C'est là la seule différence par rapport aux critères appliqués aux « minorités ethniques ». Il n'est fait de distinction dans le traitement réservé à ces deux groupes que dans la loi électorale, le seuil de 5% ayant été levé pour les minorités nationales, mais pas pour les minorités ethniques.

⁷ Deux tentatives avaient été effectuées précédemment, en 2007 et en 2010. Voir les [deuxième](#) et [troisième](#) Avis du Comité consultatif sur la Pologne, paragraphes 32 et 28, respectivement.

⁸ Dans le cadre du recensement, les répondants avaient la possibilité de déclarer deux appartenances ethniques. Ainsi, 375 600 personnes se sont identifiées comme silésiennes uniquement, 430 800 personnes se sont identifiées comme polonaises et silésiennes et 38 700 comme allemandes et silésiennes. Statistics Poland, [National-ethnic, linguistic and religious structure of the Polish population. National Population and Housing Census 2011](#) (structure nationale, ethnique, linguistique et religieuse de la population polonaise. Recensement national 2011 de la population et du logement), 2015, pp. 31 et 79 (en polonais).

⁹ Diète de la République de Pologne, [Civic motion on amending the act on national and ethnic minorities and on the regional language, as well as some other acts](#) (proposition citoyenne de modification de la loi sur les minorités nationales et ethniques et sur la langue régionale, ainsi que de quelques autres lois), 27 août 2014 (en polonais).

21. Les autorités polonaises considèrent que la langue, la culture et les traditions des Silésiens ne sont pas distinctes de la langue, de la culture et des traditions polonaises, mais plutôt, qu'elles en « font partie intégrante » et que le silésien est une variante du polonais¹⁰. Les opposants à l'initiative citoyenne évoquée ci-dessus ont également fait valoir le fait que la reconnaissance des Silésiens en tant que minorité nationale pourrait inciter les représentants d'autres groupes régionaux souhaitant cultiver leurs traditions et folklore local à soumettre des demandes similaires, et invoqué les conséquences budgétaires anticipées d'une telle reconnaissance¹¹.

22. Les représentants des Silésiens, à l'inverse, soutiennent que leur communauté se distingue considérablement des autres groupes de citoyens en termes de langue et de culture et qu'elle s'efforce de préserver ses traditions, liées au contexte historique et social spécifique de la région silésienne¹². Des interlocuteurs de cette communauté ont informé le Comité consultatif des progrès accomplis dans la généralisation du silésien, de l'existence de logiciels informatiques et de publicités dans cette langue, ainsi que de l'utilisation répandue du silésien parmi les jeunes. Ils ont également fait part de leur frustration quant au fait que malgré cinq tentatives au cours des douze dernières années, les Silésiens n'aient toujours pas été reconnus en tant que minorité ethnique, pas plus que le silésien n'a été reconnu en tant que langue régionale.

23. Des représentants des locuteurs de wilamowicien ont aussi fait part de leur souhait de voir leur langue incluse en tant que langue régionale dans la loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale. En mars 2018, la commission parlementaire chargée des minorités nationales et ethniques a présenté une proposition en ce sens, sur laquelle le gouvernement ne s'est pas prononcé pour le moment. Le Comité consultatif prend note de l'intérêt des locuteurs de wilamowicien pour la reconnaissance de leur langue en tant que langue régionale et du fait que, d'après les informations reçues, cette question reste une priorité pour la commission parlementaire chargée des minorités nationales et ethniques.

24. Enfin, en mars 2015, des représentants de la diaspora grecque ayant émigré en Pologne après la guerre civile de 1944-1949 avaient aussi exprimé le souhait d'être reconnus en tant que minorité nationale lors d'une réunion de la commission parlementaire chargée des minorités nationales et ethniques. À l'époque, le présidium de la commission avait décidé de solliciter l'avis d'experts sur la question, notamment au regard de la durée de la présence des Grecs en Pologne. En effet, en vertu de l'article 2 de la loi sur les minorités nationales et ethniques, une présence de 100 ans, au minimum, est requise pour qu'une minorité puisse être reconnue en tant que minorité nationale.

25. Le Comité consultatif rappelle que le droit à la libre identification, tel que consacré par l'article 3 de la Convention-cadre, revêt une importance primordiale et constitue le fondement de la protection internationale des minorités¹³. Tout en reconnaissant que les États parties disposent d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer le champ d'application personnel de la Convention-cadre, le Comité consultatif rappelle que ses responsabilités incluent de vérifier si l'approche de ces derniers à

¹⁰ Conseil des ministres, [Position adopted by the Council of Ministers towards the citizens' bill on amending the act on national and ethnic minorities and on the regional language, as well as some other acts](#) (position du Conseil des Ministres sur la proposition citoyenne de modification de la loi sur les minorités nationales et ethniques et sur la langue régionale, ainsi que de quelques autres lois), 16 février 2016 (en polonais).

¹¹ *Ibid.*

¹² Diète de la République de Pologne, [Civic motion on amending the act on national and ethnic minorities and on the regional language, as well as some other acts](#), (proposition citoyenne de modification de la loi sur les minorités nationales et ethniques et sur la langue régionale, ainsi que quelques autres lois), 27 août 2014 (en polonais).

¹³ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), « La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », adopté le 27 mai 2016, paragraphe 9. Voir également l'arrêt rendu par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Molla Sali c. Grèce, requête n°20452/14, 19 décembre 2018, § 157.

cet égard n'est pas à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées entre les communautés pour ce qui est de l'accès à leurs droits¹⁴.

26. Le Comité consultatif rappelle en outre qu'il a systématiquement encouragé les autorités à faire preuve d'ouverture, à se montrer inclusives et à examiner article par article quels droits devraient être accordés à qui. Il attire également l'attention des autorités sur le fait que l'établissement d'une liste fermée de minorités nationales ayant le droit à la protection garantie par la Convention-cadre n'est pas conforme au droit à la libre-identification.

27. Compte tenu de ces éléments, le Comité consultatif regrette qu'aucun progrès n'ait été accompli en ce qui concerne les demandes de reconnaissance des Silésiens en tant que minorité nationale et du silésien en tant que langue régionale. Il comprend qu'au vu du grand nombre de personnes concernées et de la situation géographique de la Silésie, les discussions sur cette question en Pologne puissent prendre une tournure assez politique. Cependant, relevant que lors du recensement, la plupart des personnes s'étant revendiquées comme Silésiennes se sont également identifiées comme Polonaises, il considère que la dimension politique est peut-être exagérée et qu'il serait nécessaire d'adopter une approche plus pragmatique.

28. Le Comité consultatif regrette également que le wilamowicien¹⁵ n'ait pas été reconnu. S'agissant de la reconnaissance de la communauté grecque, il rappelle qu'il a souligné à plusieurs reprises que la durée de résidence dans le pays ne devrait pas être considérée comme un facteur déterminant aux fins de l'application générale de la Convention-cadre.

Recommandations :

29. Le Comité consultatif appelle les autorités à adopter une approche pragmatique et constructive dans leur dialogue avec les représentants des Silésiens sur la reconnaissance de cette communauté en tant que minorité ethnique et/ou du silésien en tant que langue régionale.

30. Le Comité consultatif encourage également les autorités à renforcer leur dialogue avec les représentants des communautés plus modestes sur le plan numérique, telles que les Grecs et les locuteurs de wilamowicien. Elles ne devraient pas fonder leur refus sur la seule durée de résidence dans le pays, mais plutôt se demander, article par article, quels droits devaient être garantis à qui, afin d'assurer la mise en œuvre la plus effective possible de la Convention-cadre, fondée sur des faits plutôt que sur des statuts.

Recensement de la population

31. Comme l'expliquait le Comité consultatif dans son troisième Avis, le questionnaire du recensement 2011 comportait des questions facultatives et ouvertes sur l'appartenance ethnique, la langue maternelle, la langue utilisée à la maison et la confession religieuse. Pour la première fois, les répondants avaient la possibilité d'indiquer deux appartenances ethniques, ce dont le Comité s'est vivement félicité. Ainsi, 3,9% d'entre eux ont fait usage de cette possibilité, la plupart ayant déclaré une double identité polonaise et silésienne, et polonaise et kachoube. La méthodologie employée associait deux techniques : l'exploitation de registres existants et la collecte directe de données auprès de la population. Dans le deuxième cas, des informations ont été recueillies auprès d'un échantillon de 20% des ménages par le biais d'un questionnaire en ligne ou, lorsque ce n'était pas possible, par le biais

¹⁴ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphe 26.

¹⁵ Atlas UNESCO des langues en danger dans le monde, consultable à l'adresse suivante : <http://www.unesco.org/languages-atlas/index.php>.

d'entretiens téléphoniques ou en face-à-face. Dans les 86 communes comptant plus de 10% de résidents qui, en 2002, avaient déclaré une appartenance ethnique autre que polonaise, c'est l'ensemble de la population qui a été recensé, pas uniquement un échantillon de 20%¹⁶.

32. Toutefois, ce n'est qu'en 2015 que *Statistics Poland* a dévoilé les résultats définitifs du recensement sur l'appartenance ethnique et la langue¹⁷. Les représentants des minorités nationales imputent les différences entre ces résultats définitifs et les données préliminaires publiées plus tôt à des problèmes de méthodologie, car, pour la première fois, le recensement ne reposait pas uniquement sur des entretiens en face-à-face. Des inexactitudes ont été signalées, notamment en ce qui concerne la répartition régionale des personnes appartenant à des minorités numériquement moins importantes, telles que les Karaïmes et les Tatars. En outre, les représentants de la minorité allemande ont estimé que le nombre de membres de leur communauté indiqué était en-deçà de la réalité.

33. Le prochain recensement aura lieu en 2021. Pour ce qui est de l'appartenance ethnique, les questions employées seront les mêmes que lors de l'édition précédente. S'agissant de la langue, tandis qu'en 2011, les répondants étaient invités à indiquer leur « langue maternelle » et la « langue parlée à la maison », en 2021, seule cette deuxième information sera demandée. Cette fois encore, il sera fait usage d'une méthodologie mixte combinant, d'une part, l'exploitation de données figurant dans les registres, et, d'autre part, la soumission d'un questionnaire en ligne et la conduite d'entretiens. Toutefois, à des fins de précision, la collecte directe de données auprès de la population portera sur l'ensemble des ménages, pas uniquement sur un échantillon de 20% d'entre eux, comme en 2011. En outre, deux recensements « blancs » seront conduits en couvrant notamment les communes où réside une population minoritaire significative (Kachoubes, Allemands, Bélarusses ou Ukrainiens).

34. Le Comité consultatif rappelle que l'obtention de données aussi complètes que possible sur l'appartenance ethnique, y compris aux minorités les moins nombreuses, et d'informations sur la première et les autres langues parlées par la population est fondamentale pour la conception de politiques efficaces fondées sur des données factuelles, aux fins de la mise en œuvre des droits consacrés par la Convention-cadre. Il se félicite vivement de l'approche permettant les identifications multiples adoptée en 2011, qui le sera de nouveau en 2021. Il regrette cependant que le fait qu'en 2011, la collecte de données ait été effectuée auprès d'un échantillon de 20% de la population ait posé problème dans l'analyse des données relativement au nombre de membres de minorités nationales et à leur répartition géographique. Il note donc avec satisfaction que la méthodologie a été affinée pour 2021, qu'elle sera testée dans les communes où résident des minorités nationales et que l'enquête sera conduite auprès de l'ensemble de la population. Il relève également avec satisfaction que, comme dans le cadre de l'édition de 2011, la Commission mixte du gouvernement et des minorités ethniques a été consultée sur les préparatifs de la méthodologie du recensement.

Recommandation :

35. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer de mettre en œuvre l'excellente pratique consistant à autoriser les identifications multiples ; il les encourage également à s'assurer de la participation continue de représentants des minorités nationales à l'amélioration de la méthodologie, ainsi qu'à toutes les étapes de la préparation du recensement de 2021, et à la collecte, à l'analyse et à la publication des données.

Article 4 de la Convention-cadre

¹⁶ [Troisième Avis](#) du Comité consultatif sur la Pologne, paragraphes 33 à 35.

¹⁷ Statistics Poland, [National-ethnic, linguistic and religious structure of the Polish population. National Population and Housing Census 2011](#) (structure nationale, ethnique, linguistique et religieuse de la population polonaise. Recensement national 2011 de la population et du logement), 2015 (en polonais).

Cadre juridique et institutionnel de protection des minorités nationales

36. Aucune modification n'a été apportée à la loi de 2005 sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale au cours de la période examinée. Un projet de loi en modifiant un certain nombre de dispositions, élaboré en consultation avec la Commission mixte du gouvernement et des minorités ethniques, a été approuvée par la Diète en juin 2015 et par le Sénat le 1^{er} octobre 2015¹⁸. Mais, après les élections législatives ayant eu lieu plus tard au cours de ce même mois, le Président de la République y a opposé son veto¹⁹. Ces amendements étaient essentiellement d'ordre technique et administratif et concernaient la procédure d'attribution de subventions aux minorités (voir la partie consacrée à l'article 5), la participation des représentants des minorités nationales aux conseils de télé- et de radiodiffusion (Article 9), l'utilisation des langues minoritaires en tant que langues complémentaires au niveau des comtés (*powiat*) (voir article 10), la participation des minorités nationales à l'administration des établissements scolaires enseignant les langues minoritaires nationales (voir la partie consacrée à l'article 14) et la procédure de nomination des membres de la Commission mixte du gouvernement et des minorités nationales et ethniques, et le fonctionnement ordinaire de la Commission (voir la partie consacrée à l'article 15). Ce projet de loi prévoyait également l'élaboration, tous les quatre ans, d'un rapport sur la situation des minorités nationales en Pologne et introduisait la possibilité, pour les autorités locales, de nommer des plénipotentiaires sur les questions relatives aux minorités.

37. Le Président a justifié son veto par les coûts attendus du renforcement de l'utilisation des langues minoritaires nationales au niveau des *powiats*²⁰, ce à quoi les représentants des minorités nationales ont répondu que les coûts induits auraient été minimes étant donné que seuls quatre *powiats* auraient été concernés²¹. À l'époque, ils ont exprimé leur profond désaccord avec la décision du Président²², certains d'entre eux considérant ce veto comme un « message négatif » envers les minorités nationales²³. Au cours de la visite, des interlocuteurs issus de diverses minorités nationales ont informé le Comité consultatif qu'ils continuaient de penser que ces amendements étaient nécessaires, essentiellement pour améliorer le fonctionnement du mécanisme de subventions et celui de la Commission mixte.

38. Le Comité consultatif partage le point de vue des représentants des minorités selon lequel le projet de loi élaboré en étroite consultation avec la Commission mixte en 2014 aurait effectivement permis de pallier certaines des insuffisances dans la protection des minorités nationales en Pologne telles que signalées dans ses précédents Avis, ainsi que dans le présent Avis. Il considère donc que toute nouvelle tentative de réforme de la loi de 2005 sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale devrait se fonder sur le texte sur lequel s'est entendu le parlement en 2015.

39. En 2015, les questions relatives aux minorités nationales, qui étaient du ressort du ministère de l'Administration et du Numérique, ont été replacées sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur et de l'Administration, qui était compétent en la matière avant 2011. Les autorités ont informé le Comité consultatif qu'il s'agissait essentiellement d'un changement de forme et qu'il n'avait pas d'impact sur les ressources humaines, ni sur le budget. Des représentants des minorités ont néanmoins signalé au Comité

¹⁸ Diète de la République de Pologne, [Bill amending the act on national and ethnic minorities and on the regional language and some other acts](#) (projet de loi portant modification de la loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale, et de quelques autres lois), 10 juin 2015 (en polonais).

¹⁹ Président de la République de Pologne, [Substantiation of the refusal of the President of the Republic to sign into law the Bill amending the act on national and ethnic minorities and on the regional language and some other acts](#) (justification du refus du Président de la République de promulguer la loi portant modification de la loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale, et de quelques autres lois), 26 octobre 2015 (en polonais).

²⁰ *Ibid.*

²¹ Deux pour le kachoube, un pour le lituanien et un pour le bélarusse.

²² Wyborcza.pl, [Kashubs dislike the veto of Andrzej Duda. 'It will make life difficult for us'](#) (Les Kachoubes mécontents après le veto d'Andrzej Duda : « Les choses vont être difficiles pour nous. »), 4 novembre 2015 (en polonais).

²³ PolskieRadio.pl, [President Andrzej Duda vetoed three laws of the outgoing Sejm and signed 22](#) (Le Président, Andrzej Duda, oppose son veto à trois projets de loi de la Diète sortante et en signe 22 autres), 27 novembre 2015 (en polonais).

consultatif qu'ils avaient constaté des changements significatifs parmi le personnel expérimenté du Service ces dernières années, ce qui avait entraîné une perte d'expertise en matière de droits des minorités et de mémoire institutionnelle. Le Comité consultatif convient avec les autorités que l'affectation au ministère de l'Intérieur et de l'Administration présente des avantages, ce dernier ayant généralement beaucoup de poids au sein du gouvernement. En outre, il a directement accès aux administrations des communes et des voïvodies, y compris aux plénipotentiaires chargés des minorités nationales et ethniques. Cependant, le Comité consultatif regrette d'apprendre que les minorités nationales ont le sentiment que ce changement a entraîné une perte d'expertise en matière de droits des minorités au sein du Service.

40. Dans chacune des 18 voïvodies, le Gouverneur (*voïvode*) a nommé un « Plénipotentiaire pour les minorités nationales et ethniques », dont le rôle est de superviser les relations avec les minorités ethniques, d'assurer une médiation dans les situations conflictuelles, de coopérer et de mener des activités avec les minorités nationales et de donner une image positive des minorités nationales dans les médias²⁴. Les Plénipotentiaires sont en outre chargés de la mise en œuvre du Programme 2014-2020 pour l'intégration de la communauté rom en Pologne, qui s'effectue par l'intermédiaire des voïvodies. Le Comité consultatif a rencontré les Plénipotentiaires des voïvodies de Podkarpackie et de Małopolskie et prend note de la grande diversité des tâches réalisées par ces agents, qui, généralement, ont aussi d'autres attributions au sein de l'administration régionale. Le Comité consultatif a noté avec satisfaction que le Plénipotentiaire de la voïvodie de Podkarpackie, en coopération avec le voïvode, promouvait la compréhension interculturelle auprès des jeunes, et que le Plénipotentiaire de Małopolskie se réunissait deux fois par an avec des représentants des Roms et des autres minorités. Le Comité consultatif a cependant regretté d'apprendre que certains membres de minorités nationales n'avaient pas connaissance de l'existence de tels agents. Aussi, tout en saluant la nomination des Plénipotentiaires pour les minorités nationales et ethniques dans toutes les régions, le Comité consultatif est d'avis qu'il conviendrait de communiquer davantage au sujet de leurs activités.

Recommandations :

41. Le Comité consultatif appelle les autorités à reprendre les travaux sur la réforme de la loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale, en étroite consultation avec les représentants des minorités nationales et en se fondant sur le consensus atteint en 2015.

42. Le Comité consultatif encourage les autorités à mieux faire connaître les « Plénipotentiaires régionaux pour les minorités nationales et ethniques », à sensibiliser les groupes cibles pertinents à leur existence et à encourager ces agents à se rapprocher davantage des représentants des minorités sur le terrain, notamment en organisant régulièrement des consultations avec eux.

Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination

43. Le cadre juridique de lutte contre la discrimination est toujours défini par la loi de 2010 portant application de certaines dispositions de l'Union européenne dans le domaine de l'égalité de traitement (ci-après, la loi anti-discrimination) qui interdit la discrimination fondée sur un certain nombre de motifs, notamment la race, l'origine ethnique, la nationalité, la religion et les croyances. La langue ne figure pas explicitement parmi les motifs de discrimination.

44. La loi anti-discrimination définit les fonctions du Plénipotentiaire du gouvernement pour l'égalité de traitement et du Commissaire aux droits de l'homme (ci-après, le Commissaire). Le Plénipotentiaire du gouvernement pour l'égalité de traitement est chargé de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la

²⁴ [Code de bonne conduite à l'usage des Plénipotentiaires pour les minorités nationales et ethniques](#) (en polonais).

coordination des politiques du gouvernement en matière d'égalité et de non-discrimination, ainsi que de la recherche et de la sensibilisation dans ce domaine. Le Commissaire, quant à lui, est une instance indépendante et constitue l'institution nationale des droits de l'homme²⁵ ; c'est aussi une instance indépendante pour l'égalité telle que prévue par les directives de l'UE relatives à la lutte contre la discrimination.

45. Le Plénipotentiaire du gouvernement pour l'égalité de traitement œuvre essentiellement au niveau politique et a lancé plusieurs activités en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. Pour le moment, aucun programme n'a été mis en place pour faire suite au « Programme national d'action pour l'égalité de traitement 2013–2016 », dont la phase d'évaluation s'est prolongée ; l'adoption d'un nouveau programme d'action n'est pas prévue avant la mi-2020. Le Plénipotentiaire est également chargé de coordonner et d'assurer des formations destinées aux « Plénipotentiaires pour l'égalité de traitement » au niveau des voïvodies et aux « Coordinateurs pour l'égalité de traitement » au sein des ministères et d'autres instances publiques. Réagissant à des plaintes et à d'autres interventions, en 2016, 2017 et 2018, il a traité 10, 7 et 12 affaires relatives aux origines nationales ou ethniques, respectivement, qui concernaient tant des membres de minorités nationales que des étrangers. La plupart de ces cas ont été signalés par des organisations, pas par des particuliers, et concernaient « la politique historique, les commémorations ou l'approche adoptée à l'égard des minorités et des étrangers, ainsi que le discours ou des crimes de haine de nature raciste ou xénophobe²⁶. » Aucune information n'a été communiquée au sujet des mesures concrètement mises en œuvre pour donner suite à ces plaintes.

46. Au cours de leurs échanges avec le Comité consultatif, les représentants des minorités nationales ont déclaré que le Plénipotentiaire du gouvernement pour l'égalité de traitement ne joue qu'un rôle relativement passif dans le contrôle au caractère non-discriminatoire de la législation et des politiques – ce que le Comité consultatif regrette, de même que le fait qu'il ne tienne pas de statistiques séparées sur les affaires concernant les personnes appartenant à des minorités nationales. En outre, le Comité est préoccupé par le fait qu'aucun plan d'action gouvernemental cohérent pour la non-discrimination et l'égalité de traitement n'ait été mis en œuvre depuis la fin de l'année 2016. Ceci, associé au fait qu'il n'a pu obtenir que des informations limitées sur les mesures concrètes adoptées par le Plénipotentiaire pour remédier à la situation en matière de discrimination, laisse penser que cette question n'a pas été considérée comme une priorité pour les autorités au cours de la période examinée.

