



COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

CONSEIL DE L'EUROPE



Strasbourg, le 20 juin 2007

CommDH(2007)13
Original : anglais

Mémoire au gouvernement polonais

Evaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de 2002 du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe

A l'attention du Comité des Ministres
et de l'Assemblée parlementaire

TABLE DES MATIERES

I.	Introduction	3
II.	Système judiciaire.....	3
a.	Lenteur de la procédure judiciaire.....	3
b.	Une voie de recours interne contre la durée des procédures.....	4
c.	Formation juridique.....	5
III.	Police	5
IV.	Prisons.....	7
a.	Surpeuplement carcéral.....	7
b.	Détention provisoire.....	8
c.	Accès aux services d'un avocat	9
V.	Tolérance et non-discrimination	9
a.	Cadre législatif et institutionnel.....	9
b.	Droits des lesbiennes, des gays, des bisexuels et des transsexuels.....	10
c.	Antisémitisme	12
VI.	Situation des minorités.....	13
VII.	Enfants.....	15
a.	Education des enfants vivant en zone rurale	15
VIII.	Violence domestique	16
IX.	Traite des êtres humains	17
X.	Les femmes et les droits en matière de procréation	18
XI.	Réfugiés et demandeurs d'asile	19
a.	Législation	20
b.	<i>Non-refoulement</i>	21
c.	Mineurs non accompagnés	21
XII.	Ratifications	22
XIII.	Liberté d'expression et liberté des médias	22
XIV.	Lustration.....	23
a.	La nouvelle législation.....	23
XV.	Résumé des recommandations.....	25
ANNEXE		
Commentaires du gouvernement polonais		28

VISITE DE CONTACT ET DE SUIVI
DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME EN POLOGNE

(4-7 décembre 2006)

I. Introduction

2. Du 18 au 22 novembre 2002, Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'Homme, avait effectué, à l'invitation du Gouvernement polonais, une mission d'évaluation en Pologne. Dans le rapport établi à l'issue de celle-ci¹, le Commissaire relevait un certain nombre de problèmes en matière de droits de l'homme et formulait un ensemble de recommandations visant à améliorer le respect effectif des droits de l'homme en Pologne. Au nombre des questions évoquées figuraient notamment l'administration de la justice, le comportement de la police, la situation dans les prisons, la tolérance et la non-discrimination, la situation des Roms, la violence domestique, la santé reproductive, le statut des étrangers et la liberté d'expression.
3. Le présent mémorandum a été établi sur la base des constats et conclusions du Commissaire Thomas Hammarberg et des membres de son Bureau qui se sont rendus à leur tour en Pologne du 3 au 6 décembre 2006 ; il vise à engager un dialogue continu sur les questions de droits de l'homme avec le Gouvernement polonais que le Commissaire tient à remercier ici pour l'organisation de la visite.
4. L'objet du mémorandum est d'examiner la manière dont les autorités polonaises ont mis en œuvre les recommandations du rapport de 2002, qu'il reprend point par point en y ajoutant la question de la lustration ; cette dernière était d'une brûlante actualité à l'époque de la visite et le Commissaire l'avait soulevée auprès des autorités polonaises.
5. Le mémorandum prend en compte les informations recueillies pendant et après la visite, y compris celles soumises par écrit par divers ministères, ainsi que les rapports d'experts en droits de l'homme, d'organisations non gouvernementales locales et internationales et d'organisations intergouvernementales et d'autres sources publiques.

II. Système judiciaire

a. Lenteur de la procédure judiciaire

6. Dans son rapport de 2002, le Commissaire avait recommandé aux autorités d'engager des réformes visant à réduire la durée des procédures. Le Commissaire avait estimé que le déni de l'application rapide des droits risquait d'entraîner un enchaînement de conséquences négatives dans des situations très diverses, notamment en matière de violence domestique et de détention provisoire, et que d'une manière générale, ceci entravait la protection des droits de l'homme.
7. Le ministère de la Justice a engagé un certain nombre de réformes en vue de réduire la durée des procédures judiciaires. En ce qui concerne les procédures pénales, les amendements au Code de procédure pénale entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2003, prévoient la mise en place de mécanismes visant à accélérer le rythme des procédures. A titre d'exemple, on peut citer la simplification des procédures préliminaires et de celles impliquant plus d'un défendeur, la possibilité d'interroger les témoins par vidéoconférence ainsi que celle de transmettre la correspondance par fax ou courriel.

¹ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'Homme, sur sa visite en Pologne (18-22 novembre 2002) à l'attention du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire, CommDH(2003)4.