47. Entre 2016 et 2018, le Commissaire aux droits de l'homme est intervenu dans environ 80 affaires concernant la violation des droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Au cours de cette même période, on a relevé 300 autres affaires concernant des actes de violence ou de discours de haine pour des motifs nationaux, ethniques, raciaux ou religieux, proférés tant à l'encontre de personnes appartenant à des minorités nationales que d'autres personnes. La plupart de ces cas ont été signalés par des organisations ; seul un nombre relativement faible l'a été par les individus concernés eux-mêmes. Souvent, le Commissaire est aussi intervenu d'office, tant dans des affaires concernant des cas individuels que dans des affaires relatives aux minorités nationales en général²⁷.

48. Le Bureau du Commissaire n'enregistre pas l'appartenance ethnique des plaignants. Cependant, d'après ses analyses, la plupart des affaires qu'il a traitées concernaient des personnes appartenant à la minorité rom. Elles portaient notamment sur les conditions de vie dans le campement rom de Maszkowice et le relogement dans la commune de Czchów de Roms qui vivaient à Limanowa (voir la

²⁵ Le Bureau du Commissaire polonais s'est vu attribuer le statut « A » par l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI). Il a également été reconnu en tant que mécanisme national de prévention et organe de visite chargé de prévenir la torture et d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

²⁶ Communication écrite des autorités au Comité consultatif, septembre 2019.

²⁷ Communication écrite du Commissaire aux droits de l'homme au Comité consultatif, juillet 2019.

partie consacrée à l'article 15), ainsi que la surreprésentation d'enfants roms dans des « écoles spécialisées » (voir la partie consacrée à l'article 12).

49. Toutefois, depuis 2016, le Bureau note également une augmentation du nombre de plaintes déposées par des personnes appartenant à la minorité nationale ukrainienne, la plupart ayant trait à la dégradation de certains monuments historiques ou de sépultures de ressortissants ukrainiens, ainsi qu'à des actes de violence ou discours de haine visant tant des citoyens polonais appartenant à la minorité ukrainienne que des migrants ukrainiens vivant en Pologne, qui sont de plus en plus nombreux²⁸.

50. Au cours de la période examinée, le Commissaire a également traité de questions éducatives concernant les minorités lemkovienne, ukrainienne et allemande ; il a fait office de médiateur dans le litige concernant l'expansion de la ville d'Opole en 2016 et organisé plusieurs réunions d'experts avec des représentants des minorités nationales²⁹.

51. Au cours de ses échanges avec les représentants des minorités nationales, le Comité consultatif a constaté que ces derniers faisaient confiance au Bureau du Commissaire et avaient bien connaissance de son existence et de ses actions, ce dont il prend note avec satisfaction. Il se félicite également du fait que le Commissaire traite d'une grande diversité de questions affectant les droits des minorités nationales. Certains représentants ont déclaré regretter que les autorités ne donnent pas souvent suite aux demandes du Commissaire d'améliorer les situations sur lesquelles il attire leur attention. Par ailleurs, le Comité consultatif note avec regret que le budget annuel du Commissaire a diminué en 2015 et en 2016, ne revenant au niveau de 2014 qu'en 2018³⁰.

52. Le Comité consultatif a été informé que, globalement, les cas de discrimination sont peu signalés. D'après les résultats d'une enquête fournis par le Commissaire, la majorité des répondants ne savaient pas que la discrimination dans le domaine de l'emploi ou dans l'accès à aux services était interdite par la loi, et pas moins de 40% d'entre eux n'étaient pas capables de citer ne serait-ce qu'une institution vers laquelle ils pourraient se tourner en cas de discrimination³¹. Le non-signalement semble particulièrement important chez les Roms, comme l'a noté le Réseau européen d'experts juridiques en 2017 et en 2018³² – un état de fait qu'il n'attribue pas à l'absence de conseils ou d'assistance juridiques gratuits, mais plutôt à un manque de connaissances juridiques, de confiance dans la police, le bureau du procureur et les tribunaux, à la peur et au fait de ne pas avoir l'habitude d'agir dans ce domaine³³. Des interlocuteurs du Comité consultatif ont souligné que la passivité perçue lors des différentes phases de l'enquête et des poursuites poussait tout simplement les victimes à s'abstenir de signaler les actes de discrimination. En l'absence de chiffres, le Comité consultatif ne peut que regretter cette situation. Il considère qu'il est

²⁸ Selon [Eurostat](#), la Pologne aurait délivré 635 000 premiers titres de séjour à des ressortissants ukrainiens en 2018. Voir également Politico, [For Ukrainians in Poland, jobs but no security. Poland's booming economy attracted thousands of Ukrainian workers, who struggle to integrate amid xenophobia and fear](#). (Ukrainiens en Pologne : du travail, mais pas de sécurité. L'expansion économique de la Pologne a attiré des milliers de travailleurs ukrainiens, qui, dans un climat marqué par la xénophobie et la peur, ont du mal à s'intégrer), 10 avril 2019.

²⁹ Au cours de ces réunions, les participants ont notamment abordé les risques liés à la xénophobie et aux crimes de haine motivés par la nationalité, l'appartenance ethnique et la religion (avril 2018), l'offre éducative pour les minorités (juin 2018) et les droits culturels des minorités nationales (décembre 2018). Enfin, l'une des séances du Congrès des droits de l'homme organisé par le Commissaire en décembre 2018 a été consacrée aux possibilités de participation des minorités nationales à l'élaboration des politiques publiques.

³⁰ Le budget annuel 2018 s'élevait à 39 millions de zlotys (PLN) (9,1 millions €). Pour ce qui est du budget du Bureau du Commissaire, ainsi que des critiques nationales contre l'actuel titulaire du poste, Adam Bodnar, voir également : Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, [Coopération avec l'Organisation des Nations Unies, ses représentants et ses mécanismes dans le domaine des droits de l'homme - Rapport du Secrétaire général](#), 9 septembre 2019, paragraphes 89 et 90 (en anglais).

³¹ Communication écrite du Commissaire aux droits de l'homme au Comité consultatif, juillet 2019.

³² Réseau européen d'experts juridiques en matière d'égalité des genres et de non-discrimination, [Rapport national sur la non-discrimination : Pologne](#), 2018, p. 169.

³³ Réseau européen d'experts juridiques en matière d'égalité des genres et de non-discrimination, [Rapport national sur la non-discrimination : Pologne](#), 2017, p.156.

absolument nécessaire de mener des actions de sensibilisation à la discrimination non seulement auprès des personnes appartenant à des minorités, mais aussi auprès des responsables au sein de la police, de l'administration publique, de la justice et du ministère public.

Recommandations :

53. Le Comité consultatif encourage les autorités à adopter et à mettre en œuvre rapidement, par l'intermédiaire du Plénipotentiaire pour l'égalité de traitement, une stratégie et un plan d'action complets fondés sur l'évaluation du « Programme national d'action pour l'égalité de traitement 2013–2016 », auquel ils feront suite. Dans ce contexte, une attention particulière devrait être accordée à la lutte contre la discrimination à l'encontre des personnes appartenant aux minorités nationales.

54. Le Comité consultatif appelle les autorités à apporter un soutien politique et financier suffisant au Bureau du Commissaire aux droits de l'homme afin de lui permettre de conserver son indépendance et de remplir sa mission en protégeant les personnes appartenant aux minorités nationales.

55. Le Comité consultatif appelle les autorités à intensifier leurs efforts de sensibilisation aux lois existantes et aux voies de recours accessibles aux victimes de discrimination, en particulier auprès des groupes les plus fréquemment exposés à la discrimination, tels que les Roms.

Promotion de l'égalité pleine et effective des Roms

56. Au cours de ce quatrième cycle de suivi, les autorités polonaises ont adopté un nouveau « Programme pour l'intégration de la communauté rom en Pologne³⁴ » (2014-2020), dont la mise en œuvre se poursuit et dont le financement est géré par le ministère de l'Intérieur et de l'Administration. En 2015, les fonds alloués à ce Programme, qui émanaient du « budget de base » et d'autres sources gérées par d'autres ministères, se sont élevés à 11,9 millions PLN (2,8 millions €)³⁵, distribués aux différentes voïvodies³⁶. En 2019, le Programme a bénéficié d'un budget moins important, d'un montant de 10,5 millions PLN (2,4 millions €)³⁷. En 2015, la majeure partie des fonds (66,6%) ont été dépensés aux fins de l'éducation (voir article 12), tandis que 26,2% ont servi à financer des mesures relatives au logement, 7,7% ont été consacrés à des mesures pour l'emploi (voir article 15) et 3,4% à des mesures relatives à la santé³⁸. Le Rapport étatique indique que l'assistance fournie pour le maintien de l'aide au logement a été très limitée. En ce qui concerne la santé, 1 604 Roms ont bénéficié de vaccins ou de soins préventifs en 2015 – des services assurés par des infirmiers à domicile qui donnent des avis médicaux et distribuent des médicaments ou des produits d'hygiène. Dans ses échanges avec le Comité consultatif, le bureau du Médiateur a également déclaré avoir l'impression que globalement, le Programme a contribué à améliorer la situation des Roms, et, d'après un rapport de suivi établi par la société civile, les diverses

³⁴ [Décision du Conseil des ministres du 7 octobre 2014](#), Résolution n°202 (en polonais), adoptée conformément au Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms (NRIS), voir https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration-eu-country/roma-integration-poland_en.

³⁵ Conversions monétaires au taux du 16 octobre 2019, les chiffres ayant été arrondis.

³⁶ Voir le [Rapport étatique](#), pp. 36-37.

³⁷ D'après les informations fournies par les autorités, en 2017 et en 2018, 10,5 millions PLN et 10,4 millions PLN ont été alloués au Programme, respectivement (soit environ 2,4 millions €).

³⁸ Voir le [Rapport étatique](#), p. 37.

communautés roms³⁹ auraient une opinion positive de la stratégie, et les ONG de défense des droits des Roms souhaiteraient voir le Programme se poursuivre⁴⁰.

57. Le Comité consultatif a néanmoins été informé de certaines préoccupations concernant la mise en œuvre du Programme, notamment le fait que les fonds disponibles ne soient pas dépensés en intégralité. La commission parlementaire chargée des minorités nationales et ethniques a soulevé ce point dans une lettre adressée au ministère de l'Intérieur en 2017, précisant que seuls 56,4% des fonds destinés au logement avaient été utilisés (voir la partie consacrée à l'article 15)⁴¹. Le rapport établi par la société civile évoque également le fait que bon nombre des actions prévues dans le cadre du Programme sont centrées sur des projets et présentent un caractère annuel. Mais certains projets conçus pour être mis en œuvre tout au long d'une année donnée ne sont pas approuvés avant le milieu de l'année, ce qui empêche leur mise en œuvre effective⁴². Dans son rapport de 2015, l'ECRI notait qu'un système consistant à mettre en œuvre des projets sur une base annuelle n'était peut-être pas suffisant pour résoudre les problèmes structurels auxquels sont confrontés les Roms, en particulier le chômage de longue durée⁴³. D'autres représentants des Roms ont indiqué qu'il conviendrait d'accorder un degré de priorité plus élevé aux soins de santé, en particulier à l'égard des Roms âgés.

58. De plus, des interlocuteurs du Comité consultatif ont fait état de problèmes en matière d'accès aux logements sociaux et aux allocations au logement en raison d'une discrimination de la part des autorités locales ou du fait que de nombreux Roms sont pris dans la spirale de l'endettement et qu'ils ont donc du mal à payer le loyer en temps voulu. Ce problème est également évoqué dans le rapport du Réseau européen d'experts juridiques de 2018, qui précise que dans la mesure où les Roms ne contestent pas les décisions potentiellement discriminatoires concernant les allocations au logement, il est difficile d'évaluer l'ampleur du problème⁴⁴. Par ailleurs, le Comité consultatif a été informé que les membres de cette communauté se heurtent à des difficultés pour acheter ou louer des biens sur le marché libre en raison de l'idée selon laquelle la présence de Roms dans une zone donnée peut faire chuter les prix de l'immobilier. Le Comité consultatif regrette donc qu'aucune mesure ne soit prévue pour aider les Roms en matière de logement, notamment au regard du fait que, d'après une enquête de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, seuls 9% d'entre eux disent s'acquitter facilement de leurs factures, dettes et paiements⁴⁵. Il considère que le renforcement des consultations locales avec les Roms pourrait contribuer à identifier les besoins d'une communauté donnée. Le nouveau Programme pourrait prévoir la mise en place, au niveau des voïvodies et des autorités locales, d'une structure plus formalisée

³⁹ En Pologne, la minorité rom se compose de cinq groupes distincts : les Roms polonais, les Roms des Carpates (également appelés Roms Bergitka ou Roms des Montagnes), les Kalderari, les Lovari, ainsi qu'un petit groupe de Sintés, voir pp. 18-19 du Rapport étatique. Sauf indication contraire, et sans préjudice du statut des Roms en Pologne, aux fins du présent rapport, l'expression « minorités roms » englobe l'ensemble de ces groupes.

⁴⁰ Art Foundation Jaw Dikh, [Civil Society Monitoring Report on implementation of the national Roma integration strategies in Poland](#), (rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre des stratégies nationales pour l'intégration des Roms en Pologne), Bruxelles : Commission européenne, juin 2018, p.13.

⁴¹ Danuta Pietraszewska, Présidente de la commission parlementaire chargée des minorités nationales et ethniques, au ministre de l'Intérieur et de l'Administration au sujet des conditions de vie des Roms dans la voïvodie de Małopolskie, [20 avril 2017](#), (en polonais).

⁴² Art Foundation Jaw Dikh, [Civil Society Monitoring Report on implementation of the national Roma integration strategies in Poland](#) (rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre des stratégies nationales pour l'intégration des Roms en Pologne), Bruxelles : Commission européenne, juin 2018, p.15.

⁴³ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), [Cinquième rapport sur la Pologne](#), 2015, pp.29-30.

⁴⁴ Réseau européen d'experts juridiques en matière d'égalité des genres et de non-discrimination, [Rapport étatique sur la non-discrimination : Pologne](#), 2017, p. 85.

⁴⁵ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), [Survey on discrimination and social exclusion of Roma in EU \(2011\)](#), [Enquête sur la discrimination et l'exclusion sociale des Roms dans l'UE (2011)], 2011. D'après les résultats de l'enquête, 25% des Roms déclarent être parfois en retard de paiement, 22% être souvent en retard de paiement, 20% qu'ils s'en sortent, mais difficilement, et 20% qu'ils s'en sortent – la plupart du temps.

de consultation avec les communautés roms locales, ce qui permettrait de répondre et de s'adapter plus efficacement et de façon plus complète aux besoins identifiés (voir la partie consacrée à l'article 15).

59. Il convient également de noter que malgré une recommandation de l'ECRI⁴⁶ et des demandes émanant de la société civile⁴⁷, le Programme pour l'intégration des Roms ne prévoit pas de mesures spécifiques de lutte contre la discrimination ou contre l'antitsiganisme étant donné qu'il ne cible que les communautés roms elles-mêmes. Relevant que de telles mesures étaient prévues dans le Programme 2004–2013 mais qu'elle n'étaient pas très appréciées de leurs bénéficiaires⁴⁸, et qu'il est possible, dans le cadre du Programme, de lancer des projets qui s'adressent à la population majoritaire, le Comité consultatif considère qu'il ne devrait pas incomber aux seuls Roms de lutter contre le racisme, et, plus spécifiquement, contre l'antitsiganisme ; ce sont plutôt les autorités qui devraient jouer un rôle moteur en la matière en promouvant le respect mutuel et la lutte contre la discrimination. Il estime, en particulier dans le cadre de l'adoption possible d'un nouveau Programme pour l'après-2020, qu'« [i]l est essentiel que tous les segments de la société, majorité comme minorité, soient pris en compte pour que les stratégies d'intégration facilitent effectivement la formation de structures sociétales dans lesquelles la diversité et le respect de la différence sont reconnues et encouragées⁴⁹ » et que le Programme ne doit pas donner l'impression de laisser la responsabilité de l'intégration aux seules minorités. À cet égard, outre l'approche de l'intégration fondée sur des projets, qui prévoit la participation de la société civile rom, les autorités devraient envisager, dans le cadre du programme d'intégration, de mettre en œuvre des activités de lutte contre la discrimination qui ciblent la population majoritaire.

Recommandation :

60. Le Comité consultatif exhorte les autorités à adopter, à mettre en œuvre, à suivre et à évaluer régulièrement un programme pour l'inclusion des Roms pour l'après-2020, avec la participation effective des membres des diverses communautés roms et de la majorité. Ce programme devrait reprendre les éléments positifs du Programme 2014-2020 et prévoir des mesures ciblant la population majoritaire pour lutter contre l'antitsiganisme, ainsi que des mécanismes de consultation au niveau local. Il devrait également prévoir l'octroi d'un soutien financier durable, sur plusieurs années, aux projets qui le nécessitent, ainsi que la révision, l'adaptation et le renforcement périodiques des mesures et indicateurs.

Article 5 de la Convention-cadre

Soutien à la préservation des cultures des minorités nationales

61. L'octroi de financements destinés à soutenir les cultures des minorités nationales continue d'être régi par l'article 18 de la loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale, qui impose aux autorités l'obligation de soutenir les activités visant à protéger, préserver et développer l'identité culturelle des minorités⁵⁰. Depuis 2013, la moitié des experts composant la commission chargée d'examiner les demandes de financement est sélectionnée par la Commission mixte du gouvernement et des minorités nationales et ethniques⁵¹. Le Comité consultatif se félicite de ce renforcement de la participation des minorités nationales à la prise de décisions concernant l'allocation de subventions.

⁴⁶ Voir le [Cinquième rapport de l'ECRI sur la Pologne](#), recommandation 11, p.43.

⁴⁷ Voir [Recommendations of Civil Society Monitoring Report on implementation of the national Roma integration strategies in Poland](#) (recommandations du rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre des stratégies nationales pour l'intégration des Roms en Pologne), juin 2018, p.21.

⁴⁸ Voir [Les points de vue des autorités polonaises sur le cinquième rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance \(ECRI\) sur la Pologne](#), 2015.

⁴⁹ [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n°4](#), paragraphe 54.

⁵⁰ Voir le [Rapport étatique](#) (en anglais), p. 39.

⁵¹ *Ibid.*, p. 40.

62. L'enveloppe budgétaire générale allouée par le ministère de l'Intérieur et de l'Administration aux associations de minorités nationales à des fins culturelles a légèrement augmenté au cours de la période examinée (3,49 millions € en 2013 ; 3,6 millions € en 2014 ; 3,79 millions € en 2015 ; 3,58 millions € en 2016 ; 3,84 millions € en 2017 ; et 3,93 millions € en 2018)⁵². Toutefois, compte tenu de la forte augmentation du PIB ces dernières années, les représentants des minorités nationales estiment que ce montant pourrait encore augmenter⁵³.

63. Le principal problème mis en avant par les représentants des minorités nationales est le rythme annuel des demandes de financement de projet imposé dans le cadre du mécanisme du ministère de l'Intérieur et de l'Administration évoqué ci-dessus. Celui-ci pose des difficultés à toutes les associations de minorités nationales, en particulier les moins importantes sur le plan numérique et celles qui gèrent des institutions culturelles qui fonctionnent en permanence (musées, maisons culturelles...) et pour lesquelles il est nécessaire d'employer du personnel. Comme souligné précédemment, le Comité consultatif regrette sincèrement cette situation et rejoint bon nombre de ses interlocuteurs sur le fait que l'adoption de programmes budgétaires pluriannuels faciliterait la réalisation des objectifs visés⁵⁴.

64. Sur un plan plus positif, le Comité consultatif se félicite de la multitude d'institutions, de musées, de bibliothèques et de centres culturels soutenus par le ministère de la Culture et du patrimoine national, ainsi que par d'autres subventions reposant sur des projets accordés aux minorités nationales dans le cadre du Programme « Folklore et culture traditionnelle »⁵⁵. De plus, les minorités nationales bénéficient de financements émanant du Centre national pour la Culture et du ministère de la Culture et du Patrimoine national, par l'intermédiaire de ses programmes « Culture ouverte », « Interventions culturelles » et « Éducation culturelle ». Des représentants ont informé le Comité consultatif que dans le cadre de certains de ces programmes, une planification pluriannuelle était possible - ce dont il y a lieu de se féliciter.

65. Jusqu'à présent, les efforts déployés par les minorités les moins nombreuses, telles que les Arméniens, les Lemks, les Karâïmes ou les Tatars, pour obtenir un financement sûr et continu pour la création ou le maintien de centres culturels, de musées ou d'institutions similaires ont été vains. Le Comité consultatif rappelle qu'il convient de prêter une attention particulière aux difficultés financières spécifiques des institutions et organisations relatives à ces minorités, qui ont besoin d'une assistance spéciale pour être visibles et présentes dans la société.

Recommandations :

66. Le Comité consultatif appelle une nouvelle fois les autorités à revoir le mécanisme de soutien aux cultures minoritaires mis en place par le ministère de l'Intérieur et de l'Administration, de sorte à permettre aux organisations des minorités de mettre en œuvre des projets multiannuels et d'avoir accès à un financement de base sur le long terme.

67. Le Comité consultatif appelle les autorités à répondre effectivement aux besoins des minorités les moins nombreuses en matière de culture et d'institutions culturelles.

Soutien à la culture juive et restitution de biens

⁵² Rapport étatique (en anglais), p.41 (données pour 2013-2019) et Communication écrite par les autorités au Comité consultatif de septembre 2019 (données pour 2017-2018).

⁵³ Cette observation a été faite par pratiquement tous les représentants des minorités nationales lors de leurs réunions avec le Comité consultatif. On trouvera un exemple de déclaration écrite à cet égard à l'[Annexe 8 du Rapport étatique](#) (commentaire de l'organisation représentant la minorité slovaque) (en anglais).

⁵⁴ Voir le [troisième Avis](#) du Comité consultatif sur la Pologne, paragraphe 61.

⁵⁵ Voir le [Rapport étatique](#) (en anglais), pp. 41-46.

68. Le Comité consultatif reconnaît que les autorités cofinancent une grande diversité d'institutions, de projets, de festivals et d'autres activités visant à protéger et à promouvoir la culture et le patrimoine juifs. Ceux-ci vont d'institutions symboliques telles que le Musée POLIN de l'histoire des juifs polonais à Varsovie, l'Institut historique juif et le théâtre juif « Estera Rachel et Ida Kaminski », à des festivals comme le Festival de la culture juive à Cracovie, le Festival de la culture juive « Singer's » et le Festival du film juif, en passant par des concours scolaires nationaux sur l'histoire et la culture des Juifs polonais, organisés régulièrement⁵⁶. Comme pour les autres minorités nationales, un soutien est également apporté par les autorités locales. Le Comité consultatif a été particulièrement impressionné par la nouvelle filiale du musée municipal de Gliwice, la Maison de la commémoration des Juifs de Haute-Silésie. Cette institution mène une multitude d'activités de sensibilisation à destination de la population locale dans le but non seulement de faire connaître la religion, la culture et l'histoire juives, mais aussi de renforcer la compréhension interculturelle et interconfessionnelle. Le Comité consultatif se félicite vivement de cette initiative.

69. Le Comité consultatif relève en outre les efforts considérables qui ont été déployés pour réglementer la restitution, la conservation et la rénovation des biens collectifs juifs, notamment les cimetières, dont de nombreux cimetières fermés, et les édifices religieux. En 2018, l'Institut national du patrimoine de la Pologne a lancé un « Programme pour le marquage des cimetières juifs en République de Pologne », qui a concerné 1 206 éléments. Ce projet est mené en coopération avec la minorité nationale juive dans l'objectif d'établir un rapport détaillé sur l'état des cimetières juifs en Pologne. Au cours de sa visite en Haute-Silésie, le Comité consultatif a aussi été informé d'un certain nombre d'initiatives de coopération constructive avec les autorités locales devant permettre aux petites communautés juives locales d'entretenir et de rénover des cimetières et des monuments historiques. Cependant, dans de nombreux contextes, les communautés juives locales concernées n'existent plus ou sont trop nombreuses pour s'en occuper convenablement. De leur côté, les communes ont expliqué qu'elles n'étaient pas autorisées à investir dans des biens qui ne leur appartiennent pas. Dans certains contextes (à Sosnowiec, Chęciny, Chmielnik, et Czeladź), la communauté juive locale a fini par céder ses biens à la commune, de sorte à permettre aux autorités locales d'assurer leur entretien. Dans d'autres contextes, la propriété des cimetières fermés n'est pas clairement établie sur le plan juridique, ce qui empêche les associations juives de s'en occuper. Par conséquent, certains cimetières et monuments historiques juifs sont toujours en piètre état, ce qui ennuie tant les membres de la communauté juive que les autres habitants des communes concernées. Le Comité consultatif salue toute la bonne volonté manifestée et les solutions pragmatiques mises en œuvre au niveau local. Il comprend néanmoins que les membres de la communauté juive en Haute-Silésie aimeraient que cette question soit également traitée au niveau national.

Recommandation :

70. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts concernant la restitution, la restauration et l'entretien des biens collectifs juifs et à soutenir les autorités locales dans l'adoption d'une approche pragmatique en vue la mise en œuvre de solutions locales pour la préservation ou la rénovation des sites du patrimoine juifs.

Article 6 de la Convention-cadre

Tolérance et dialogue interculturel

71. Les représentants des minorités nationales ont déclaré ressentir une attitude générale de tolérance à leur égard dans la vie quotidienne. Il existe cependant un mouvement d'extrême droite, peu représenté mais virulent, qui se caractérise essentiellement par un discours et des comportements

⁵⁶ Voir le [Rapport étatique](#) (en anglais), pp. 45 à 83.

xénophobes antisémites et islamophobes. Certains groupes ciblent également les minorités nationales associées aux pays voisins, notamment les Ukrainiens, mais aussi les Russes et les Bélarusses, cette attitude prenant racine dans l'histoire complexe de la région frontalière de l'Est de la Pologne, et en particulier dans les événements survenus entre 1943 et 1944 en Volhynie, lors de la seconde guerre mondiale. Le Comité consultatif a été informé de cas où cette histoire complexe se manifeste dans les relations interculturelles. À Przemysł, la Maison ukrainienne a été vandalisée plusieurs fois ces dernières années, et, en juin 2016, une cérémonie religieuse de l'Église greco-catholique d'Ukraine a été attaquée – prétendument : 23 personnes arrêtées, 9 en raison du fait que les participants célébraient l'Armée insurrectionnelle ukrainienne (UPA) et en portaient les couleurs, ce que les organisateurs contestent⁵⁷. Aussi, depuis 2016, les processions se déroulent sous escorte policière⁵⁸.

72. Le Comité consultatif prend également note des manifestations d'antitsiganisme particulièrement préoccupantes dont ont fait l'objet les Roms à Andrychów en 2014, où un groupe d'environ 200 personnes s'est réuni pour appeler à l'expulsion de la ville de la population rom locale⁵⁹. Les manifestants, parmi lesquels figuraient également les représentants d'un petit parti politique, ont par la suite constitué des « patrouilles de protection civile », semant la peur chez la population rom – un comportement qui, apparemment, n'a pas été sanctionné⁶⁰.

73. Les représentants des minorités se sont déclarés profondément préoccupés par le fait que ni les autorités locales, ni les autorités nationales ne réagissent suffisamment aux déclarations, manifestations et autres actions des groupes extrémistes. Ils ont cité, à cet égard, l'exemple de la manifestation organisée à Varsovie le 11 novembre 2017 à l'occasion de l'anniversaire de l'indépendance de la Pologne, lors de laquelle on a pu voir des banderoles et entendre des chants offensants et racistes, prônant la suprématie blanche⁶¹. Selon la presse, le ministre de l'Intérieur de l'époque aurait qualifié l'événement de « magnifique » dans son ensemble⁶². Les autorités n'ont donc pas condamné sans équivoque ces chants et banderoles⁶³.

74. Des interlocuteurs représentant une grande diversité de communautés nationales ont signalé au Comité consultatif que trop souvent, les déclarations et actes ouvertement hostiles envers les minorités sont, au minimum, tolérées, si ce n'est soutenus passivement par les responsables politiques. Ils ont le sentiment que la clémence dont font preuve certaines autorités face aux provocations verbales contre les Roms nourrit un sentiment d'impunité, de sorte que les groupes d'extrême droite se sentent encouragés à organiser des manifestations anti-Roms et à commettre des agressions physiques et/ou des

⁵⁷ Noviny24.pl, [Procession in Przemysl, 23 detained, 9 charged](#) (procession à Przemysł : 23 arrestations, 9 mises en examen), 27 juin 2016 (en polonais).

⁵⁸ Nowiny24.pl, [Panachyda 2019 in Przemysl. Police Cordon again at the Greek Catholic procession](#) (Panachyda 2019 à Przemysł : la manifestation greco-catholique de nouveau sous cordon policier), 23 juin 2016 (en polonais).

⁵⁹ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, [La situation des Roms et des Gens du voyage dans le contexte de la montée de l'extrémisme, de la xénophobie et de la crise des réfugiés en Europe](#), 20 octobre 2016, paragraphe 92.

⁶⁰ Reuters, [Outside forces help stoke anti-Roma tension town](#) (des forces extérieures contribuent au mouvement anti-Roms dans la ville), 9 juillet 2014 (en anglais).

⁶¹ Parmi les slogans scandés, on a pu entendre « Une Pologne pure, une Pologne blanche » ou « Dehors, les réfugiés ! ». Il est également fait allusion à ces faits dans la [Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2018 sur la montée des violences néofascistes en Europe](#) (2018/2869(RSP)) (en anglais).

⁶² BBC New, [Warsaw nationalist march draws tens of thousands](#) (une marche nationaliste à Varsovie attire des milliers de personnes), 11 novembre 2017 ; New York Times, [Poles Cry for 'Pure Blood' Again](#) (des Polonais appellent au retour à un « sang pur »), 16 novembre 2017.

⁶³ Rmf24.pl, [The Ministry of Interior and Police ensure: Independence Day celebrations were calm and safe'](#) (« Les célébrations de la journée de l'Indépendance se sont déroulées dans le calme et en toute sécurité », affirment le ministre de l'Intérieur et la police), 1^{er} novembre 2017 (en polonais). Dzieje.pl, [\[Deputy Prime Minister\] on foreign opinions about the Independence March: consideration of these matters requires common sense](#) (déclaration du Vice-Premier ministre au sujet des réactions internationales à la marche de l'Indépendance : « Il faut considérer cette manifestation avec bon sens »), 13 novembre 2017 (en polonais).

actes d'intimidation. Le Comité consultatif est profondément préoccupé par cette situation et rappelle que les États parties ont l'obligation de prendre des mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse.

75. Certains représentants de la minorité juive ont également déclaré qu'ils avaient l'impression que l'antisémitisme avait pris de l'ampleur au cours de ce cycle de suivi, tandis que d'autres avaient un sentiment plus positif. Le Comité consultatif prend note de la déclaration⁶⁴ signée par 15 représentants de minorités en 2018, dans laquelle les auteurs condamnent le développement de la xénophobie qu'ils ont constaté depuis l'adoption par la Diète de l'amendement à la loi sur l'Institut de la mémoire nationale, ou « loi Holocauste », et appellent les autorités à combattre toutes les formes de xénophobie, d'intolérance et d'antisémitisme. Initialement, cet amendement érigeait l'évocation des « camps de la mort polonais » en infraction pénale (celle-ci ayant ensuite été dépenalisée, devenant une infraction d'ordre civil). Après l'adoption de la « Loi Holocauste », des ONG ont lancé des recherches sur l'utilisation d'un langage antisémite dans le discours public⁶⁵. Ces travaux ont conclu, en 2018, à l'existence de centaines d'exemples de déclarations antisémites dans les médias, y compris par des responsables politiques et des conseillers auprès de différents partis politiques, ainsi que des présentateurs de journaux télévisés. D'après les chercheurs, l'adoption de la loi par le parlement a entraîné une augmentation de ce type de déclarations, et contribué, par là-même, à les répandre dans le discours public général. Le Comité consultatif déplore ces déclarations, ainsi que le fait qu'elles n'aient pas été réellement contestées par d'autres acteurs du pouvoir.

76. Par ailleurs, un parti politique en lice pour les élections européennes de 2019 a présenté un programme axé sur « cinq problèmes », dont l'un était « les juifs »⁶⁶. Le Comité consultatif croit comprendre que les autorités nationales n'ont pas réagi à ces déclarations. Le parti en question a recueilli 621 000 voix lors du scrutin, se classant à la quatrième place au niveau national. Avec un programme globalement similaire, ce même parti a recueilli 1 256 953 voix lors des élections législatives d'octobre 2019⁶⁷, soit près de 7 % des suffrages, obtenant ainsi 11 sièges au sein de la Diète⁶⁸. D'autres incidents ont été signalés, notamment l'organisation, par des groupes extrémistes, d'une marche de protestation dans l'enceinte même d'Auschwitz le jour de la commémoration de l'Holocauste⁶⁹, à laquelle les autorités ne se sont pas opposées, ainsi que la destruction par le feu d'une effigie de Judas caricaturée en cliché antisémite⁷⁰. Tout en reconnaissant le caractère isolé de ces incidents, le Comité consultatif tient néanmoins à souligner que des représentants de la minorité juive lui ont personnellement rapporté avoir été victimes d'actes d'antisémitisme.

77. Le Comité consultatif reconnaît l'importance de tenir un débat politique ouvert sur les questions d'intérêt général, mais rappelle la responsabilité qui incombe aux autorités, à tous les niveaux, de réagir rapidement à toute manifestation d'intolérance et à la condamner publiquement sans délai. En outre, il considère que tout discours xénophobe, raciste ou antisémite tenu par des responsables politiques et

⁶⁴ Déclaration [mentionnée](#) ici (en polonais) ; déclaration originelle [ici](#) (en polonais).

⁶⁵ Rafał Pankowski, [Antisemitism Worldwide, General Analysis](#) (l'antisémitisme dans le monde, analyse générale), Université de Tel Aviv, (2018) ; Rafał Pankowski, [Examples of antisemitism in Poland in 2018](#) (exemples d'actes antisémites en Pologne en 2018), Israel Journal of Foreign Affairs, 2018.

⁶⁶ Les autres problèmes étaient les LGBT+, l'avortement, les impôts et l'Union européenne. Voir le [Programme du parti politique en question](#).

⁶⁷ Radio Zet, [Confédération : programme électoral 2019](#), 11 octobre 2019 (en polonais).

⁶⁸ Commission électorale polonaise, [Résultats des élections 2019 à la Diète](#), octobre 2019 (en anglais).

⁶⁹ The Independent, [Holocaust Memorial Day: Far-right Polish group leads anti-Semitic protest at Auschwitz during commemoration ceremony](#) (Journée de commémoration de l'Holocauste : un groupe polonais d'extrême droite organise une manifestation antisémite à Auschwitz pendant la cérémonie de commémoration), 28 janvier 2019.

⁷⁰ [World Jewish Congress condemns antisemitic effigy burning in Poland](#), 21 avril 2019 (Le Congrès juif mondial condamne la destruction par le feu d'un symbole juif en Pologne) (en anglais).

des personnalités publiques doit être immédiatement et fermement condamné par les hauts responsables du gouvernement afin de signifier clairement au public qu'un tel discours est inacceptable.

78. Au cours de leurs échanges avec le Comité consultatif, certains représentants des minorités se sont dit gênés par le fort accent mis sur le catholicisme dans la vie publique. Ceci concerne notamment l'éducation primaire, où, malgré la séparation officielle de l'Église et de l'État, telle que prévue par la Constitution, parfois, dans les faits, seul un enseignement religieux catholique est proposé ; l'autre option est la morale, mais elle est rarement disponible. L'enseignement d'autres religions peut être mis en place sur demande, mais les intéressés se heurtent souvent à des difficultés dans ce domaine⁷¹. Le Comité consultatif note le travail extrêmement utile du Centre pour la culture islamique et de ses antennes régionales, qui assurent des programmes éducatifs dans les écoles ; il conviendrait néanmoins de leur apporter davantage de soutien et d'opportunités à cet égard. Le Centre coopère également avec des représentants d'autres confessions sur des projets tels que le calendrier interconfessionnel annuel, dans lequel sont indiquées les fêtes religieuses chrétiennes, islamiques et juives, mais aussi les fêtes nationales polonaises. Dans sa déclaration de fin de mission, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies dans le domaine des droits culturels qualifie la domination de l'Église catholique dans la vie publique de préoccupante, notamment en ce qui concerne l'éducation⁷². Parallèlement, le Comité consultatif souhaite souligner la réussite d'initiatives locales qu'il a pu observer, notamment la Maison de la commémoration des Juifs de Haute-Silésie à Gliwice, où des activités pédagogiques destinées à l'ensemble de la communauté ont contribué au renforcement de la compréhension et du respect interculturels.

79. Le Comité consultatif tient à rappeler que « [l']article 6 demande de veiller délibérément à créer un climat de respect et de compréhension mutuels et de coopération, dans lequel les personnes appartenant à des minorités nationales sont reconnues comme formant partie intégrante de la société et jouissant effectivement de l'égalité d'accès aux droits et aux ressources, tout en ayant la possibilité d'entretenir des relations sociales et de s'intégrer par-delà leur différence⁷³. » Il reconnaît l'importance historique du rôle de l'Église catholique en Pologne, ainsi que celle que la religion continue d'avoir pour de nombreux Polonais. Toutefois, si l'on se cantonne à une identité polonaise définie par des paramètres bien précis, en excluant d'autres religions qui ont aussi joué un rôle significatif dans l'histoire du pays, les personnes appartenant à des minorités nationales ou pratiquant des religions autres que le catholicisme risquent ne pas se sentir reconnues en tant que membres à part entière de la société. Ceci pourrait conduire à l'exclusion de l'identité polonaise, voire de leur propre identité minoritaire, les groupes minoritaires ou les personnes qui ne se conforment pas à une conception donnée du patriotisme. Ainsi, illustrant le fait qu'une telle approche empêche l'intégration des minorités dans la société et les contraint plutôt à l'assimilation, certains représentants de la minorité juive et de la communauté musulmane ont indiqué qu'ils n'avaient pratiquement pas d'autre choix que de dissimuler les symboles visibles de leur religion ou de leur identité pour ne pas être stigmatisés sur la base de tels motifs.

80. La Rapporteuse spéciale des Nations Unies évoque également la « polarisation politique et culturelle » de la société polonaise⁷⁴, tout comme l'ont fait de nombreux médias internationaux dans des articles ou reportages consacrés à la Pologne, ainsi que les interlocuteurs du Comité consultatif. La

⁷¹ Voir Commissaire aux droits de l'homme, [Rapport d'activités 2015](#), p.73.

⁷² Karima Bennouna, Rapporteuse spéciale des Nations Unies dans le domaine des droits culturels, [Poland: UN expert concerned that erosion of cultural freedom threatens the country's rich cultural life](#) (Pologne : une experte des Nations Unies préoccupée par le fait que l'érosion de la liberté culturelle menace la richesse de la vie culturelle du pays), déclaration de fin de mission à l'issue d'une mission effectuée en 2018..

⁷³ [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n°4](#), paragraphe 43.

⁷⁴ Anne Applebaum, [A warning from Europe: the worst is yet to come](#) (Message d'avertissement de l'Europe : le pire reste à venir) in: The Atlantic, octobre 2018 ; Voir également Politico.eu, [Murder of Gdansk mayor highlights Poland's polarization](#) (Le meurtre du maire de Gdansk met en évidence la polarisation de la Pologne), 14 janvier 2019.

polarisation transparait aussi dans les résultats d'un sondage sur l'antisémitisme en Europe⁷⁵, dont le Comité consultatif prend note. Ce sondage invitait les répondants non seulement à donner leur point de vue sur les groupes minoritaires souvent exposés à la discrimination, mais aussi à dire ce qu'ils considéraient comme des problèmes pour ces groupes. Les résultats font apparaître une division de l'opinion aussi nette qu'équilibrée en ce qui concerne la perception qu'à la population majoritaire de l'antisémitisme : 35% des répondants ont déclaré être d'accord avec l'affirmation selon laquelle « Les juifs sont exposés au risque de violences racistes dans ce pays », et 35%, ne pas être d'accord avec cette affirmation⁷⁶.

81. Le Comité consultatif est préoccupé par d'autres résultats de ce sondage. Malgré la faible importance numérique de ces groupes, 29% et 35% des répondants ont déclaré avoir un point de vue défavorable sur les Roms et les musulmans, respectivement, et 29% ont également un point de vue défavorable sur les migrants. Ces résultats devraient inciter les autorités à rester attentives aux signes d'intolérance et à continuer de suivre la situation de près. En outre, une étude sur les tendances en matière de discours de haine en 2016 a mis en évidence des tendances préoccupantes, les juifs, les musulmans et les Ukrainiens étant plus souvent exposés au discours de haine qu'en 2014⁷⁷, ce phénomène étant également plus répandu à la télévision, et surtout sur internet⁷⁸. Selon le Comité consultatif, ces chiffres montrent qu'il est plus que nécessaire de renforcer le dialogue interculturel et le respect mutuel entre les groupes exposés à la discrimination et la population majoritaire, notamment en traitant davantage des questions relatives aux minorités dans l'enseignement général et dans les médias publics destinés à l'ensemble de la population (voir les parties consacrées aux articles 12 et 9, respectivement).

82. Plusieurs minorités ont déclaré que l'attitude des autorités envers elles était influencée par les relations bilatérales que la Pologne entretient avec d'autres États. Elles ont cité des déclarations de hauts responsables évoquant le principe de la réciprocité, qui fait dépendre la protection des droits des minorités en Pologne des politiques mises en œuvre dans ce domaine en Allemagne, en Lituanie ou en Ukraine⁷⁹. Le Comité consultatif considère que telles pratiques sont inacceptables et rappelle, dans ce contexte, que chaque État partie est tenu d'appliquer la Convention-cadre de bonne foi dans un esprit de compréhension et de tolérance, ainsi que dans le respect des principes de bon voisinage, de relations amicales et de coopération entre les États, et qu'en aucune circonstance les politiques relatives aux minorités nationales ne devraient dépendre des relations interétatiques (voir également les parties consacrées aux articles 17 et 18).

⁷⁵ ComRes, [CNN – Anti-Semitism in Europe Poll 2018 – Poland](#) (CNN – Sondage 2018 sur l'antisémitisme en Europe – Pologne), 27 novembre 2018 ; CNN, [A Shadow over Europe](#) (Une ombre plane au-dessus de l'Europe), 27 novembre 2018.

⁷⁶ Plus précisément, 47% des répondants se sont déclarés d'accord avec l'affirmation selon laquelle « Les juifs ne sont pas exposés à la discrimination dans ce pays », et 46,5% estiment que « Le gouvernement devrait prendre davantage de mesures pour lutter contre l'antisémitisme dans ce pays ». Quant à savoir si le phénomène de l'antisémitisme est en augmentation, 35% des répondants ont estimé que c'était le cas, et 28%, que ce n'était pas le cas. Voir [Sondage ComRes CNN](#), 27 novembre 2018, p.189.

⁷⁷ Voir Winiewski, M., Hansen, K, Bilewicz, M., Soral, W., Świdorska, A., et Bulska, D, [Contempt speech, hate speech. Report from research on verbal violence against minority groups](#) (Discours de mépris et de haine. Rapport de recherche sur la violence verbale à l'encontre des groupes minoritaires), 2017, p.42 (en anglais).

⁷⁸ *Ibid.*, p.48.

⁷⁹ Voir, par exemple, la déclaration récente d'un haut responsable du ministère des Affaires étrangères au sujet de la minorité nationale allemande et de la situation des Polonais en Allemagne : TVP3 Opole, [Entretien avec le Vice-Ministre des Affaires étrangères au sujet des relations germano-polonaises](#), 30 septembre 2019 (en polonais). Réaction des représentants de la minorité allemande : <http://skgd.pl/2019/10/01/odpowiedz-tskn-na-konferencje-wiceministra-msz/> (en polonais). Le 10 octobre 2019, les représentants des minorités au sein de la Commission mixte du gouvernement et des minorités nationales et ethniques ont publié un document de position sur « les déclarations du représentant du gouvernement concernant l'instauration en Pologne d'une politique de réciprocité à l'égard des minorités nationales. »

Recommandations :

83. Le Comité consultatif engage instamment les autorités, à tous les niveaux, à mener une action résolue pour promouvoir le dialogue interculturel et la compréhension mutuelle entre la majorité et les différents groupes minoritaires, ainsi que les communautés religieuses présentes en Pologne. Il les exhorte en particulier à condamner au plus haut niveau politique toutes les manifestations d'intolérance et d'hostilité reposant sur des considérations ethniques dans le discours politique et dans les médias, et à promouvoir activement un sentiment d'appartenance à un même pays fondé sur l'acceptation de la complexité de l'histoire de la Pologne.