8. Le mécanisme qu'établit la loi du 28 juillet 2005 sur les frais de justice afférents aux affaires civiles vise également à améliorer l'efficacité des procédures judiciaires ; il porte à la fois sur les frais de justice (frais fixes) et les procédures en tant que telles (sans possibilité de contester certaines décisions relatives aux frais de justice). La médiation est prévue comme mode alternatif de règlement des différends dans les affaires civiles. A cela sont venues s'ajouter de nouvelles dispositions réglementaires concernant les règlements amiables.
9. Au cours de la période 2003-2006, les budgets des tribunaux ont connu des augmentations annuelles successives. Dans son « Plan d'action annuel pour le contrôle des activités des tribunaux », le ministre de la Justice recommande que des activités de contrôle soient menées par les présidents des tribunaux afin de réduire la durée des procédures et d'analyser les raisons des lenteurs constatées. Un programme spécial a été mis en place pour l'informatisation du secteur judiciaire.
10. Un certain nombre d'avocats et de juges ont indiqué au Commissaire lors de sa visite que des « apprentis juges » (« *asesorzy* ») étaient chargés d'affaires dépassant leur expérience et leurs compétences. Les « *asesorzy* » sont de jeunes juges en formation qui sont appelés à rendre des arrêts sur des affaires complexes et à prendre des décisions difficiles concernant, par exemple, la détention provisoire. L'institution de « l'apprenti juge » a fait l'objet d'un appel devant la Cour constitutionnelle, laquelle a rendu, en 2006, un arrêt significatif.
11. En 2006 a été promulguée la législation instaurant les « tribunaux pour comparution dans les 24 heures », en vertu de laquelle les personnes accusées de délits mineurs (tels que dégradation de biens, menaces physiques, etc.) peuvent être poursuivies et traduites en justice immédiatement.
12. Malgré les mesures prises par le Gouvernement polonais, la Cour européenne des Droits de l'Homme continue d'être saisie d'un grand nombre de requêtes dirigées contre la Pologne et relatives à la durée excessive des procédures. Certaines requêtes soulèvent en outre la question de la prétendue inefficacité des nouvelles mesures internes prises en vue d'y remédier (voir ci-dessous).
13. De l'avis du Commissaire, l'accélération des procédures judiciaires en Pologne passe par de nouvelles réformes visant en priorité, notamment, à renforcer les effectifs des personnels auxiliaires, des huissiers (« *referendarzy sądowych* ») et des assistants. Il devrait en outre être envisagé d'augmenter les budgets et d'améliorer le système d'enregistrement des procédures. Le Commissaire se félicite du réexamen par les autorités de dispositions et pratiques en vertu desquelles des « apprentis juges » se voient confier des affaires dépassant leur expérience, comme l'a signalé la Cour constitutionnelle.

b. Une voie de recours interne contre la durée des procédures

14. Dans son rapport de 2002, le Commissaire engageait les autorités polonaises à étudier la possibilité d'instaurer une voie de recours interne contre la durée excessive des procédures judiciaires. C'est ce que fit précisément la loi relative aux plaintes pour violation du droit d'une partie à être jugée dans un délai raisonnable, promulguée le 17 juin 2004 et s'inscrivant dans la logique de l'arrêt rendu dans l'affaire *Kudla c. Pologne* (2000).
15. Toutefois, selon des sources en provenance d'ONG, lors de l'application de cette loi, les tribunaux internes refusent souvent d'accorder une indemnisation pour le préjudice causé ou conviennent d'une indemnisation d'un montant extrêmement faible, voire symbolique. Une affaire de cette nature, *Lendzion c. Pologne*, a été communiquée par la Cour européenne des Droits de l'Homme en avril 2006. Dans d'autres affaires, les tribunaux calculent la durée des procédures en partant de la date d'entrée en vigueur de la loi (17 septembre 2004) au lieu de prendre pour point de départ la date à laquelle la procédure a effectivement été entamée. Dans

l'arrêt qu'elle a rendu le 11 octobre 2005 dans l'affaire *Majewski c. Pologne*, la Cour européenne des Droits de l'Homme a établi que la juridiction interne n'avait pas pris en compte la totalité de la période d'examen de l'affaire par les instances internes, comme l'exige la jurisprudence des organes de la Convention.