84. Le Comité consultatif appelle les autorités à s'abstenir d'évoquer le principe de la réciprocité dans les déclarations sur la protection des minorités nationales et à veiller à ne pas subordonner les politiques en faveur des minorités nationales aux relations interétatiques.

Crime et discours de haine

85. Le Code pénal polonais du 6 juin 1997 interdit, entre autres, l'incitation publique à la haine fondée sur la nationalité, l'appartenance ethnique ou la religion (article 256 (1)), les insultes publiques aux personnes ou groupes de personnes fondées sur ces motifs (article 257) ainsi que le recours à la violence ou à des menaces illégales contre des personnes ou groupes de personnes fondé sur ces mêmes motifs (article 119)⁸⁰. Cependant, le Code ne contient toujours pas de disposition érigeant explicitement la motivation raciste d'une infraction en circonstance aggravante⁸¹.

86. La Police nationale polonaise a mis en place des coordinateurs pour la lutte contre le crime de haine au niveau tant national que régional (les voïvodies). En outre, en 2016, un « Bureau de lutte contre la cybercriminalité » a été créé au siège de la Police nationale et, en 2017, des coordinateurs pour la lutte contre les crimes de haine ont été nommés aux niveaux national et régional. Enfin, en février 2018, une « Équipe interministérielle pour la prévention de la promotion du fascisme et d'autres régimes totalitaires et des infractions d'incitation à la haine fondée sur les différences nationales, ethniques, raciales ou religieuses ou sur l'absence de confession religieuse » a été instituée. Dans son rapport final, l'Équipe émet un certain nombre de recommandations sur des amendements aux articles 256 et 257 du Code pénal, concernant essentiellement la promotion « du fascisme, du nazisme, du communisme ou d'autres idéologies totalitaires⁸². »

87. La méthode de collecte des données sur les crimes de haine a changé en 2015. Une base de données commune à la police et au ministère de l'Intérieur et de l'Administration est mise à jour tous les mois sur la base des rapports des unités de police locales et du Service des Analyses et des Politiques migratoires du ministère. Selon des informations fournies par les autorités, des réunions et formations sont régulièrement organisées pour améliorer la méthode de collecte de données et former les agents concernés, souvent avec le soutien du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE-BIDDH)⁸³.

88. Les autorités ont indiqué les chiffres suivants en ce qui concerne les procédures impliquant des crimes de haine fondés sur l'appartenance ethnique ou la religion (les chiffres entre parenthèses

⁸⁰ Journal officiel 2016, point 1137. Une version anglaise des dispositions pertinentes figure à l'[Annexe 1](#) du Rapport étatique.

⁸¹ Voir également : Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), [Observations finales concernant le rapport de la Pologne valant vingt-deuxième à vingt-quatrième rapports périodiques](#), CERD/C/POL/CO/22-24, 24 septembre 2019, paragraphes 15 et 16 ; Fondation Helsinki pour les droits de l'homme, Contribution à la 99^e session du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, 5 juillet 2019, p. 3.

⁸² Communication écrite des autorités au Comité consultatif, juin 2019.

⁸³ Voir le [Rapport étatique](#), pp. 92 et 93, et la communication écrite soumise par les autorités au Comité consultatif en juin 2019.

renvoient à ce deuxième motif⁸⁴ : 589 (192) affaires en 2015, 457 (213) affaires en 2016, 484 (158) affaires en 2017, et 646 (82) affaires en 2018. La plupart des crimes de haine fondés sur l'appartenance ethnique concernaient des membres de la minorité juive, une forte hausse ayant été constatée entre 2017 (78 affaires) et 2018 (179 affaires). Si, en 2015, le deuxième groupe le plus touché par ces crimes était encore la minorité rom, elle a, depuis, été remplacée par la minorité ukrainienne. En effet, le nombre d'infractions signalées à l'encontre des Ukrainiens a fortement augmenté, passant de 36 affaires en 2015 à 169 affaires en 2018.

89. Les autres minorités nationales touchées par le crime de haine sont les Roms (303 affaires enregistrées au total sur la période 2015-2018), les Russes (51 affaires au total), les Allemands (36 affaires au total), les Bélarusses (15 affaires au total), ainsi que, dans une moindre mesure, les personnes s'identifiant comme arméniennes ou lituaniennes. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait que les personnes appartenant aux minorités nationales continuent d'être victimes de crimes de haine. Néanmoins, il apprécie cette ventilation des données, qui permet d'identifier les grandes tendances dans ce domaine.

90. Les statistiques publiées par le Bureau du Procureur national font également apparaître une augmentation significative du nombre d'incidents fondés sur la haine impliquant le recours à la violence, qui, en 2017, ont représenté pas moins de 20% de l'ensemble des affaires. Environ 40% des cas signalés concernaient des crimes de haine commis sur internet⁸⁵.

91. De fait, le discours de haine est particulièrement répandu sur la toile. D'après une étude, les jeunes y sont davantage exposés et l'acceptent dans une plus large mesure que la population adulte⁸⁶. Un autre rapport indique que le discours de haine, en l'occurrence contre les Ukrainiens, s'observe tant dans les contributions spontanées (commentaires, articles) que dans des campagnes de désinformation bien planifiées et minutieusement élaborées⁸⁷. Ce document fait également état d'un mouvement croissant de haine contre les Ukrainiens sur internet, soulignant que la plupart des enquêtes sur les cas de discours de haine signalés à la police n'avaient pas avancé⁸⁸.

92. Il est important de noter que le nombre de condamnations pour crime de haine est considérablement moins élevé que le nombre de procédures enregistrées mentionné plus haut. En effet, tous motifs confondus (nationalité, appartenance ethnique et race), les autorités ont déclaré les chiffres suivants : 66 condamnations en 2015 ; 79 condamnations en 2016 ; 108 condamnations en 2017 ; et 69 condamnations en 2018. S'agissant du « motif religieux », 1 à 9 condamnations ont été prononcées chaque année⁸⁹. Les représentants des minorités nationales et d'autres interlocuteurs ont se sont plaints de ce que trop souvent, le signalement d'un crime de haine ne soit pas suivi de l'ouverture d'une enquête, ou que l'affaire est abandonnée au stade des poursuites. Le Comité consultatif note, à cet égard, les critiques formulées tant sur le plan national qu'international contre la réforme de la Justice menée entre 2015 et 2017. La Commission de Venise, par exemple, a estimé que la fusion des fonctions de ministre de la Justice et de procureur général avait « des conséquences négatives directes sur l'indépendance du

⁸⁴ Voir le [Rapport étatique](#), pp. 93 et 94, et la communication écrite soumise par les autorités au Comité consultatif en juin 2019. Des tendances similaires peuvent être identifiées à partir des données communiquées par l'OSCE-BIDDH. Les données utilisées aux fins du présent rapport ont été celles fournies par les autorités parce qu'elles présentaient un niveau de ventilation plus élevé.

⁸⁵ Communication écrite du Commissaire aux droits de l'homme de la Pologne, 10 juillet 2019.

⁸⁶ Stefan Batory Foundation, *Hate speech in Poland – summary of the national opinion poll* (Le discours de haine en Pologne – synthèse du sondage national), 2014, p. 7.

⁸⁷ Association des Ukrainiens de Pologne, *La minorité ukrainienne et les migrants originaires d'Ukraine en Pologne. Analyse des discours*, 2018, p. 10

⁸⁸ *Ibid.*, p. 31.

⁸⁹ Communication écrite des autorités au Comité consultatif, juin 2019.

ministère public vis-à-vis de la sphère politique, ainsi que sur l'indépendance du pouvoir judiciaire et, partant, la séparation des pouvoirs et l'État de droit en Pologne⁹⁰. »

93. En outre, dans leurs échanges avec le Comité consultatif, des interlocuteurs ont évoqué leurs propres expériences, ainsi que des études confirmant le fait que la très grande majorité des crimes de haine ne sont pas signalés. D'après un projet de recherche mené par le Commissaire aux droits de l'homme de la Pologne et l'OSCE-BIDDH, plus de 18% des Ukrainiens, 8% des musulmans et pas moins de 43% des personnes originaires d'Afrique sub-saharienne ont déjà été confrontés à des incidents qui s'apparentaient à des crimes de haine. Mais, dans les faits, seul un très faible nombre de ces incidents ont été signalés à la police⁹¹.

94. Le Comité consultatif rappelle que la violence fondée sur l'origine ethnique doit être reconnue comme une forme particulièrement ignoble de violence qui concerne et menace la société dans son ensemble, et qui doit de ce fait être résolument combattue et prévenue⁹². Il rappelle également que la motivation raciale doit être considérée comme une circonstance aggravante pour toutes les infractions et que les représentants des forces de l'ordre devraient suivre des formations appropriées pour parvenir à ce que les agressions et les actes de discrimination à motivation raciste ou ethnique soient effectivement identifiés et enregistrés, à ce qu'ils fassent l'objet d'enquêtes en bonne et due forme, et qu'ils soient punis, tout cela sur la base d'une intervention ciblée, spécialisée et rapide⁹³.

95. Par conséquent, le Comité consultatif regrette profondément les insuffisances dans la législation pénale évoquées plus haut concernant les circonstances aggravantes pour les crimes de haine, ainsi que le peu de condamnations prononcées, qu'il considère comme l'une des causes du faible taux de signalement des crimes de haine.

Recommandations :

96. Le Comité consultatif exhorte les autorités à détecter, à enregistrer et à mener des enquêtes effectives sur les cas allégués de crime de haine, ainsi qu'à poursuivre les auteurs et à les sanctionner. Il les appelle également à prendre des mesures de sensibilisation aux voies de recours existantes pour réduire le taux de non-signalement des crimes de haine.

97. Le Comité consultatif appelle les autorités à modifier le Code pénal de sorte à ériger explicitement les motivations racistes, ethniques et religieuses d'une infraction en circonstances aggravantes.

Article 9 de la Convention-cadre

Cadre réglementaire des médias et programmation multiculturelle

⁹⁰ [Pologne - Avis sur la loi relative au ministère public, telle que modifiée, adopté par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière \(Venise, 8-9 décembre 2017\)](#), paragraphe 115. Voir également : [Pologne - Avis sur le projet de Loi portant modification de la Loi sur le Conseil national de Justice; sur le projet de loi portant modification de la Loi sur la Cour suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la Loi sur l'organisation des Tribunaux ordinaires, adopté par la Commission de Venise lors de sa 113^e session plénière \(Venise, 8-9 décembre 2017\)](#).

⁹¹ OSCE/BIDDH (2019), [New study reveals scale of underreporting of hate incidents in Poland](#) (Une nouvelle étude révèle l'ampleur du non-signalement des incidents de haine en Pologne).

⁹² [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n°4](#), paragraphe 54.

⁹³ [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n°4](#), paragraphe 56.

98. Le cadre juridique et institutionnel relatif aux médias de service public est défini par la Constitution de la Pologne, qui prévoit, à son article 213, l'existence du Conseil national de la radiodiffusion (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, KRRiT*)⁹⁴, chargé de garantir la liberté d'expression et de préserver l'intérêt général. Son mandat, établi au Chapitre 2 de la loi sur la radiodiffusion de 1992, englobe notamment l'attribution de fréquences, l'octroi de licences, l'imposition de sanctions financières aux radiodiffuseurs et la conduite de recherches sur le contenu et les audiences des émissions. Ses cinq membres, nommés par la Diète, le Sénat et le Président, ont l'interdiction d'être membres de partis politiques ou de syndicats (article 214(2) de la Constitution). Le 7 juillet 2016, la loi sur le Conseil national des médias est entrée en vigueur⁹⁵, instituant le Conseil national des médias (*Rada Mediów Narodowych*) en tant qu'organe distinct du Conseil national de la radiodiffusion, mais parallèle à celui-ci⁹⁶. Les cinq membres du Conseil national des médias⁹⁷ sont nommés par la Diète, trois d'entre eux émanant du gouvernement, et les deux autres, de l'opposition. Ils peuvent, par ailleurs, être membres de partis politiques. Le Conseil national des médias nomme les membres des comités nationaux de gestion et de supervision de *Telewizja Polska*, *Polskie Radio* et de 17 radiodiffuseurs régionaux de *Polskie Radio*. Le comité de gestion de *Telewizja Polska* et de *Polskie Radio* désigne les directeurs des antennes régionales de la radio et de la télévision de service public (conformément à l'article 30 de la loi sur la radiodiffusion), avec le consentement du Conseil national des médias. À leur tour, ces directeurs nomment ensuite les membres des conseils régionaux de programmation, pour lesquels les candidats présentés par des associations de minorités nationales et ethniques et les communautés parlant des langues régionales devraient être considérés comme des membres potentiels⁹⁸. Le Comité consultatif regrette cependant l'absence totale de tels représentants dans les différentes antennes de la radiodiffusion de service public en Pologne, alors que jusqu'en 2016, on en comptait huit, qui avaient été nommés par le Conseil national de la radiodiffusion.

99. Les représentants de certaines minorités nationales ont déclaré que ce manque de participation de leurs membres aux conseils des radiodiffuseurs, mais aussi la politisation générale de la radiodiffusion de service public ces dernières années avaient des conséquences et ont évoqué la notion d'« autocensure ». Certaines minorités nationales, en particulier celles qui sont liées à des États voisins, ont déclaré être de plus en plus souvent décrites de façon négative, aucune distinction n'étant établie entre les relations politiques avec les États voisins et les citoyens polonais issus des minorités correspondantes qui vivent dans le pays.

100. Le Comité consultatif rappelle que « [p]our garantir une diffusion adéquate de l'information relative aux minorités nationales, la participation des personnes appartenant aux minorités nationales dans les conseils de supervision [...] des organes liés aux médias [...] est essentielle⁹⁹. En outre, des efforts soutenus et concrets devraient être déployés, y compris par le biais de mesures législatives, pour garantir la représentation des minorités au sein des conseils de radiodiffusion¹⁰⁰, de sorte à intégrer leurs centres

⁹⁴ Voir article 213 de la [Constitution de la République de Pologne](#).

⁹⁵ Voir le [communiqué de presse](#) du 7 juillet 2016 sur le site internet du Conseil national de la radiodiffusion.

⁹⁶ La « Petite loi sur les médias », adoptée temporairement en décembre 2015, prévoyait que le Conseil national des médias assurerait une grande partie des fonctions qui, selon la Constitution, relèvent du KRRiT, mettant ainsi ce dernier sur la touche. Aussi, le 3 décembre 2016, le Tribunal constitutionnel a déclaré cette loi inconstitutionnelle et appelé instamment à un retour aux dispositions de la Constitution, qui garantissent la position du KRRiT. La loi a été abrogée et remplacée par une « loi de transition », dans l'attente de l'adoption d'une « grande loi sur les médias ».

⁹⁷ Voir [National Media Council - Composition of the Council](#) (Conseil national des médias – Composition du Conseil), site internet de la Diète.

⁹⁸ Article 30(4a) de la [loi sur la radiodiffusion](#).

⁹⁹ [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n°2](#), La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, paragraphe 141.

¹⁰⁰ Voir [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n°3](#), Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, paragraphe 41.

d'intérêts et sujets de préoccupation dans la programmation générale, et à atténuer les effets négatifs du « manque de reconnaissance et de la stéréotypisation¹⁰¹ ». La Recommandation du Conseil de l'Europe sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias appelle également à la promotion des minorités dans l'organisation interne des diffuseurs¹⁰².

101. À la suite des propositions et amendements législatifs présentés en 2015 et 2016¹⁰³, dans un Avis publié en juin 2016, des experts du Conseil de l'Europe se sont déclarés préoccupés par la « politisation » de la réglementation des médias de service public en Pologne, et notamment par la création du Conseil national des médias et d'autres réformes visant à étendre son mandat¹⁰⁴ – une question qui a également suscité l'inquiétude d'un certain nombre d'autres organisations et ONG¹⁰⁵. Le Comité consultatif prend note de ces préoccupations et espère que les autorités veilleront à ce que les changements introduits ne nuisent pas à l'indépendance de la radiodiffusion de service public, ni à la protection garantie par la Convention-cadre.

102. Des dispositions de la législation relative à la radiodiffusion adoptées de longue date prévoient la promotion du « respect du système de valeurs chrétien »¹⁰⁶ ainsi que le respect, dans les émissions, « des convictions religieuses des spectateurs/auditeurs, notamment le système de valeurs chrétien¹⁰⁷ ». Tout en ayant conscience de l'importance de la chrétienté dans la société polonaise, le Comité consultatif est préoccupé par le fait que ces dispositions pourraient entraîner l'exclusion d'autres communautés religieuses en Pologne¹⁰⁸. Il a été informé de la polémique née de la diffusion sur TVP2 du film « Ida », récompensé par un oscar, devant lequel des commentateurs, dont l'un avait participé à la campagne pour la modification de la loi sur l'Institut du souvenir national, en lien avec les autorités (voir la partie consacrée à l'article 6)¹⁰⁹, ont déploré le parti-pris anti-polonais du film, un autre ayant attribué son succès à son parti pris pour les juifs. Des intertitres ont été ajoutés pour donner des informations sur le comportement exemplaire de certains Polonais lors de la deuxième guerre mondiale¹¹⁰. Ceci a poussé un groupe de réalisateurs polonais à dénoncer l'interprétation « idéologique » du film¹¹¹. Le Comité

¹⁰¹ Voir [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n°4](#), paragraphe 70.

¹⁰² Recommandation [CM/Rec\(2007\)2](#) du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, paragraphe II.2.2.

¹⁰³ Voir la page [BBC News Poland Profile – Media](#), qui propose un résumé de certaines des principales critiques, ainsi qu'un aperçu général des médias publics et privés en Pologne.

¹⁰⁴ Voir : Conseil de l'Europe, [Opinion on the three draft Acts regarding Polish public service media](#) (Avis sur trois projets de loi concernant les médias de service public en Pologne), DGI(2016)13, 6 juin 2016. Cet avis concerne essentiellement la « Grande loi sur les médias », qui, par la suite, a été abandonnée par le gouvernement, mais sa section 4 traite de la création du Conseil national des médias et de la procédure de nomination de ses membres.

¹⁰⁵ En juin 2017, *Freedom House* a publié un rapport sur la liberté de la presse en Pologne, faisant également part de sa préoccupation concernant la nature politique du Conseil national des médias : *Freedom House, The Assault on Press Freedom in Poland* (L'attaque portée à la liberté de la presse en Pologne), juin 2017 ; la branche polonaise de la Fondation Helsinki et l'ONG « Article 19 » se sont également déclarées sérieusement préoccupées par le nouveau système dans leur rapport intitulé « [Poland: Independence of Public Service Media](#) » (Pologne : indépendance des médias de service public), publié en janvier 2017. Voir également la [déclaration](#) publiée par la Fondation Helsinki en décembre 2015. La représentante de l'OSCE pour la liberté des médias a exprimé ses préoccupations au sujet des amendements proposés en 2015, craignant qu'ils n'affectent « l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité des radiodiffuseurs de service public ». Voir également le [communiqué de presse de l'actuelle Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe](#) datant du 30 décembre 2015 et la [déclaration publiée par l'ancien Commissaire aux droits de l'homme à la suite de sa visite en Pologne](#) en février 2016.

¹⁰⁶ [Loi sur la radiodiffusion](#), article 21(1a(2)).

¹⁰⁷ [Loi sur la radiodiffusion](#), article 18(2).

¹⁰⁸ Voir : Conseil de l'Europe, [Opinion on the three draft Acts regarding Polish public service media](#) (Avis sur trois projets de loi concernant les médias de service public en Pologne), 6 juin 2016, p.7.

¹⁰⁹ Voir la [déclaration de la Ligue polonaise contre la diffamation](#) (en anglais) du 15 février 2016.

¹¹⁰ The Guardian, [Polish TV broadcaster criticised for its treatment of Ida screening](#) (Une chaîne de télévision polonaise critiquée pour son traitement de la diffusion d' « Ida »), 4 mars 2016.

¹¹¹ [Lettre ouverte](#) au Président de TVP, Jacek Kurski, et au Directeur de TVP2, Maciej Chmiel, en date du 2 mars 2016.

consultatif craint qu'un tel exemple ne favorise pas la promotion du dialogue interculturel et du respect mutuel.

103. Les radiodiffuseurs restent soumis à l'obligation de produire des émissions « plurielles¹¹² » sur les minorités nationales ou ethniques, dans le but de promouvoir la tolérance et le dialogue interculturel. Le rapport étatique contient des informations sur trois émissions qui « popularisent le multiculturalisme »¹¹³ et qui sont diffusées par Radio Koszalin et Radio Opole. Lors de leurs échanges avec le Comité consultatif, les représentants des autorités n'ont pas été en mesure d'indiquer le nombre d'heures d'antenne consacrées à la promotion du respect mutuel et de l'Interculturalisme, mais ils ont précisé que le KRRiT pourrait demander à ce que des recherches soient effectuées à cet égard. Le Comité consultatif insiste sur le rôle joué par les médias dans la promotion de la compréhension interculturelle et dans la création d'un sentiment de solidarité dans la société¹¹⁴ et rappelle qu'« il importe, afin de développer un environnement médiatique ouvert et pluraliste, que les questions qui préoccupent et intéressent généralement les communautés minoritaires se voient accorder de l'importance dans les débats médiatiques publics et que les personnes appartenant à ces minorités soient présentées comme des membres à part entière de la société [...]»¹¹⁵. » Il rappelle en outre la Recommandation du Comité des Ministres évoquée plus haut, qui dispose que « [l]es États membres devraient, tout en respectant le principe de l'indépendance éditoriale, encourager les médias à fournir au public des contenus divers susceptibles de promouvoir un débat critique et une plus large participation démocratique des individus appartenant à toutes les communautés[...]»¹¹⁶. » Ainsi, le Comité consultatif est d'avis que l'offre actuelle d'émissions sur l'histoire et la culture des minorités visant à promouvoir le dialogue interculturel au niveau national est insatisfaisante ; il estime que les autorités devraient prendre des mesures concrètes pour garantir l'inclusion d'informations sur les minorités dans la programmation générale, dans le but de toucher tous les pans de la société et, ainsi, de promouvoir la cohésion sociale.

Recommandations :

104. Le Comité consultatif appelle une nouvelle fois les autorités à garantir la participation effective des minorités nationales aux conseils des radiodiffuseurs de service public, en particulier dans les régions où celles-ci sont fortement représentées, en adoptant, si nécessaire, des mesures législatives à cette fin.

105. Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer un suivi permanent de l'impact de la législation relative aux médias sur les droits conférés aux minorités nationales, et à veiller à ce que les modifications apportées à celle-ci n'affaiblissent pas la protection offerte par la Convention-cadre.

Médias en langues minoritaires

106. S'agissant de la programmation dans les langues minoritaires et pour les minorités, les radiodiffuseurs de service public restent soumis aux mêmes obligations que lors de la publication de l'Avis précédent¹¹⁷, et ce contenu continue d'être produit au niveau des antennes de *Telewizja Polska* et *Polskie Radio*, six des sept chaînes de télévision publiques et douze stations de radio proposant des émissions dans la langue régionale ou les langues minoritaires. Au cours de la période de référence, Radio Białystok a alloué un temps d'antenne régulier aux émissions dans ces langues¹¹⁸, soit 287 à 289 heures chaque

¹¹² [Loi sur la radiodiffusion](#), article 21(1).

¹¹³ Voir le [Rapport étatique](#), p.113.

¹¹⁴ [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n°4, paragraphe 63.](#)

¹¹⁵ [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n°4, paragraphe 63.](#)

¹¹⁶ Recommandation [CM/Rec\(2007\)2](#) du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, paragraphe II.2.1.

¹¹⁷ Voir l'article 21(1a) de la loi sur la radiodiffusion et l'article 18(2) de la loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale.

¹¹⁸ Dans la voïvodie de Podlaskie, des émissions sont produites à l'intention des minorités bélarusse, lituanienne, rom, tatar, russe et ukrainienne.

année. S'agissant de Radio Gdańsk, qui émet dans la région où la communauté de langue kachoube se concentre, le temps d'antenne alloué à de telles émissions a plus que doublé entre 2013 et 2018, passant à 528 heures – une évolution qui est à saluer. La tendance générale concernant la radio publique dans les régions concernées est également positive : on constate en effet une augmentation du temps d'antenne occupé par des émissions destinées aux minorités, qui est passé de 1 153 heures en 2013 à 1 854 heures en 2017. Le Comité consultatif est néanmoins préoccupé par la baisse significative constatée à cet égard en 2018 (1 489 heures). La diminution de plus de 50% du nombre d'heures de diffusion sur Radio Opole, qui émet dans une région où la minorité allemande est fortement représentée, est également préoccupante, tout comme le fait qu'en 2018, la télévision publique de la région d'Opole n'ait réservé que 8 heures à des émissions en langues minoritaires, contre 28 en 2013. En ce qui concerne la télévision régionale de façon générale, c'est TVP3 Białystok qui octroie le plus long temps d'antenne à des émissions destinées au plus grand nombre de minorités différentes¹¹⁹, soit 81 heures en 2018 (contre 68 en 2013). Globalement, les chiffres sont restés à peu près stables par rapport à 2013 dans le domaine de la télévision (149 heures au total en 2018)¹²⁰. Les données fournies par les autorités ne précisent pas le temps d'antenne réservé à chaque langue à la radio et à la télévision chaque année ; il est donc difficile d'évaluer précisément les évolutions s'étant produites à cet égard au cours de la période examinée.

107. Les représentants des minorités ont déclaré que les émissions de télévision conçues à leur intention étaient souvent très courtes, ou diffusées à des horaires peu pratiques, soit tard le soir, soit tôt le matin. L'émission hebdomadaire en allemand « Schlesien Journal » (le journal de Silésie), par exemple, ne dure que 12 minutes. Le Comité consultatif rappelle qu'« il faut veiller à produire des émissions en langues minoritaires de qualité, à même d'attirer une large audience, et qui soient diffusées à des horaires convenables¹²¹. »

108. En ce qui concerne les minorités dispersées dans toute la Pologne, le Rapport étatique indique qu'un certain nombre d'émissions en ukrainien, ou destinées aux membres de la minorité ukrainienne, sont produites et diffusées au niveau des antennes régionales¹²². Il existe également une émission en ukrainien sous-titrée en polonais, *Telenowyny*, produite par le réseau régional (TVP 3) et accessible dans l'ensemble du pays¹²³. Le Comité consultatif regrette profondément que celle-ci ne soit diffusée qu'une fois par mois au maximum, alors qu'elle l'était à un rythme hebdomadaire auparavant¹²⁴. En revanche, il salue le fait que TVP Białystok et TVP Katowice produisent des émissions de télévision destinées à la minorité rom et qu'il existe plusieurs émissions de radio, diffusées par différentes antennes régionales¹²⁵, qui visent à briser les stéréotypes et favorisent l'intégration de cette communauté dans la société.

109. Même si le nombre de personnes appartenant à des minorités est peu élevé en Pologne et si la plupart d'entre elles sont regroupées dans différentes voïvodies, le Comité consultatif ne peut que regretter qu'aucune émission ne soit diffusée dans la langue régionale ou les langues minoritaires au niveau national – à l'exception de l'émission ukrainienne mensuelle. Il considère en effet qu'une telle programmation « renforce la cohésion sociale, car elle témoigne d'une politique générale inclusive à

¹¹⁹ D'après les informations fournies par les autorités, en 2016, TVP Białystok a diffusé des émissions destinées aux minorités ukrainienne (23 heures et 40 minutes), biélorusse (36 heures et 51 minutes), russe (2 heures et 45 minutes) rom (2 heures et 45 minutes), lituanienne (12 heures et 58 minutes) et tatar (4 heures et 8 minutes).

¹²⁰ On note cependant un pic en 2015 (183 heures).

¹²¹ [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n°3](#), paragraphe 41.

¹²² Voir le [Rapport étatique](#), pages 110 et 111.

¹²³ Voir <https://regiony.tvp.pl/12132504/telenowyny?fbclid=IwAR2n7XJW4gHv1ZpU1M9CCAf1-skjE2oKgETMIhN6QSFpFu6L7tGfuxAl>.

¹²⁴ Il est indiqué, dans le [Rapport étatique](#), que cette émission est diffusée quatre fois par mois, alors que les interlocuteurs du Comité consultatif ont déclaré qu'il ne l'était qu'une fois par mois, comme mentionné sur le site internet de l'émission : <https://regiony.tvp.pl/12132504/telenowyny>. Par ailleurs, d'après les Informations fournies par les autorités, le temps d'antenne occupé par des émissions en ukrainien accessibles dans l'ensemble du pays s'est élevé à 13 heures et 11 minutes en 2016.

¹²⁵ Radio Opole, Koszalin et Zachód.

l'égard des minorités [...]»¹²⁶, et que «[l]es politiques linguistiques et culturelles doivent s'assurer que toutes les langues et cultures qui existent dans une société sont présentes de manière audible et visible dans le domaine public, afin que chacun soit conscient de la diversité de la société et se reconnaisse comme en faisant partie intégrante¹²⁷. » Ceci s'applique également à l'égard des personnes appartenant à des minorités qui vivent hors des régions d'implantation traditionnelle de leur communauté (voir la partie consacrée à l'article 6 également).

110. En ce qui concerne la presse écrite, le Comité consultatif a constaté qu'il existait de nombreux médias, publiés en polonais et/ou dans la langue régionale ou une langue minoritaire, financés par des subventions publiques (le trimestriel bilingue arménien/polonais *Awedis*, publié par l'Association arménienne, par exemple, ou la publication mensuelle en slovaque *Život*). Le Rapport étatique précise également que les autorités veillent à ce qu'il existe au moins une publication dans chacune des langues régionales ou minoritaires reconnues en Pologne¹²⁸, ce qui a donné naissance à une offre riche et dynamique dans le domaine de la presse. Certains représentants de minorités ont fait part de leur préoccupation quant au caractère annuel du processus d'allocation des subventions. Les autorités affirment qu'il n'y a pratiquement aucun risque que ces projets « emblématiques » se voient refuser une subvention. Le Comité consultatif prend note des données fournies par les autorités, qui montrent que le montant des subventions allouées à la presse des minorités est resté stable¹²⁹ et que le financement des médias électroniques a augmenté entre 2013 et 2019¹³⁰, relevant néanmoins qu'actuellement, seules cinq minorités et la communauté kachoubophone bénéficient de ces fonds¹³¹. Il craint que cette situation ne soit le reflet du caractère imprévisible du financement fondé sur des projets. Au vu de la mission de service public de la presse écrite dans les langues minoritaires, le Comité consultatif considère qu'il est essentiel de garantir son avenir à long-terme, tant sous format papier que sous format numérique.

Recommandations :

111. Le Comité consultatif appelle les autorités, tout en respectant l'indépendance éditoriale, à prendre des mesures positives pour inclure des informations sur la culture, la langue et histoire des minorités nationales et tenir compte de leurs sujets de préoccupation et de leurs centres d'intérêts dans les émissions de radio et de télévision publiques destinées à l'ensemble de la population, en vue de promouvoir le respect mutuel, le multiculturalisme et la cohésion sociale.

112. Les autorités devraient conserver l'approche positive qu'elles ont adoptée concernant le financement public de la presse écrite dans les langues minoritaires. Elles devraient également envisager d'accorder un financement de base aux organisations de minorités pour garantir la pérennité de ces médias.

Article 10 de la Convention-cadre

Utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives

113. Le cadre législatif relatif à l'utilisation des langues minoritaires nationales dans les relations avec les autorités administratives n'a subi aucune modification depuis le dernier cycle de suivi : les

¹²⁶ [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n°3](#), paragraphe 40.

¹²⁷ [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n°4](#), paragraphe 61.

¹²⁸ Voir le [Rapport étatique](#), p. 104. Voir également les pages 10 à 25 pour avoir un aperçu complet des principaux titres de presse.

¹²⁹ En 2019, 3,6 millions PLN (842 000 €) ont été décaissés, contre 2,7 millions PLN (856 000 €) en 2018 et 3,4 millions PLN (858 000 €) en 2017.

¹³⁰ En 2019, 1,28 millions PLN (290 000 €) ont été décaissés, contre 1,06 millions PLN (247 000 €) en 2013.

¹³¹ Les communautés bélarusse, lemkovienne, allemande, arménienne et ukrainienne, et la communauté kachoube.

communes où les personnes appartenant à une minorité nationale donnée représentent au moins 20% de la population locale peuvent demander à être inscrites au « Registre officiel des communes utilisant une langue complémentaire » (ci-après, le « Registre officiel »). Une fois que ce statut leur a été octroyé par le ministre chargé des minorités nationales et ethniques et des cultes, les résidents ont le droit d'adresser une requête aux autorités municipales et d'obtenir une réponse dans la langue complémentaire, à l'oral ou à l'écrit¹³². Selon les chiffres du recensement de 2011, 51 communes atteignaient ce seuil à l'époque.

114. Depuis le dernier cycle de suivi, le nombre de communes inscrites au Registre officiel a légèrement augmenté, passant de 30 à 33. Les trois dernières communes ayant demandé leur inscription sont Linia (2012), Żukowo (2013) et Luzino (2014), toutes pour le kachoube en tant que langue complémentaire¹³³. D'après les informations dont dispose le Conseil consultatif, aucune demande d'inscription soumise par un conseil municipal n'a été rejetée. Le Comité consultatif salue l'ajout de ces trois communes au Registre officiel. Il regrette, cependant, que dans un tiers des 51 communes atteignant le seuil de 20%, les langues minoritaires ne soient toujours pas utilisées dans les relations avec les autorités administratives. En 2014 et en 2015, le ministère de l'Administration a mis en œuvre une campagne visant à promouvoir l'utilisation des langues des minorités nationales et ethniques, ainsi que de la langue régionale, le kachoube, pour faire suite à une recommandation du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Cette initiative avait pour but d'informer les autorités locales des obligations qui leur incombent en vertu de la Charte, et les personnes appartenant à des minorités des possibilités relatives à l'utilisation de ces langues en tant que langues complémentaires devant les autorités et dans les indications topographiques. Le Comité consultatif se félicite de la mise en œuvre de cette campagne¹³⁴.

115. Le 1^{er} janvier 2017, neuf localités situées dans trois communes (Dobrzeń Wielki, Komprachcice, et Prószków) inscrites au Registre officiel pour l'allemand en tant que langue complémentaire ont été intégrées à la ville d'Opole¹³⁵, où la minorité allemande est peu représentée et où la langue allemande n'est donc pas proposée en tant que langue complémentaire. Cette réforme territoriale et administrative a aussi eu pour conséquence de faire baisser le pourcentage de personnes s'identifiant à la minorité allemande dans les trois communes « amputées ». Deux autres localités comptant un nombre significatif de membres de la minorité allemande ont été intégrées à la ville d'Opole. Auparavant, elles faisaient partie de la commune de Dąbrowa, qui ne figurait pas au Registre officiel étant donné qu'elle n'atteignait pas le seuil des 20% (d'après les chiffres du recensement 2011, la communauté allemande représentait 14% de la population).

116. Le Comité consultatif regrette profondément les conséquences de cette réforme administrative pour l'exercice du droit d'utiliser une langue minoritaire dans les relations avec les autorités administratives. En effet, d'après des estimations des représentants de la minorité allemande,

¹³² Voir les articles 9 à 11 de la loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale ; Règlement du ministre de l'Intérieur et de l'Administration du 30 mai 2005 sur le Registre officiel des communes utilisant des langues complémentaires (Journal officiel n°102, point 856) ; [Rapport étatique](#), p. 118, [Annexe 1](#) et [Annexe 6](#). Pour une évaluation détaillée, voir le [deuxième Avis](#) du Comité consultatif sur la Pologne.

¹³³ D'après l'Annexe 6 au Rapport étatique, 22 communes utilisent l'allemand en tant que langue complémentaire, 5 utilisent le biélorusse, 5 utilisent le kachoube, et 1, le lituanien.

¹³⁴ [Troisième rapport périodique sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires en Pologne](#), 4 octobre 2019, p. 9 (en anglais).

¹³⁵ Les localités ayant été intégrées à la ville d'Opole sont les suivantes : Borki/Borrek, Brzezcie/Finkenstein, Czarnowąsy/Czarnowanz, une partie de Dobrzeń Mały/Klein Döbern, Krzanowice/Krzanowitz, Świerkle/Horst dans la commune de Dobrzeń Wielki, Chmielowice/Chmiellowitz et Żerkowice/Zirkowitz dans la commune de Komprachcice, et Winów dans la commune de Prószków. Il convient de noter que le pourcentage d'habitants s'identifiant à la minorité allemande est descendu en-dessous du seuil des 20% entre les recensements de 2002 et de 2011, tant à Dobrzeń Wielki (où il est passé de 20,9% à 17,8%) qu'à Komprachcice (de 31,3% à 17,4%). Ces deux communes n'ont cependant pas été rayées du Registre officiel (voir également le [troisième Avis](#) du Comité consultatif sur la Pologne, paragraphe 112).

celle-ci prive un nombre significatif de personnes s'étant identifiées comme appartenant à la minorité allemande lors du recensement de 2011 de la possibilité d'utiliser l'allemand dans leurs contacts avec les autorités administratives (voir également les parties consacrées aux articles 11, 15 et 16). En outre, le pourcentage de personnes appartenant à cette minorité dans les quatre communes « amputées » a diminué, ce qui peut entraver l'accès de ces personnes aux droits garantis par l'article 10 de la Convention-cadre.

117. Les représentants de la minorité lituanienne ont déclaré regretter que la règle du seuil de 20% exclue un certain nombre de communes comptant une population minoritaire significative. C'est le cas de *Sejny*, par exemple, dont 15,5% des habitants appartiennent à la minorité lituanienne. Le Comité consultatif rappelle qu'« [é]tant donné que les droits prévus à l'article 10.2 peuvent être exercés dès lors que l'un des deux critères principaux est rempli (implantation substantielle ou implantation traditionnelle), ils peuvent aussi s'appliquer à des territoires où réside[...] une proportion relativement faible de personnes appartenant à une minorité nationale, du moment que ces personnes habitent traditionnellement sur le territoire en question, qu'elles en font la demande et que cette demande correspond à un besoin réel¹³⁶. » Il encourage donc les États à « mûrement réfléchir lorsqu'ils fixent des seuils pour définir les aires d'implantation substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales et accueille avec satisfaction les décisions des autorités qui tendent à abaisser ces seuils si le besoin s'en fait sentir¹³⁷. »

118. Le Comité consultatif rappelle qu'« [é]tant donné que les droits prévus à l'article 10.2 peuvent être exercés dès lors que l'un des deux critères principaux est rempli (implantation substantielle ou implantation traditionnelle), ils peuvent aussi s'appliquer à des territoires où résident une proportion relativement faible de personnes appartenant à une minorité nationale, du moment que ces personnes habitent traditionnellement sur le territoire en question, qu'elles en font la demande et que cette demande correspond à un besoin réel¹³⁸. »

Recommandation :

119. Le Comité consultatif encourage les autorités à adopter une approche souple en ce qui concerne la signalétique dans les langues des minorités nationales, y compris dans les contextes où celles-ci représentent moins de 20% de la population, et en particulier dans les communes qui dépassaient ce seuil avant d'être touchées par la réforme territoriale. Il appelle les autorités à encourager la participation des minorités nationales à la conception de l'approche de l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités d'Opole.

Article 11 de la Convention-cadre

Indications topographiques dans les langues des minorités nationales

120. Le cadre législatif relatif aux indications topographiques dans les langues des minorités nationales n'a subi aucune modification depuis le dernier cycle de suivi : des indications bilingues en langues minoritaires et en polonais peuvent être affichées dans les communes où les personnes appartenant à une minorité nationale constituent au moins 20% de la population, ou dans d'autres communes

¹³⁶ Voir [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n°3](#), paragraphe 56.

¹³⁷ Voir [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n°3](#), paragraphe 57.

¹³⁸ Voir [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n°3](#), paragraphe 56.

n'atteignant pas ce seuil mais où plus de la moitié des habitants prenant part aux consultations ont voté pour la mise en place d'une signalisation bilingue¹³⁹ ».

121. Depuis le dernier cycle de suivi, 11 communes ont été ajoutées au « Registre officiel des communes où les indications topographiques sont affichées dans une langue minoritaire », portant le nombre total de communes inscrites à 62. Parmi ces nouvelles communes, 9 ont mis en place des indications topographiques en kachoube, et deux, en allemand, les coûts de la nouvelle signalétique bilingue, supportés par le budget national, s'étant élevés à 55 000 € en 2016¹⁴⁰. Cependant, aucune de ces communes n'a opté pour des panneaux bilingues pour indiquer les noms des rues, dont la mise en place doit être financée par les communes elles-mêmes.

122. L'expansion de la ville d'Opole (voir la partie consacrée à l'article 10) a touché neuf localités situées dans les communes de Dobrzeń Wielki, Komprachcic et Prószków, qui sont inscrites au « Registre officiel des communes où les indications topographiques sont affichées dans une langue minoritaire ». À la suite du rattachement de ces localités à la ville d'Opole, effectif depuis le 1^{er} janvier 2017, les plaques bilingues en polonais et allemand qui avaient été mises en place ont été retirées et remplacées par des plaques en polonais uniquement.

123. Le Comité consultatif rappelle que les indications topographiques et enseignes privées bilingues constituent une affirmation du fait que la présence des minorités nationales est appréciée et ont donc une forte valeur symbolique pour l'intégration dans la société. Il souligne dans ce contexte l'importance d'encourager la signalisation bilingue car elle envoie le message d'un partage harmonieux du territoire entre les différents groupes de population¹⁴¹.

124. Le Comité consultatif regrette donc profondément les répercussions de la réforme administrative opérée à Opole sur les indications topographiques en allemand. Sans préjudice de l'évaluation de cette réforme en tant que telle, il considère le retrait délibéré de la signalétique bilingue existante comme un geste extrêmement négatif envers les personnes appartenant aux minorités nationales.

Recommandation :

125. Le Comité consultatif appelle les autorités à trouver des solutions en vue de la réinstallation de plaques toponymiques bilingues dans les parties d'Opole qui, avant la réforme territoriale et administrative, relevaient de communes dans lesquelles la minorité allemande représentait un pourcentage significatif de la population. Ce serait là un important geste symbolique – tant envers la minorité allemande qu'envers la population majoritaire à Opole.

¹³⁹ Voir les articles 12 et 13 de la loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale ; le Règlement du ministre de l'Intérieur et de l'Administration du 30 mai 2005 sur le Registre officiel des communes où les indications topographiques sont affichées dans une langue minoritaire, accompagné de spécimens de formulaires pour les demandes d'inscription d'une commune au Registre et d'établissement d'un nom complémentaire d'une localité ou d'un objet physiographique dans une langue minoritaire nationale ou ethnique ou dans une langue régionale (Journal officiel 2014, Point 1486) ; [Rapport étatique](#) pp. 119-121, [Annexe 1](#) et [Annexe 7](#).

¹⁴⁰ Voir le [Rapport étatique](#), p. 121, et les informations relatives à la période 2017-2019 fournies par les autorités dans des communications écrites soumises en juin et en septembre.

¹⁴¹ Voir [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n°3](#), paragraphe 67.

Article 12 de la Convention-cadre

Connaissance des minorités et éducation interculturelle

126. Les nouveaux curriculums communs mis en place en 2017 et 2018¹⁴² continuent d'accorder une place importante à l'enseignement de leurs cultures, histoires et langues respectives aux enfants issus des minorités nationales¹⁴³. Le Comité consultatif n'a toutefois pas pu obtenir d'informations sur les niveaux d'enseignement auxquels la présence des minorités nationales en Pologne et leur contribution à l'histoire du pays sont enseignées aux enfants issus de la majorité, ni sur les matières dans lesquelles ces questions sont abordées. Par ailleurs, à sa connaissance, les représentants des minorités nationales n'ont pas participé à l'élaboration des nouveaux curriculums, ni des nouveaux manuels. Il semblerait également que les autorités ne soient pas en mesure de décrire la façon dont les minorités nationales sont globalement présentées dans les matériels pédagogiques, ni dans la formation des enseignants. Les représentants de plusieurs minorités nationales ont dénoncé le fait que les enfants polonais n'acquerraient pas suffisamment de connaissances sur les minorités nationales en Pologne, en particulier sur les minorités les moins nombreuses, telles que les Lemks. Certains interlocuteurs ont également souligné que les nouveaux programmes mettaient davantage l'accent sur l'enseignement de l'histoire nationale polonaise, alors qu'ils préféreraient que soit adoptée une approche multi-perspective de l'histoire qui reconnaisse la diversité culturelle traditionnelle de la Pologne.

127. Le Comité consultatif rappelle que les États parties doivent procéder régulièrement à la révision des curriculums et des manuels scolaires relatifs à des disciplines telles que l'histoire, la religion et la littérature de manière à garantir l'expression de la diversité des cultures et des identités ainsi que la promotion de la tolérance et de la communication interculturelle¹⁴⁴. Par conséquent, il regrette d'apprendre qu'un certain nombre de représentants des minorités nationales ne soient pas satisfaits de la manière dont la diversité culturelle est reflétée dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques en vigueur, et qu'il y a relativement peu de connaissances objectives sur la situation concrète dans les écoles.

Recommandation :

128. Le Comité consultatif invite les autorités à promouvoir la transmission de connaissances adéquates aux enfants polonais sur l'histoire, la culture et la langue des minorités nationales, ainsi que sur leur contribution à l'histoire de la Pologne et, s'il y a lieu, à prendre des mesures à cet effet, en procédant à une révision des matériels pédagogiques, par exemple.

¹⁴² Règlement du ministre de l'Éducation nationale du 14 février 2017 sur le curriculum commun pour l'éducation préscolaire et pour l'enseignement général dans l'éducation primaire, y compris pour les élèves présentant des déficiences intellectuelles modérées à sévères, et pour l'enseignement général de première année dans les établissements sectoriels de formation professionnelle, l'enseignement général dans les écoles spéciales de préparation à l'emploi et l'enseignement général dans le post-secondaire (Journal officiel, point 356) ; Règlement du ministre de l'Éducation nationale du 30 janvier 2018 sur l'enseignement général dans les établissements d'enseignement secondaire général, les établissements d'enseignement secondaire technique et les établissements du deuxième cycle du secondaire préparant à l'emploi (Journal officiel, point 467) – le nouveau curriculum commun pour l'enseignement secondaire entrant en vigueur à la rentrée scolaire 2019/2020.

¹⁴³ Ministère de l'Éducation, [Commentary on the core curriculum of the subject language of national or ethnic minority](#) (Commentaires sur le curriculum commun pour les langues des minorités nationales ou ethniques en tant que matières) (en polonais), 2018, p. 18.

¹⁴⁴ [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique n°1](#), page 11. Voir également : Haut-commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales, [The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies](#) (Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans les sociétés plurielles), 2012, p. 56.

Accès des enfants roms à l'éducation

129. Globalement, la situation des Roms dans le domaine de l'éducation s'améliore, grâce, en grande partie, aux mesures prises dans le cadre du Programme pour l'intégration des Roms. Comme indiqué dans le Rapport étatique, en 2015, 93% des enfants roms en âge d'instruction obligatoire étaient effectivement scolarisés (soit une augmentation de 9% par rapport à 2013)¹⁴⁵. Le financement de l'éducation préscolaire, la distribution de fournitures scolaires, d'outils didactiques et de produits d'hygiène personnelle et, bien que dans une moindre mesure, la prise en charge des frais liés au transport et à la cantine scolaires sont quelques-unes des mesures prises dans le cadre du Programme. Quelque 2 455 élèves ont ainsi reçu des manuels. En outre, le Comité consultatif a été informé que la récente réforme de l'éducation, qui a fait passer la durée de l'éducation primaire de six à huit ans, peut avoir un impact positif sur les élèves roms, retardant de deux ans le moment où bon nombre d'entre eux quittent le système scolaire (c'est-à-dire le passage de l'éducation primaire à l'éducation secondaire).

130. S'agissant de l'enseignement supérieur, il est indiqué dans le Rapport national qu'en 2015, 111 bourses destinées à des étudiants roms ont été mises en place, pour un montant total de 450 000 PLN (105 000 €), afin de leur permettre de poursuivre des études dans des institutions d'enseignement supérieur ou des institutions de formation des enseignants. Selon les autorités, on compte environ 40 étudiants boursiers chaque année dans l'enseignement supérieur, ce qui correspond globalement au nombre total d'étudiants roms. Elles ont conscience que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour renforcer la présence des Roms à ce niveau d'enseignement. Le Comité consultatif salue néanmoins ces mesures positives.

131. Dans son Avis précédent, le Comité consultatif appelait les autorités à déployer au plus vite des efforts plus soutenus pour assurer l'accès de tous les enfants roms à l'enseignement préscolaire. Il relève que dans le cadre du Programme 2014-2020 pour l'intégration de la communauté rom en Pologne, des allocations devant permettre aux parents d'inscrire leurs enfants à l'école maternelle sont prévues. Entre 2013 et 2018, le nombre d'enfants roms préscolarisés a chuté, passant de 337 en 2013-2014 à 210 en 2018-2019, une tendance globalement parallèle à la baisse totale du nombre d'élèves roms scolarisés¹⁴⁶. Les autorités ont informé le Comité consultatif qu'en 2013-2014, le taux de préscolarisation s'élevait à 75,3% chez la minorité rom, et que depuis 2017, il était obligatoire d'effectuer au moins une année de maternelle. Un rapport d'audit local effectué par la Cour des comptes dans la voïvodie de Małopolskie établit que les autorités devraient continuer de faire de l'éducation préscolaire une priorité car la situation n'a pratiquement pas évolué dans ce domaine pendant la période de mise en œuvre du Programme pour l'intégration des Roms¹⁴⁷. Le rapport indique également qu'aucune famille rom n'a bénéficié de l'aide à la préscolarisation disponible dans les sept communes évaluées, alors que 61 d'entre elles étaient éligibles à une telle aide à la fin de l'année 2015¹⁴⁸.

132. Au cours de sa visite, le Comité consultatif a entendu les préoccupations des représentants des Roms concernant la façon dont l'aide à la préscolarisation prévue dans le cadre du Programme d'intégration était versée. Décrivant le système mis en place dans certaines collectivités locales, ils ont expliqué que les ONG devaient soumettre une demande de financement de projet à la municipalité dans le cadre du Programme d'intégration des Roms. Celle-ci doit ensuite approuver le projet pour solliciter une subvention. Même si les ONG parviennent à franchir ces différentes étapes, en fin de compte, c'est au centre d'assistance social municipal que sont versés les fonds, sans être spécialement affectés à l'éducation préscolaire des Roms. Les bénéficiaires potentiels, c'est-à-dire les parents roms qui

¹⁴⁵ Voir le [Rapport étatique](#), p. 35. Sur les 3 230 enfants roms en âge d'instruction obligatoire, 3 002 étaient effectivement scolarisés.

¹⁴⁶ D'après les chiffres du gouvernement, le nombre total d'élèves roms serait passé de 2 547 en 2013-2014 à 2 239 en 2018-2019.

¹⁴⁷ [Cour des Comptes de la Pologne](#), voir pp. 21 à 25 (en polonais).

¹⁴⁸ Voir p. 25.

souhaitent inscrire leurs enfants à l'école maternelle, doivent alors soumettre une demande d'allocation, dans le cadre d'un mécanisme ouvert à tous les habitants de la commune qui repose sur l'évaluation des ressources économiques générales. Par conséquent, il est possible que les bénéficiaires visés ne perçoivent pas l'allocation s'il est estimé qu'ils ont un niveau de revenus trop élevé pour bénéficier de l'aide sociale ; ils peuvent également se décourager face aux démarches à accomplir, comme le fait de devoir fournir un justificatif de revenus. D'autres représentants ont aussi souligné que la perception d'une telle aide pouvait aussi entraîner la réduction d'autres allocations sociales. Les autorités nationales ont confirmé qu'une telle situation était possible, mais que cela pouvait varier selon les communes, en fonction de la politique mise en œuvre au niveau local.

133. Le Comité consultatif considère que de telles conditions peuvent dissuader les parents roms de demander des allocations de préscolarisation et qu'étant donné que de nombreux Roms sont particulièrement désavantagés sur le plan économique et éducatif (voir la partie consacrée à l'article 15), ce qui appelle à l'adoption de mesures de discrimination positives à leur égard, les autorités devraient plutôt chercher à faciliter l'accès des parents roms aux allocations destinées à couvrir les frais de préscolarisation. Aussi, dans les contextes où une telle aide est disponible, le processus de demande devrait être transparent, et, lorsque les fonds sont versés par les collectivités locales, ils devraient être spécialement affectés à cette utilisation pour garantir qu'ils parviennent bien aux destinataires visés, sans aggraver leur situation financière.

134. Au cours de leurs échanges avec le Comité consultatif, les représentants des Roms ont souligné l'utilité des assistants scolaires pour les Roms, qui sont désormais au nombre de 92 en Pologne et qui sont majoritairement issus de la minorité rom eux-mêmes. Pour les membres de cette communauté, ces médiateurs jouent un rôle fondamental, assurant le lien entre les familles et l'école et accompagnant souvent leurs élèves tout le long de la scolarité obligatoire¹⁴⁹. Des assistants ont informé le Comité consultatif de la grande variété des tâches qu'ils assurent ; ils sont en effet amenés à donner des cours de soutien aux élèves roms, à convaincre les parents d'envoyer leurs enfants à l'école le matin, ou à assister à des réunions de parents. Ils ont aussi souligné le fait qu'ils étaient confrontés aux conséquences du rapatriement de Roms depuis des pays d'Europe occidentale, parmi lesquels bon nombre d'enfants ne parlent pas le polonais, ce qui signifie que les assistants doivent en outre leur apprendre la langue du pays. Initialement, le recours à des assistants pour les Roms était financé dans le cadre des stratégies successives pour l'intégration des Roms ; désormais, d'après des informations reçues par le Comité consultatif, il l'est par les budgets ordinaires des collectivités locales ou des écoles. Cette évolution est à saluer car elle garantit la pérennité de cette mesure.

135. Cependant, les assistants ont également fait part de certaines préoccupations au Comité consultatif, notamment le fait que dans certaines régions, il n'y a qu'un assistant pour 90 à 100 élèves ; dans ces contextes, il ne leur est donc pas possible d'apporter tout le soutien attendu d'eux. Le Comité consultatif a également été informé que la plupart des assistants, même ceux qui sont diplômés de l'enseignement supérieur, étaient rémunérés au plus bas niveau de salaire appliqué pour les enseignants et que leurs collègues au sein des établissements scolaires ne reconnaissaient pas tous l'importance de leur rôle. Les autorités expliquent que ce faible niveau de salaire est en lien avec leur niveau d'études, qui est généralement peu élevé. Tout en ayant conscience que les assistants pour les Roms ne peuvent pas tous avoir un diplôme universitaire, le Comité consultatif est d'avis que leur importance dans les écoles ne saurait être sous-estimée et que les décisions sur leurs salaires ne peuvent reposer sur ce seul critère : il devrait également être tenu compte de la grande diversité des activités qu'ils sont censés mener. Le Comité espère donc que lors des négociations avec le corps enseignant sur d'éventuelles augmentations salariales, les besoins de ces assistants seront dûment pris en considération. En outre, les

¹⁴⁹ Voir aussi [Civil Society Monitoring Report on implementation of the national Roma integration strategies in Poland](#) (rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre des stratégies nationales pour l'intégration des Roms en Pologne), juin 2018, p.13.

autorités pourraient prendre des mesures pour sensibiliser les enseignants à l'action des assistants pour les Roms et à leur importance pour promouvoir l'égalité d'accès à l'éducation pour les élèves issus de cette communauté.

136. D'après les chiffres du gouvernement, le nombre d'élèves roms qui poursuivent leur scolarité au-delà du premier cycle du secondaire est particulièrement peu élevé. En effet, au cours de la période de référence, en moyenne, on a compté 72 élèves roms dans le deuxième cycle du secondaire (tous bénéficiaires des bourses prévues pour les membres de cette communauté), ce qui représentait entre 3% et 4% du nombre d'inscrits dans le primaire et dans le premier cycle du secondaire (ces deux niveaux d'éducation formant l'« éducation primaire » en Pologne)¹⁵⁰. Les autorités soulignent que ces chiffres ne sont que des estimations étant donné qu'elles ne peuvent pas collecter des données sur l'origine ethnique des élèves. Néanmoins, cela signifierait que plus de 90% des jeunes Roms inscrits dans le premier cycle du secondaire n'entament pas le deuxième cycle. Les autorités soulignent également que bien que l'éducation soit obligatoire jusqu'à l'âge de 18 ans en Pologne, à la suite des réformes qu'elles ont engagées, les élèves roms qui sont susceptibles d'arrêter leurs études au terme de l'« éducation primaire » sont scolarisés pendant deux ans de plus que ce qu'ils n'auraient été auparavant – soit jusqu'à l'âge de 14 ans, au lieu de 12 ans. Le Comité n'en considère pas moins cette situation particulièrement alarmante.

137. Qui plus est, le taux d'élèves scolarisés dans le « secondaire » est en baisse lui aussi, s'établissant à 2,9% (contre 3,9% il y a cinq ans). Les autorités ne sont pas en mesure de fournir des données ventilées par genre. D'après des chiffres publiés en 2014 par l'Agence des droits fondamentaux (FRA) et issus d'une enquête réalisée en 2011¹⁵¹ à laquelle les autorités renvoient également, avant l'âge de 6 ans, le taux d'abandon scolaire serait plus élevé chez les filles (56%) que chez les garçons (47%)¹⁵². Chez les non roms, ce taux s'élève à 10%. En ce qui concerne les raisons du décrochage scolaire, en Pologne, 15% des Roms ont déclaré avoir abandonné ou ne pas fréquenter l'école en raison d'« un mariage, d'une grossesse ou de la naissance d'un enfant », un pourcentage plus élevé que dans les 10 autres pays sur lesquels a porté l'enquête.

138. D'après les résultats de cette même enquête, 23% des élèves roms achèvent le deuxième cycle du secondaire, contre 89 % chez les élèves issus de la population générale¹⁵³. Ces chiffres datent d'avant la réforme de l'éducation, qui a allongé la durée de l'école primaire. Les organisations de Roms ont également indiqué qu'il n'y avait pas eu d'amélioration significative dans les résultats des élèves roms aux examens, qui restent moins bons que ceux de leurs pairs non roms¹⁵⁴.

139. Le placement d'élèves roms dans des écoles dites « spéciales » en raison d'un handicap ou de difficultés d'apprentissage a été un sujet de préoccupation pour le Comité consultatif. Toutefois, après l'adoption du troisième Avis, les autorités polonaises ont indiqué dans le rapport national qu'elles avaient réussi à réduire le pourcentage d'élèves roms placés dans de tels établissements (de 16,8%¹⁵⁵ à 7%¹⁵⁶), même s'il reste plus élevé que chez le reste de la population (environ 3%). Cependant, d'après les chiffres détaillés fournis par les autorités concernant le nombre total d'élèves inscrits dans l'éducation primaire et secondaire, au cours des six dernières années, le pourcentage d'élèves roms placés dans des écoles spéciales s'est élevé à 9% en moyenne. Malgré cet écart important, le Comité consultatif salue les efforts fournis pour faire baisser ce pourcentage, notamment la mise en place de tests non verbaux pour évaluer

¹⁵⁰ Entre 1 974 et 2 110 élèves.

¹⁵¹ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), [Éducation : la situation des Roms dans 11 États membres de l'UE](#), 2014.

¹⁵² *Ibid.*, Figure 16.

¹⁵³ *Ibid.*, Figure 18.

¹⁵⁴ [Civil Society Monitoring Report on implementation of the national Roma integration strategies in Poland](#) (rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre des stratégies pour l'intégration des Roms en Pologne), juin 2018, p. 7

¹⁵⁵ Voir le [troisième Avis](#) du Comité consultatif sur la Pologne, p.28.

¹⁵⁶ Voir le [Rapport étatique](#), p. 130.

les éventuelles difficultés d'apprentissage. Il note en outre le rôle fondamental que peuvent jouer les assistants scolaires pour les Roms au sein des équipes pédagogiques en déconseillant de placer un élève dans une « école spéciale » simplement parce qu'il ne sait pas bien lire en polonais. C'est toujours aux parents que revient la décision finale, et, à cet égard, le Comité consultatif prend note de la grande diversité des facteurs qui poussent des parents roms à envisager de placer leur enfant dans une telle institution. Il considère que pour prévenir le placement inutile d'enfants roms dans des écoles spéciales, il serait judicieux, entre autres mesures, de renforcer le nombre d'assistants scolaires pour les Roms, ceux-ci pouvant sensibiliser aux options éducatives disponibles pour ces enfants et aux conséquences d'un tel placement.

Recommandations :

140. Le Comité consultatif appelle les autorités à garantir l'accès effectif des enfants roms à l'éducation préscolaire, notamment en simplifiant la procédure d'octroi de l'aide financière prévue à cette fin, en envisageant de permettre aux parents de soumettre eux-mêmes une demande à cet égard et, reconnaissant la situation particulièrement difficile dans laquelle se trouvent les Roms, en faisant en sorte que l'octroi d'une telle aide n'entraîne pas la réduction des autres prestations sociales dont ils bénéficient.

141. Le Comité consultatif exhorte les autorités à développer le projet relatif aux assistants scolaires pour les Roms dans le cadre du Programme pour l'intégration des Roms à compter de 2021, en étroite coopération avec les communautés roms locales concernées ; à garantir la rémunération de ces assistants, à un niveau approprié, et, par le biais de campagnes à destination des autres enseignants, à faire en sorte que les personnels éducatifs prennent conscience de l'utilité des assistants scolaires pour les Roms.

142. Le Comité consultatif exhorte également les autorités à prendre des mesures significatives reposant sur la participation active des communautés roms et des assistants scolaires pour les Roms en vue de renforcer le taux de scolarisation des jeunes Roms au niveau du secondaire, telle que la conduite d'actions de sensibilisation à l'importance de l'éducation auprès de la communauté et d'initiatives de lutte contre le problème des mariages précoces – entre autres problèmes.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement des et dans les langues des minorités nationales

143. Si le cadre législatif spécifique régissant l'éducation dans les langues des minorités nationales n'a que très légèrement depuis le dernier cycle de suivi, le système éducatif général, quant à lui, fait l'objet d'une profonde réforme depuis 2016. En effet, le système à trois niveaux mis en place en 1999 a été abandonné au profit de l'ancien système à deux niveaux. Depuis la rentrée scolaire 2017/2018, le premier cycle du secondaire (enseigné dans les *gimnazja*) disparaît progressivement, tandis que l'éducation primaire se prolonge, sa durée passant de six à huit ans. L'enseignement secondaire est dispensé soit sur quatre ans dans des établissements d'enseignement général, soit sur cinq ans, dans des établissements d'enseignement technique. La dernière année de maternelle est devenue obligatoire pour les enfants âgés de six ans, et la durée de la scolarité obligatoire a été réduite, passant de dix à neuf ans (la dernière année de maternelle et les huit années d'école primaire)¹⁵⁷.

144. Les conséquences de ce nouveau système éducatif pour l'enseignement des et dans les langues minoritaires ne sont pas encore connues. Étant donné que ce dernier est plus répandu au niveau primaire

¹⁵⁷ « Loi sur l'éducation scolaire du 14 décembre 2016 » (Journal officiel 2017, point 59) et « Dispositions introduisant la loi sur l'éducation scolaire ». Voir le site internet d'[EURYDICE](http://www.eurydice.eu), Systèmes éducatifs nationaux, Pologne (en anglais).

qu'au niveau secondaire (voir plus bas), l'allongement de la durée de l'éducation primaire à huit ans pourrait permettre aux enfants d'avoir accès à un tel enseignement plus longtemps qu'auparavant.

145. Le système de financement de l'enseignement des/dans les langues des minorités nationales a été légèrement modifié en 2013¹⁵⁸. La subvention augmentée de 150% par élève apprenant une langue minoritaire continue d'être versée, mais uniquement aux petits établissements comptant 60 élèves au maximum (au niveau primaire), ou 30 élèves au maximum (éducation secondaire). Auparavant, ces seuils étaient fixés à 84 et 42 élèves, respectivement. Depuis 2014, il existe une catégorie intermédiaire pour les établissements de taille moyenne, qui perçoivent le montant de la subvention augmenté de 110 % par élève¹⁵⁹. Le montant total versé dans le cadre de cette subvention a augmenté de 30% entre 2013 et 2018¹⁶⁰. Le Comité consultatif se félicite de ces évolutions, et en particulier de la nouvelle distinction établie entre l'enseignement des langues minoritaires, d'une part, et l'enseignement dans les langues minoritaires, d'autre part.

146. Le nombre d'élèves étudiant des langues minoritaires – en tant que matière, dans la très grande majorité des cas – a grimpé en flèche ces dernières années. De fait, on est passé de 58 354 élèves en 2011 à 88 055 élèves en 2018, soit une augmentation de 50%. Au cours de cette même période, le nombre d'écoles proposant un enseignement des ou dans les langues minoritaires a également augmenté, mais dans une bien moindre mesure, passant de 1 212 à 1 361¹⁶¹. Ceci s'explique par la disparition des établissements d'enseignement du premier cycle du secondaire évoque plus haut, ainsi que par le processus en cours de fermeture des établissements de petite taille.

147. Le nombre d'inscrits dans les cours de langues minoritaires a pratiquement doublé pour l'arménien et le bélarusse, et augmenté de 50% pour la langue régionale (le kachoube) et de 65% pour l'allemand. Par ailleurs, alors que le russe en tant que langue minoritaire n'était enseigné dans aucune école en 2011, il l'est désormais dans deux établissements, à 45 élèves au total. Le nombre d'élèves apprenant le lemka, le slovaque et l'ukrainien est resté stable, tandis que le nombre d'apprenants de lituanien a légèrement baissé, passant de 675 à 609.

148. Il convient de noter, cependant, que seules de très rares écoles proposent un enseignement dans des langues minoritaires : la très grande majorité d'entre elles enseignent ces langues en tant que matières. Concernant le lituanien, par exemple, il est indiqué dans le Rapport étatique que cette langue est proposée dans 12 établissements scolaires. Mais, d'après les représentants de la minorité lituanienne, seules quatre de ces établissements assurent un enseignement disciplinaire en lituanien. Bien qu'il serait possible, en principe, de mettre en place un enseignement en/du romani et que des manuels d'initiation en romani aient été publiés en 2008¹⁶², il n'existe pas d'offre en la matière car il n'y aurait apparemment pas de demande¹⁶³.

¹⁵⁸ Règlement du ministre de l'Éducation nationale du 18 décembre 2013 sur la répartition de l'allocation générale d'éducation versée aux collectivités locales en 2014 (Journal officiel 2013, point 1687). Voir les 21 mai 2014, pp. 11-12.

¹⁵⁹ Les écoles comptant plus de 84 élèves (au niveau primaire) ou 42 élèves (au niveau secondaire) continuent de toucher une subvention majorée de 20% par élève apprenant une langue minoritaire, ce montant étant encore augmenté de 40% si l'ensemble de l'enseignement est dispensé dans une langue minoritaire, aux fins d'une éducation bilingue. D'après les [Commentaires du gouvernement de la Pologne sur le troisième Avis du Comité consultatif](#) sur la Pologne, la subvention majorée est aussi versée pour les enfants roms auxquels les établissements scolaires fournissent une assistance spéciale.

¹⁶⁰ De 280 millions PLN (65 millions €) en 2013 à 365 millions PLN (85 millions €) en 2018.

¹⁶¹ Tous les chiffres cités dans ce paragraphe sont issus des troisième et quatrième Rapports étatiques, ainsi que de la base de données du ministère de l'Éducation, qui peut être consultée à l'adresse suivante : <https://cie.men.gov.pl/sio-strona-glowna/dane-statystyczne/jezyki-obce-dane-statystyczne> (en polonais).

¹⁶² OSCE/BIDDH, [Early school education among Romani children](#) (l'éducation préscolaire chez les enfants roms), publié en coopération avec l'Union polonaise des Roms, 8 octobre 2009.

¹⁶³ Voir CAHROM (2017), [Rapport de la visite thématique sur la protection, la préservation et l'enseignement des langues parlées par les Roms, les Sintés, les Kalés et les Yéniches](#).

149. Au cours de la visite de suivi, des interlocuteurs ont informé le Comité consultatif que l'importante mesure incitative que représente la majoration de 150% de la subvention accordée par élève pouvait avoir des effets secondaires indésirables. En effet, certaines écoles auraient enregistré dans la base de données du ministère de l'Éducation un nombre d'inscrits supérieur au nombre réel d'élèves qui étudient des langues minoritaires, gonflant ainsi artificiellement les chiffres. Les autorités ont déclaré avoir connaissance de ces allégations. Le Comité consultatif a aussi été informé du fait que la subvention était transférée du budget national aux communes en tant que dotation non affectée, ce qui signifie que son utilisation précise n'est pas contrôlée. Il est donc possible que le budget prévu pour l'éducation des minorités nationales soit en réalité dépensé à d'autres fins. En réponse à ces allégations, en 2017, le ministère de l'Éducation a commandé un audit sur la « performance des établissements d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire en matière d'enseignement des langues nationales ou minoritaires et de la langue régionale »¹⁶⁴.

150. Le Comité consultatif se félicite de l'augmentation considérable du nombre d'enfants étudiant des langues minoritaires, l'allemand et le kachoube étant les plus concernées par cette évolution en chiffres absolus. Il se félicite également de la nouvelle approche différenciée de la majoration de la subvention pour les élèves étudiant des langues minoritaires, ainsi que de l'augmentation du montant des fonds publics investis dans ce domaine ces dernières années. Le Comité a cependant été contrarié d'apprendre qu'il se pourrait que moins de la moitié des subventions versées soit utilisée aux fins de l'enseignement des/dans les langues minoritaires et que les chiffres cités plus haut sont peut-être exagérés. Aussi salue-t-il la décision du ministère de l'Éducation de se pencher sur cette question et espère-t-il qu'il sera rapidement remédié à la situation si les allégations sont confirmées.

151. Dans le cadre de la réforme générale de l'éducation susmentionnée, le ministère de l'Éducation a adopté une nouvelle interprétation de la réglementation existante en ce qui concerne la compatibilité entre l'instruction dans des langues minoritaires et de l'enseignement des langues étrangères, ces modifications affectant l'allemand. De fait, conformément à cette nouvelle interprétation, adoptée en 2016, les élèves qui apprennent une langue minoritaire ne sont pas autorisés à choisir cette même langue en tant que deuxième langue étrangère au niveau de la 7^e année de scolarité obligatoire. Cette règle est entrée en vigueur à la rentrée scolaire 2019/2020, malgré les protestations de la minorité allemande et la publication d'un avis par le Bureau des Analyses de la Diète affirmant que la loi n'interdisait pas l'enseignement simultané de l'allemand en tant que langue minoritaire et en tant que langue étrangère. Les autorités ont informé le Comité consultatif que selon elles, les anciennes pratiques étaient discriminatoires envers les élèves polonais, qui sont soumis aux mêmes examens sans toutefois bénéficier des heures de cours « supplémentaires » d'allemand en tant que langue minoritaire. En outre, elles permettaient aux enfants issus de la minorité allemande de n'étudier qu'une seule langue étrangère, tandis que les élèves appartenant à la majorité ont l'obligation d'en étudier deux.

152. Les représentants de la minorité allemande s'opposent à cette nouvelle interprétation, qu'ils perçoivent plutôt comme discriminatoire envers les élèves appartenant à des minorités. Ils soutiennent que les objectifs de l'apprentissage d'une langue minoritaire et d'une langue étrangère sont différents, les langues minoritaires étant enseignées afin de préserver le « sentiment d'identité nationale, ethnique et linguistique des élèves appartenant aux minorités nationales¹⁶⁵. » Ils font également valoir le fait que bon nombre des enfants issus de la minorité allemande ont besoin à la fois des heures de cours de langue minoritaire et de langue étrangère pour atteindre un niveau suffisant d'allemand, leurs parents n'ayant pas eu la possibilité d'étudier leur langue minoritaire pendant la période communiste. Enfin, se plaçant sur le plan juridique, ils affirment qu'un groupe visé par une *lex specialis* (relative à l'enseignement des

¹⁶⁴ Communication écrite des autorités au Comité consultatif, septembre 2019.

¹⁶⁵ Paragraphes 1, 11 et 12 du Règlement du ministre de l'Éducation du 28 mars 2017 sur le cadre curriculaire pour les établissements scolaires publics (Journal officiel 2017, point 703).

langues minoritaires) ne devrait pas être exclu d'une *lex generalis* (renvoyant, en l'occurrence, au choix d'une langue étrangère¹⁶⁶).

153. Le Comité consultatif comprend que les élèves issus de la majorité puissent se sentir désavantagés par rapport à leurs pairs issus de la minorité allemande car ils doivent étudier deux langues totalement étrangères et passer les mêmes examens que ces derniers, qui bénéficiaient d'un certain avantage au départ sous l'ancien système. Il regrette, cependant, qu'en raison de la nouvelle incompatibilité entre l'enseignement de langues minoritaires et celui des langues étrangères, les enfants issus de la minorité allemande auront moins de chances d'atteindre un niveau élevé de compétences orales et écrites dans leur langue minoritaire. En outre, il considère que la présence d'enfants possédant un bon niveau d'allemand peut être bénéfique pour l'ensemble des apprenants. De façon générale, le Comité consultatif considère qu'il est extrêmement important que des enfants appartenant à des minorités puissent atteindre un niveau élevé de compétence dans leur langue minoritaire. Dans le cas de l'allemand en Pologne, idéalement, il conviendrait de leur permettre d'atteindre cet objectif en renforçant l'enseignement *en* allemand, comme l'a également recommandé le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires¹⁶⁷, en agissant en étroite consultation avec les représentants de la minorité allemande.

Recommandations :

154. Le Comité consultatif appelle les autorités à maintenir leur niveau d'investissement dans l'enseignement des/dans les langues minoritaires en veillant à ce que les fonds alloués soient gérés de façon totalement transparente et en s'assurant que les subventions versées aux communes aux fins d'un tel enseignement parviennent bien aux bénéficiaires visés.

155. Le Comité consultatif appelle les autorités à trouver, en consultation avec les représentants de la minorité allemande, une solution viable pour faire en sorte que les élèves issus de la minorité allemande puissent atteindre un niveau de compétence suffisamment élevé dans leur langue minoritaire, y compris en développant l'utilisation de l'allemand en tant que langue d'instruction.

Matériels pédagogiques

156. Les autorités ont informé le Comité consultatif qu'entre 2014 et 2018, le ministère de l'Éducation avait édité, imprimé ou réimprimé 53 matériels pédagogiques au total¹⁶⁸, la plupart étant des manuels disponibles sous format électronique sur le portail *Scholaris*¹⁶⁹. Deux tiers de ces matériels étaient des outils conçus pour l'enseignement dans et de la langue lituanienne (27 manuels et autres supports pour l'enseignement de la langue et de la littérature lituanienne, quatre manuels sur l'histoire et la géographie de la Lituanie, et trois sur les mathématiques au niveau primaire). Parmi les nouveaux matériels, 10 sont des manuels concernant la langue kachoube et l'histoire et la géographie de la Poméranie, région où habitent les personnes parlant la langue régionale. Pour ce qui est de l'enseignement de l'allemand en tant que langue minoritaire, le ministère a approuvé l'utilisation et acheté auprès d'un éditeur allemand des exemplaires d'un manuel spécifiquement conçu à cette fin. Par ailleurs, deux nouveaux manuels pour l'enseignement du biélorusse ont été conçus en 2014, et un pour l'enseignement de la littérature biélorusse au niveau de l'éducation secondaire a été édité en 2016. Un accord relatif à l'élaboration de manuels a été conclu entre le ministère de l'Éducation et l'Université catholique de Lublin en juillet 2019.

¹⁶⁶ Voir Grzegorz Janusz, *Avis sur l'enseignement d'une langue minoritaire parallèlement à l'enseignement préalable de cette langue en tant que langue étrangère*, 2018, en lien avec la lettre du Directeur du Service général de l'Éducation, ministère de l'Éducation, du 15 mars 2018 (en polonais).

¹⁶⁷ Voir la [Recommandation du Comité des Ministres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par la Pologne](#) (CM/RecChL(2015)6) du 1^{er} décembre 2015, paragraphe 2.

¹⁶⁸ Communication écrite des autorités au Comité consultatif, septembre 2019.

¹⁶⁹ Pour la liste des matériels pour et sur les minorités nationales, voir le portail [Scholaris](#).

Enfin, le manuel intitulé « La représentation des Arméniens de Pologne » a été acheté en 2018. Le Comité consultatif salue ces évolutions, en particulier la conception de nouveaux manuels pour les minorités bélarusse et lituanienne, qui sont relativement peu nombreuses. Il note également avec satisfaction qu'un certain nombre de nouveaux manuels relatifs à la langue kachoube ont été conçus pour l'enseignement secondaire. Il considère que l'accès libre à tous ces matériels sur un seul et unique portail internet est un formidable progrès.

157. Cependant, certaines minorités ne sont pas satisfaites de la situation concernant les matériels pédagogiques. Les représentants de la minorité ukrainienne ont évoqué plusieurs points de préoccupation importants, notamment le fait qu'aucun manuel sur la langue ukrainienne n'a été publié depuis 2011, alors que les manuels utilisés jusqu'à présent sont obsolètes, et épuisés depuis longtemps chez les éditeurs. Il n'existe pas de manuels officiellement approuvés pour l'enseignement des différentes matières en ukrainien. D'après les autorités, une commission mixte d'experts polonais et ukrainiens chargée de l'amélioration des contenus des manuels d'histoire et de géographie des deux pays se réunit chaque année. En revanche, le « Comité consultatif pour l'éducation de la minorité polonaise en Ukraine et l'éducation de la minorité nationale ukrainienne en République de Pologne », établi à un niveau plus élevé, ne s'est réuni qu'une seule fois, en 2017 (voir les parties consacrées aux articles 17 et 18)¹⁷⁰. Le Comité consultatif regrette profondément cette situation et considère que la conception de matériels pédagogiques pour l'apprentissage de l'ukrainien aux niveaux primaire et secondaire devrait être une priorité.

158. Les représentants de la minorité lituanienne ont déclaré que certains des manuels utilisés n'étaient pas de très bonne qualité et qu'un groupe de travail polono-lituanien avait été créé pour examiner cette question. Ils sont également d'avis qu'il faudrait concevoir davantage de manuels pour l'enseignement des différentes matières (les mathématiques, par exemple) en lituanien.

159. Par ailleurs, les représentants des Lemks se sont plaints de ce qu'il n'existe aucun matériel pédagogique pour l'apprentissage du lemkovien, ce que le Comité consultatif regrette.

160. Le processus de conception de nouveaux manuels pose problème à l'ensemble des minorités. La responsabilité en la matière incombe aux seules associations de minorités nationales, qui doivent en outre avancer tous les frais liés à l'élaboration de ces matériels et ne sont remboursées que si ceux-ci sont approuvés par le ministère de l'Éducation. C'est là un investissement considérable pour les associations de minorités nationales, sachant qu'il existe toujours un risque qu'un manuel ne soit finalement pas approuvé et ne puisse donc pas être utilisé dans les écoles polonaises. Le Comité consultatif regrette cette situation, car il considère que la conception des matériels pédagogiques pour les langues minoritaires est du ressort des autorités et ne devrait pas dépendre des associations de minorités et de leur capacité à avancer les frais.

Recommandation :

161. Le Comité consultatif appelle les autorités à assumer une plus grande part de responsabilité dans l'élaboration et la publication de nouveaux manuels, en particulier pour les minorités ukrainiennes et lemkovienne.

Enseignants de langues minoritaires

¹⁷⁰ Communication écrite des autorités au Comité consultatif, septembre 2019.

162. En 2014, conformément à un nouveau Règlement du ministre des Sciences et de l'Enseignement supérieur sur les conditions relatives à la mise en œuvre de cursus universitaires dans des domaines et à des niveaux d'enseignement donnés, le nombre minimum de personnels académiques requis pour assurer des cursus de langues minoritaires a diminué¹⁷¹. Ainsi, un cursus d'ethno-philologie kachoube a pu être mis en place à la Faculté de langues de l'Université de Gdańsk. Le Comité consultatif se félicite vivement de la création de cette première formation sur la langue kachoube, qui permettra de pallier le sérieux manque d'enseignants qualifiés de kachoube et, ainsi, de répondre à la demande en la matière.

163. D'après les données officielles, 106 étudiants au total ont choisi de suivre ce cursus depuis sa création, en 2014. Cependant, pour l'année universitaire 2018/2019, seules trois personnes se sont inscrites. Étant donné que le règlement de l'Université de Gdańsk exige l'inscription d'au moins 25 étudiants pour le lancement de toute formation universitaire, cette année-là, les cours de première année licence n'ont pas été dispensés. Pour l'année universitaire 2019/2020, ce seuil était tout juste atteint ; la formation a donc pu être lancée. Le Comité consultatif est sérieusement préoccupé par ce seuil élevé de 25 étudiants pour le maintien du cursus – un niveau qui semble irréaliste pour un domaine aussi spécialisé. Il considère que la disparition de cette formation si peu de temps après sa mise en place représenterait une grande perte et remettrait en question les progrès accomplis ces dernières années dans la promotion de la langue kachoube.

Recommandation

164. Le Comité consultatif appelle les autorités à apporter un soutien à l'Université de Gdańsk pour permettre le maintien du cursus d'ethno-philologie kachoube, afin de garantir la disponibilité d'enseignants qualifiés de langue kachoube à l'avenir.

Article 15 de la Convention-cadre

Participation aux affaires publiques des personnes appartenant à des minorités nationales

165. Le cadre législatif relatif à la représentation des minorités nationales au sein des organes élus n'a pas évolué : lors des élections à la Diète, les comités électoraux représentant des minorités nationales sont dispensés de l'obligation de recueillir au moins 5% des suffrages au niveau national. Les candidats sont élus à la proportionnelle dans des circonscriptions plurinominales. Par conséquent, seules les minorités nationales comptant un nombre suffisamment important de membres dans une région donnée peuvent bénéficier de l'exemption du seuil de 5% des suffrages. Ainsi, depuis la mise en place de ce système, en 2001, seule la minorité allemande dans la circonscription d'Opole a pu voir un de ses candidats se faire élire. Aucune autre minorité nationale n'a constitué de comité électoral. Bien que l'on ne dispose pas de chiffres exacts étant donné que l'appartenance ethnique des membres de la Diète n'est pas enregistrée, le Comité consultatif croit comprendre que certains députés qui s'identifient aux minorités nationales biélorusse, ukrainienne, juive et autres, ainsi que certains locuteurs de kachoube, ont été élus sur des listes de parti. En outre, un certain nombre de membres de la Diète se déclarent représentants des Silésiens. La commission parlementaire chargée des minorités nationales et ethniques participe activement à la promotion des questions relatives aux minorités nationales, tant au sein de la Diète qu'auprès du gouvernement. Ainsi qu'il l'a déjà mentionné dans ses Avis précédents, le Comité consultatif regrette que les « minorités ethniques » (les Karaïmes, les Lemks, les Roms et les Tatars) ne bénéficient pas des dispositions évoquées ci-dessus. En outre, aucune disposition spécifique n'est prévue à leur égard pour les élections au Sénat, ni pour les élections locales.

166. La Commission mixte du gouvernement et des minorités nationales et ethniques (ci-après « Commission mixte »), établie en vertu de la loi de 2005 sur les minorités nationales et ethniques et la

¹⁷¹ Journal officiel 2014, point 370. Voir le Rapport étatique, p. 121.

langue régionale, et régie par celle-ci, reste le principal cadre permettant un dialogue régulier sur les politiques relatives aux minorités nationales. Si, de façon générale, les représentants de la plupart des minorités nationales apprécient l'existence de la Commission mixte, ils ont exprimé une certaine insatisfaction quant à son fonctionnement ordinaire. Ils ont informé le Comité consultatif que la loi portant modification de la loi sur les minorités nationales qui a été adoptée par le parlement en 2015 mais qui, finalement, n'ont pas été promulguée par le Président (voir article 4) aurait permis d'améliorer la situation.

167. Par ailleurs, tout en ayant conscience du fait que la Commission mixte n'a qu'un rôle consultatif et que les décisions sont prises par le Parlement¹⁷², le Comité consultatif est préoccupé par les propos de membres de minorités nationales selon lesquels, à plusieurs reprises, l'avis de la Commission n'a pas été sollicité à temps, ou uniquement sur demande, comme dans le cas de la réforme générale de l'éducation. Des représentants de minorités ont aussi exprimé une certaine frustration concernant d'autres points, tels que la possibilité de bénéficier d'un financement à plus long terme (voir article 5), ce qu'ils demandent depuis plusieurs années, en vain. Le Comité consultatif regrette cette situation et rappelle qu'il importe de définir clairement le champ de la consultation des représentants des minorités nationales pour garantir, par exemple, qu'ils soient systématiquement consultés suffisamment en amont du processus d'élaboration de nouveaux textes de lois¹⁷³.

168. En outre, le Comité consultatif a eu connaissance de plusieurs cas où des communautés minoritaires ne soutenaient pas totalement le représentant leur communauté au sein de la Commission mixte. Certains de ces cas ont été portés à l'attention des autorités par les représentants « dissidents » des minorités concernées. Le Comité consultatif rappelle que pour assurer la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales, les organes consultatifs devraient refléter la diversité existant au sein des minorités et représenter véritablement l'éventail complet des points de vue des personnes appartenant à des minorités nationales ; les procédures de nomination devraient, quant à elles, être transparentes et mises au point en étroite concertation avec les minorités nationales¹⁷⁴. Le Comité consultatif est donc d'avis que, pour améliorer la situation, il serait peut-être judicieux d'envisager une réforme de la composition de la Commission mixte et de sa procédure de nomination.

Recommandation

169. Le Comité consultatif invite les autorités à entamer un dialogue avec les représentants des minorités nationales sur une réforme des mécanismes de la Commission mixte, sur la base du projet de loi portant modification de la loi sur les minorités nationales et ethniques et la langue régionale élaboré en 2015. Les nouvelles règles devraient notamment renforcer le mandat de la Commission mixte et prévoir une nouvelle procédure de nomination qui garantisse la participation effective à l'élaboration des politiques publiques et qui permette de mieux refléter la diversité existante au sein des minorités.

Participation des Roms à la vie sociale et économique

170. Globalement, la situation en matière de logement s'améliore pour les Roms, bien que l'on note d'importantes exceptions dans ce domaine. D'après les résultats de l'enquête que l'Agence des droits fondamentaux a publiés en 2014, 95% des lieux d'habitation des Roms étaient reliés à un système d'assainissement, 99% d'entre eux étaient raccordés à l'électricité, 94% disposaient de chauffage, et seuls

¹⁷² Voir les [Commentaires du Gouvernement de la Pologne sur le troisième Avis](#) du Comité consultatif sur la Pologne.

¹⁷³ [Deuxième commentaire thématique du Comité consultatif](#), paragraphes 116 et 118.

¹⁷⁴ [Deuxième commentaire thématique du Comité consultatif](#), paragraphes 110 et 111.

3% étaient considérés comme des campements non autorisés¹⁷⁵. Les chiffres montrent également que 84% des logements étaient équipés de toilettes. Comme l'ont précisé les autorités au Comité consultatif, ceci est lié à la politique de relogement forcé mise en œuvre dans les années 1960, qui s'est traduite par l'installation dans des appartements communautaires de nombreuses familles Roms se partageant les sanitaires. Les autorités ont également souligné qu'environ 92% des Roms vivaient dans des environnements urbains, ce qui explique qu'ils aient accès à des services de base, tels que l'évacuation des eaux usées et l'électricité¹⁷⁶.

171. Cependant, le Comité consultatif a connaissance d'exemples notoires de contextes où la question du logement de la minorité rom est assez problématique. C'est notamment le cas au campement Maszkowice, situé dans la voïvodie de Petite-Pologne, dont on a beaucoup parlé au niveau national. La situation est grave pour les 250 à 300 Roms qui y vivent – dans des conditions particulièrement précaires, comme l'a souligné le Médiateur à plusieurs reprises dans ses rapports annuels¹⁷⁷. Au cours de leurs échanges avec le Comité consultatif, les autorités et le Médiateur ont expliqué qu'il y avait, de tous les côtés, une volonté de résoudre ces difficultés et de fournir des conditions de logement adéquates aux Roms vivant dans ce campement, mais que les autorités centrales ne pouvaient passer outre les décisions des autorités locales. Il semblerait que l'on se trouve dans une impasse : aucune solution ne se dessine, malgré les négociations en cours entre les autorités nationales, les autorités locales et les résidents locaux, tant roms que non roms. Le Comité consultatif espère qu'au vu de la bonne volonté dont les parties prenantes ont déjà fait preuve, cette situation sera considérée comme prioritaire et résolue au cours du prochain cycle de suivi.

172. Le Médiateur et les autorités ont informé le Comité consultatif que ces exemples n'étaient pas représentatifs et que le campement Maszkowice pouvait constituer une exception en matière de logement des Roms en Pologne. Néanmoins, en l'absence de données précises à cet égard, il est difficile d'avoir un aperçu général de la situation. D'après un rapport publié en 2018 par le Réseau européen d'experts juridiques, la situation serait « déplorable », même si on note quelques signes d'amélioration¹⁷⁸. Le Comité consultatif a connaissance, par exemple, de l'exemple positif de la commune d'Ochotnica Dolna (Petite-Pologne), où 12 familles ont pu être logées grâce à des fonds publics, ce qui a résolu les problèmes de logement dans la région¹⁷⁹.

173. Le Comité consultatif a également connaissance d'un autre exemple localisé où, dans le cadre du Programme d'intégration des Roms, des communes ont relogé les membres de cette communauté dans des communes voisines ou plus éloignées, mais ceux-ci ont ensuite été rejetés par les communes « d'accueil », qui ont, par exemple, modifié les autorisations d'utilisation des bâtiments¹⁸⁰. Ces modifications ont été déclarées nulles et non avenues par les tribunaux régionaux, mais le Comité consultatif reste préoccupé par le placement des Roms dans d'autres communes dans les contextes où

¹⁷⁵ Voir : Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, [Survey on discrimination and social exclusion of Roma in EU \(2011\)](#) (Enquête sur la discrimination et l'exclusion sociale des Roms dans l'UE - 2011) ; voir également : Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, [Pauvreté et emploi : la situation des Roms dans 11 États membres de l'UE](#), octobre 2014.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ Voir, par exemple : Commissaire aux droits de l'homme de la Pologne, [Summary of the Report on the Activity of the Ombudsman in Poland](#) (Synthèse du Rapport d'activités du Médiateur de la Pologne), 2018, p.18.

¹⁷⁸ Réseau européen d'experts juridiques en matière d'égalité des genres et de non-discrimination, [Rapport national sur la non-discrimination : Pologne](#), 2017, p. 85 : « De nombreux Roms (en particulier des Roms Bergitka/Roms des Carpates) vivent dans des conditions déplorable, et, même si de plus en plus de travaux de rénovation et d'autres efforts sont mis en œuvre, ces mesures ne sont pas suffisantes. Il reste des appartements dépourvus de toilettes, de cuisine ou d'accès à l'eau courante. »

¹⁷⁹ Cour des comptes de la Pologne, [Mise en œuvre de projets par les communes de la voïvodie de Petite-Pologne dans le cadre du Programme pour l'intégration de la communauté rom en Pologne pour la période 2014-2020](#), 5 avril 2017, p.26, (en polonais).

¹⁸⁰ Voir : Commissaire aux droits de l'homme de la Pologne, [Summary of the Report on the Activity of the Ombudsman in Poland](#) (Synthèse du Rapport d'activités du Médiateur de la Pologne), 2018, p.18, concernant les communes de Limanowa et de Czchow.

cette mesure « dérange » les communes concernées et considère qu'il ne s'agit pas de la meilleure façon d'encourager le dialogue interculturel, la compréhension et le respect entre les communautés et les villes¹⁸¹.

174. En 2015, 2,5 millions PLN (590 000 €) ont été alloués au volet « logement » du Programme d'intégration, ce qui a permis à 514 Roms de bénéficier d'un logement ou d'une rénovation de leur logement (y compris le système d'évacuation des eaux usées et les installations électriques)¹⁸². Cependant, il semblerait que les fonds versés dans le cadre de ce Programme ne soient jamais utilisés en totalité. Dans une lettre adressée en 2017 au ministère de l'Intérieur, la Commission parlementaire chargée des minorités nationales et ethniques indiquait que seuls 56,4% des fonds affectés au logement avaient été utilisés¹⁸³. Le Comité consultatif a été informé que la construction de logements destinés aux Roms peut s'avérer difficile pour les autorités régionales et locales en raison de l'opposition de la population majoritaire voisine dans les communes concernées. Il rappelle que les États parties devraient concevoir « des politiques sectorielles complètes pour remédier aux problèmes de logements ne répondant pas aux normes minimales et de difficultés d'accès aux infrastructures de base auxquels sont confrontées les personnes appartenant à certaines minorités »¹⁸⁴. À cet égard, il considère qu'il est possible que l'approche actuelle du gouvernement, fondée sur des projets, ne réponde pas suffisamment aux besoins structurels de la minorité rom en matière de logement, et que, dans le cadre du nouveau Programme d'intégration des Roms, les autorités locales devraient pouvoir répondre plus facilement aux besoins identifiés, notamment par le biais des mécanismes de consultation locaux (voir article 4), par exemple en mettant en place des programmes d'aide à plus long terme si nécessaire.

175. Le taux de chômage officiel des Roms s'élève à 15,5%, ce qui en fait la population la plus touchée par ce problème parmi les minorités nationales et ethniques en Pologne¹⁸⁵. En réalité, d'après d'autres sources, ce chiffre serait encore plus élevé. Ainsi, en 2014, l'Agence des droits fondamentaux a publié une enquête¹⁸⁶ dans laquelle ce taux est estimé à 33% environ, le Réseau européen des experts juridiques parlant même de 70%. En 2015, dans le cadre du Programme pour l'intégration des Roms, 270 membres de cette communauté ont pu trouver du travail, sachant que les mesures pour l'emploi mises en œuvre variaient selon les voïvodies¹⁸⁷. Il est évident, selon le Comité consultatif, qu'il convient de définir des solutions plus structurelles pour renforcer l'employabilité des Roms, ce qui passe notamment par la lutte contre la discrimination. En effet, selon l'enquête de l'Agence des droits fondamentaux, environ deux tiers des Roms auraient été victimes de discrimination dans le cadre d'une recherche d'emploi rémunéré¹⁸⁸. Par ailleurs, des mesures doivent également être prises en ce qui concerne l'éducation, et en particulier l'éducation des adultes, ce dont les autorités ont bien conscience.

176. Il a été rapporté au Comité consultatif que les programmes fondés sur des projets visant à lutter contre le chômage et renforcer l'employabilité des Roms en développant leur éventail de compétences

¹⁸¹ Voir également : Cour des comptes de la Pologne, [Mise en œuvre par les communes...](#), 5 avril 2017, p.21 : « Comme le montre l'exemple de la commune de Limanowa, cette façon de mettre des projets en œuvre peut engendrer des conflits entre les communautés et les autorités locales, ce qui ne favorise en aucune manière le processus d'intégration. »

¹⁸² Voir [Rapport étatique](#), pp. 36-37. En 2016, 2017 et 2018, ces mesures ont bénéficié à 385, 452 et 456 Roms, respectivement.

¹⁸³ Lettre de Danuta Pietraszewska, Présidente de la Commission parlementaire chargée des minorités nationales et ethniques, au ministre de l'Intérieur et de l'Administration au sujet des conditions de vie des Roms dans la voïvodie de Petite-Pologne, en date du [20 avril 2017](#) (en polonais).

¹⁸⁴ [Deuxième commentaire thématique du Comité consultatif](#), paragraphe 59.

¹⁸⁵ Le taux de chômage moyen au niveau national est de 6,27%.

¹⁸⁶ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) 2014, [Pauvreté et emploi : la situation des Roms dans 11 États membres de l'UE](#), figure 9.

¹⁸⁷ Voir le [rapport étatique](#), p. 37 (en anglais).

¹⁸⁸ 64% des Roms ont déclaré avoir été victimes de discrimination.

étaient insuffisants, n'avaient des effets qu'à court terme et ne permettaient d'acquérir que très peu de connaissances ou de compétences. Selon des interlocuteurs, les brèves séances de formation proposées dans ce cadre ne répondent pas forcément aux besoins de la population locale. D'autres méthodes pour renforcer le taux d'emploi dans les communes sont également adoptées, telles que la mise en œuvre de projets de travail spécifiques visant à inclure les Roms, mais ceux-ci sont limités dans le temps, ce qui signifie qu'il n'y a pas de perspective d'emploi à long terme pour les Roms, qui, en outre, sont rémunérés au salaire minimum. La Cour des comptes de Pologne a formulé les mêmes critiques en ce qui concerne la participation des Roms au marché du travail, déclarant que la situation ne s'était pas améliorée¹⁸⁹. Le Comité consultatif attire aussi l'attention des autorités sur une autre partie de l'enquête de l'Agence des droits fondamentaux, qui montre qu'environ un tiers¹⁹⁰ des Roms actifs occupent des emplois ponctuels¹⁹¹, ce qui signifie qu'ils ont très peu de garantie de stabilité financière et que le risque de paupérisation est permanent pour les membres de cette communauté, 80% d'entre eux étant exposés au risque de pauvreté¹⁹². Le Comité consultatif rappelle qu'« [a]fin de promouvoir l'intégration effective des personnes appartenant à des groupes minoritaires défavorisés dans la vie socio-économique, des stratégies globales et à long terme devraient être élaborées et mises en œuvre. [...] Des ressources suffisantes doivent être allouées en temps utile à tous les niveaux opérationnels, en particulier au niveau local. Par ailleurs, la mise en œuvre de telles politiques devrait faire l'objet d'un suivi sérieux et d'une évaluation de leur impact, en étroite coopération avec les représentants des minorités concernées, dans l'objectif de les aménager et de les renforcer au fil du temps¹⁹³. »

Recommandations

177. Le Comité consultatif invite les autorités à redoubler d'efforts pour recueillir des données ventilées sur la situation des Roms en matière de logement et d'emploi, dans le cadre de la planification du nouveau Programme pour l'inclusion des Roms. Sur cette base, il les invite également à garantir la participation effective des Roms à la vie économique et sociale en concevant et en mettant en œuvre des politiques globales et souples, en instaurant des indicateurs clairs et en assurant leur suivi en étroite coopération avec les représentants des Roms, en vue de les adapter et de les renforcer périodiquement.

178. Le Comité consultatif invite en outre les autorités à tous les niveaux à faire en sorte que l'intégralité des fonds alloués à l'amélioration des conditions de logement des Roms soit utilisée à cette fin, notamment en mettant en place davantage de consultations locales et de programmes d'aide à long terme.

Article 16 de la Convention-cadre

179. L'article 5.2 de la loi relative aux minorités nationales et ethniques et à la langue régionale interdit l'application de mesures visant à modifier la proportion de représentants d'une nationalité ou d'une ethnie sur les territoires où résident des minorités nationales. En outre, la loi sur l'autonomie municipale dispose que « [l]a détermination et la modification des limites territoriales se font de telle manière que le territoire de la collectivité qui en résulte : (a) soit aussi uniforme que possible en termes d'implantation

¹⁸⁹ Cour des comptes de Pologne, « [Mise en œuvre par les communes...](#) », 5 avril 2017, p.21 (en polonais) : « La situation des Roms sur le marché du travail ne s'est pas améliorée non plus. Les offres d'emploi proposées dans le cadre du Programme d'intégration étaient anecdotiques et concernaient le plus souvent des emplois temporaires. »

¹⁹⁰ 36%.

¹⁹¹ 81% des Roms sont exposés au risque de pauvreté. Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), [Pauvreté et emploi : la situation des Roms dans 11 États membres de l'UE](#), 2014, figure 6.

¹⁹² Voir : Agence des droits fondamentaux, [Survey on discrimination and social exclusion of Roma in EU \(2011\)](#) (Enquête sur la discrimination et l'exclusion sociale des Roms dans l'UE – 2011). 81% des Roms ont un revenu inférieur au seuil de risque de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national après transferts sociaux.

¹⁹³ [Deuxième commentaire thématique du Comité consultatif](#), paragraphe 49.

des localités et d'aménagement du territoire ; (b) prenne en compte les liens sociaux, économiques et culturels ; (c) garantisse la capacité de la collectivité locale à accomplir ses tâches¹⁹⁴. »

180. Le 1er janvier 2017, onze localités situées dans quatre communes (Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice et Prószków) comptant un nombre significatif de membres de la minorité allemande ont été intégrées à la ville d'Opole, où la minorité allemande est peu représentée. Selon les résultats du recensement de 2002, le seuil de 20% de la population était atteint dans trois des communautés concernées, et c'était encore le cas dans l'une d'elles en 2011, d'après les résultats du recensement mené cette année-là. Toutes les quatre restent inscrites au Registre officiel des communes utilisant une langue complémentaire et au Registre officiel des communes où les indications topographiques sont affichées dans une langue minoritaire (voir articles 10 et 11).

181. Pour expliquer cet agrandissement de la ville d'Opole, les autorités invoquent des raisons de nature essentiellement économique, la réforme visant à « contribuer au développement d'Opole, et, par voie de conséquence, à celui de toute la région¹⁹⁵. » Les représentants de la minorité allemande, ainsi que, d'après les résultats d'une consultation, la très grande majorité des autres habitants des quatre communes concernées, étaient fortement opposés à la fusion de certaines zones de leur commune avec la ville d'Opole¹⁹⁶. Le Comité consultatif note qu'il ne s'est écoulé que 18 mois entre l'annonce de la réforme administrative et territoriale et sa mise en œuvre.

182. Comme cela a été souligné dans la partie consacrée au paragraphe 10, les plaques toponymiques bilingues ont été remplacées par des plaques en polonais uniquement dans les localités intégrées à la ville d'Opole. En outre, les résultats des élections municipales organisées en 2018 n'ont pas permis aux membres de la minorité allemande vivant dans ces anciennes localités d'avoir des représentants au sein du conseil municipal d'Opole, alors qu'ils en avaient plusieurs dans les communes dont ils faisaient partie auparavant. En outre, des interlocuteurs ont informé le Comité consultatif que si la réforme territoriale avait des avantages économiques manifestes pour Opole, elle nuisait clairement à la situation des quatre communes « amputées » en les privant d'une partie de leurs sites industriels.

183. Le Comité consultatif rappelle que si elles sont bénéfiques pour certains, les modifications de la structure territoriale d'un pays peuvent avoir des effets négatifs sur d'autres, en particulier sur les personnes appartenant à des minorités nationales qui ne seront pas résidents des entités territoriales nouvellement établies. Par conséquent, lorsqu'elles envisagent des réformes tendant à modifier les limites administratives de collectivités territoriales, les autorités devraient consulter les personnes appartenant aux minorités nationales afin d'étudier les incidences éventuelles de ces réformes sur la jouissance de leurs droits linguistiques¹⁹⁷. Le Comité consultatif rappelle que la jouissance des droits des minorités ne devrait pas être indûment attachée à une zone particulière du territoire.

184. Dans ce contexte, le Comité consultatif regrette que l'agrandissement de la ville d'Opole, malgré ses intentions de départ, ait clairement limité l'accès des personnes appartenant à la minorité allemande aux droits consacrés par la Convention-cadre. Il juge extrêmement préoccupant le fait que cette réforme ait été conduite en si peu de temps, et sans tenir compte des résultats de la consultation publique officielle, la très grande majorité de la population locale s'étant prononcée contre celle-ci. Ainsi, il semblerait que les autorités ne soient pas parvenues à convaincre les habitants des communes

¹⁹⁴ Journal officiel 2016, point 46, article 4.

¹⁹⁵ Soumission écrite des autorités au Comité consultatif, septembre 2019.

¹⁹⁶ Voir [Lettre ouverte adressée par des représentants de la minorité allemande au Premier ministre](#) en date du 9 juin 2016 (en polonais), et la [chronologie des événements](#) sur le site internet de l'Union fédéraliste des communautés ethniques européennes (FUEN).

¹⁹⁷ Voir : [Troisième Commentaire thématique du Comité consultatif](#), paragraphe 91.

concernées des avantages et de l'intérêt de cette mesure. Le Comité consultatif regrette également que celle-ci ait suscité un débat politisé, qui, selon les représentants de la minorité allemande, joue sur l'antigermanisme¹⁹⁸. Pour conclure, il considère qu'il aurait fallu évaluer plus attentivement les avantages économiques attendus de cette réforme territoriale par rapport au préjudice concret subi par un nombre significatif de personnes appartenant à la communauté allemande en termes d'accès aux droits des minorités.

Recommandation

185. Le Comité consultatif invite les autorités à veiller à ce que les droits des personnes appartenant aux minorités nationales soient dûment pris en compte dans le cadre des réformes territoriales et administratives. En ce qui concerne plus particulièrement le cas d'Opole, il invite les autorités de la ville à atténuer les effets négatifs de la réforme pour les membres de la minorité allemande concernés, tant dans la ville que dans les communes voisines. A cette fin, il sera nécessaire d'entamer un dialogue constructif avec les représentants de cette minorité sur les possibilités de participation pour cette dernière, l'utilisation de la langue allemande dans les relations avec l'administration locale et le fait de rendre visible la présence historique de cette minorité par le biais de la signalétique toponymique.

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre

186. La Pologne a conclu avec les pays voisins un grand nombre d'accords bilatéraux contenant des clauses de protection des minorités nationales. Des représentants de ces minorités ont informé le Comité consultatif que la mise en œuvre de ces accords est souvent subordonnée aux progrès enregistrés sur des questions similaires dans les pays voisins, ce qu'ils considèrent comme injuste. Le Comité consultatif rappelle qu'une telle approche n'est pas conforme à l'esprit de la Convention-cadre.

187. Le Comité consultatif note avec satisfaction que les autorités polonaises et lituaniennes mènent un dialogue continu, notamment sur des questions relatives à l'éducation, par exemple, et que les réunions de la Table ronde germano-polonaise ont repris en juin 2019.

188. En outre, il salue l'accord conclu le 19 janvier 2015 à Kiev par les ministères polonais et ukrainien de l'Éducation concernant la coopération entre ces deux pays dans le domaine de l'éducation, qui établit un cadre réglementaire en la matière. Il note que la mise en œuvre concrète de ce traité ne va pas sans poser de difficultés politiques mais se félicite qu'une commission d'experts mixte polono-ukrainienne tiennent tous les ans (y compris en 2019) une réunion sur l'amélioration du contenu des manuels scolaires d'histoire et de géographique des deux pays.

Recommandation

189. Le Comité consultatif invite les autorités à appliquer les accords bilatéraux en vigueur concernant la protection des minorités nationales dans un esprit de bon voisinage, de relations amicales et de coopération entre les États, sans conditionner systématiquement la mise en œuvre des mesures de protection des minorités nationales vivant en Pologne aux progrès enregistrés sur des questions similaires dans les pays voisins.

¹⁹⁸ Voir, par exemple, NTO.pl, [Autorités d'Opole : « La minorité allemande nous cause du tort. »](#), 8 mars 2016.

III. Conclusions

190. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la prochaine résolution du Comité des Ministres relative à la mise en oeuvre de la Convention-cadre par la Pologne.

191. Les autorités sont invitées à prendre en considération les observations et les recommandations détaillées des chapitres I et II du quatrième Avis du Comité consultatif. Elles devraient notamment prendre les mesures ci-après pour améliorer encore la mise en oeuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate¹⁹⁹ :

- Adopter, mettre en œuvre, suivre et évaluer régulièrement, avec la participation des Roms, un Programme pour l'intégration des Roms pour l'après-2020 qui contient des mesures de lutte contre l'antitsiganisme destinées à la population majoritaire, ainsi que le développement de mécanismes de consultation au niveau local et l'octroi d'un soutien financier pluriannuel aux projets lorsque nécessaire ; dans le cadre de ce Programme, développer le programme relatif aux assistants scolaires pour les Roms et prendre des mesures visant à renforcer la scolarisation des enfants roms, en particulier aux niveaux préscolaire et secondaire ; et s'assurer que tous les fonds alloués à l'amélioration des conditions de logement des Roms soient bien utilisés à cette fin.
- Renforcer la protection et la promotion des cultures et des identités des personnes appartenant aux minorités nationales, en tenant effectivement compte des besoins des moins nombreuses d'entre elles, notamment en octroyant un financement suffisant et à plus long terme aux associations de minorités nationales.
- Mener une action résolue pour promouvoir le dialogue interculturel et la compréhension mutuelle entre la majorité et les différents groupes minoritaires, ainsi que les communautés religieuses présentes en Pologne ; condamner au plus haut niveau politique toutes les manifestations d'intolérance et d'hostilité reposant sur des considérations ethniques dans le discours politique et dans les médias, et promouvoir activement un sentiment d'appartenance à un même pays fondé sur l'acceptation de la complexité de l'histoire de la Pologne ; redoubler d'efforts pour lutter contre les discours de haine et détecter, enregistrer et mener des enquêtes effectives sur les cas allégués de crime de haine, ainsi que pour en poursuivre les auteurs et les sanctionner.
- Prendre des mesures pour renforcer la qualité de l'enseignement des/dans les langues minoritaires en assumant une plus grande part de responsabilité dans la conception de nouveaux matériels pédagogiques, en faisant en sorte que les fonds transférés aux autorités locales aux fins de l'enseignement de ces langues soient spécialement affectés à ce domaine et en garantissant la disponibilité d'enseignants qualifiés, notamment pour l'enseignement du kachoube.

Autres recommandations²⁰⁰ :

¹⁹⁹ Les recommandations ci-dessous apparaissent dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

²⁰⁰ Les recommandations ci-dessous apparaissent dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

- Adopter une approche pragmatique et constructive dans le dialogue avec les groupes s'étant déclarés intéressés par la protection offerte par la Convention-cadre, notamment les Silésiens, et envisager leur inclusion dans le champ d'application de la Convention-cadre en procédant à un examen article par article.
- Intensifier les efforts de sensibilisation aux lois existantes et aux voies de recours accessibles aux victimes de discrimination, en particulier auprès des groupes les plus fréquemment exposés à la discrimination, tels que les Roms ; apporter un soutien politique et financier suffisant au Bureau du Commissaire aux droits de l'homme afin de lui permettre de conserver son indépendance et de remplir sa mission en protégeant les personnes appartenant aux minorités nationales.
- Garantir la participation effective des minorités nationales aux conseils des radiodiffuseurs de service public, en adoptant, si nécessaire, des mesures législatives à cette fin ; assurer un suivi permanent de l'impact de la législation relative aux médias sur les droits conférés aux minorités nationales et s'assurer que toutes les langues minoritaires et les cultures qui existent dans une société sont présentes de manière audible et visible dans la radiodiffusion tant régionale que nationale.
- Redoubler d'efforts pour recueillir des données ventilées sur la participation socio-économique de la minorité rom en Pologne, en particulier en matière de logement et d'emploi, et, sur cette base, garantir la participation des Roms à la vie économique et sociale en élaborant et en mettant en œuvre des mesures politiques complètes et adaptables.
- Engager un dialogue avec les représentants des minorités nationales sur une réforme du mécanisme de la Commission mixte du gouvernement et des minorités nationales et ethniques, en vue de renforcer son mandat et de revoir la procédure de nomination afin de mieux refléter la diversité existante au sein des minorités.
- Veiller à ce qu'il soit dûment tenu compte des droits des personnes appartenant aux minorités nationales lors de la planification et la mise en œuvre de réformes territoriales et administratives.