16. S'il y a lieu de féliciter la Pologne de l'instauration dans la législation interne d'une voie de recours contre la durée excessive des procédures judiciaires, de l'avis du Commissaire, de nombreuses améliorations peuvent encore être apportées en la matière. A ce jour, il ne peut être déposé de plainte qu'au titre de la lenteur de la procédure engagée devant une seule instance judiciaire et non au titre de la lenteur de l'ensemble des procédures. Le Commissaire se félicite de la formation que les autorités polonaises fournissent aux juges concernant les plaintes pour durée excessive de la procédure.

c. Formation juridique

17. La formation des juges est organisée par le Centre national pour la formation des cadres des tribunaux ordinaires et des procureurs, une nouvelle institution créée afin d'assurer la formation continue des magistrats de tout le pays. Un Bulletin d'information sur le droit européen, présentant des informations sur une sélection d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, est publié par le ministère de la Justice et adressé à tous les tribunaux et ministères publics ; il figure aussi sur le site Internet de ce ministère.
18. Le Bureau d'information du Conseil de l'Europe à Varsovie a aussi mis en place à l'intention des juges et des procureurs, une formation à la législation européenne en matière de Droits de l'Homme, et tout particulièrement, à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Seul un nombre relativement restreint de professionnels peut profiter de cette formation, qui est volontaire. La plupart des participants doivent payer eux-mêmes les frais y afférents, seuls quelques-uns reçoivent une aide financière de l'institution dont ils relèvent.
19. Le Commissaire salue les efforts entrepris par les autorités polonaises en matière de formation juridique. Il est de la plus haute importance d'améliorer cette formation et de rationaliser la publication et la diffusion des arrêts de la Cour par le ministère de la Justice. Il rappelle que l'une des recommandations formulées dans le rapport du Groupe de Sages relatif à l'efficacité de la Cour européenne des Droits de l'Homme (décembre 2006) porte sur la nécessité d'améliorer la diffusion de la jurisprudence de la Cour.

III. Police

20. Dans son rapport de 2002, le Commissaire avait recommandé aux autorités d'intensifier les efforts pour mettre fin aux brutalités policières grâce à des formations, des enquêtes et des poursuites effectives.
21. Selon les informations fournies par le Gouvernement, entre janvier 2003 et septembre 2006, le parquet a enregistré 3 646 plaintes faisant état de brutalités policières, notamment de violences corporelles, de mauvais traitements pour obtenir des aveux et de violation de l'intégrité de la personne. Au cours de ladite période, il a été rendu, dans 3 081 cas, des décisions définitives, dont 3 008 ordonnaient l'abandon des poursuites ou le non-lieu. Au cours de la même période, 88 policiers ont été inculpés ; dans cinq cas, les procureurs ont requis le non-lieu pour des affaires déjà pendantes devant les tribunaux ; dans douze cas, les enquêtes engagées contre des policiers ont été abandonnées ; trois affaires étaient toujours pendantes au moment de la visite.

22. Il apparaît donc que le nombre de poursuites est extrêmement faible par rapport à celui des plaintes faisant état de mauvais traitement. Lorsqu'un procureur décide de ne pas intenter de poursuites à l'encontre d'un policier accusé de brutalités, il peut, en théorie, être fait appel de cette décision auprès d'un procureur de rang supérieur et, par la suite, auprès d'une cour de justice. Dans la pratique, toutefois, il s'avère très difficile de poursuivre des policiers, ce que semble confirmer le fait que, dans la période en question (2003-2006), aucune condamnation n'ait été prononcée à leur encontre.
23. Selon le ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique, tous les programmes de formation et de perfectionnement destinés aux policiers comportent un volet « éthique professionnelle » et un volet « droits de l'homme ».
24. En 2004, des Plénipotentiaires pour la protection des droits de l'homme ont été nommés au sein de la Préfecture nationale de police, des préfectures de police de 16 voïvodies, de la préfecture de police de Varsovie et de toutes les écoles de police. Ils ont pour mission de contrôler le respect, par la police, des recommandations des organisations de défense des droits de l'homme. Ils collectent des informations sur les bonnes pratiques dans le domaine des droits de l'homme et de la protection des victimes, diffusent ces informations auprès de leurs collègues policiers et s'occupent des problèmes de discrimination raciale, d'antisémitisme et de xénophobie ainsi que de la collaboration de la police avec les minorités nationales et ethniques.
25. Une des tâches identifiées en 2007 par le ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique a été la prévention de la violence envers les femmes, en particulier dans les zones rurales. Elle comprend des activités éducatives, la mise à disposition de consultations et l'offre de formations pour les femmes victimes d'actes ou de menaces de violence domestique et pour les policiers qui travaillent à leur contact.
26. Pour ce qui concerne la traite d'êtres humains, il convient de noter le déroulement d'un programme spécialisé, dans le cadre duquel les fonctionnaires des services de police judiciaire suivent une formation de huit heures intitulée « Traite des êtres humains et crimes associés ».
27. Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique a organisé, de pair avec la police, la police des frontières, le Bureau du Procureur, le ministère du Travail et des Affaires sociales et la Fondation « La Strada », une série de formations sur « Les procédures à suivre face aux victimes ou témoins de cas de traite d'êtres humains ». l'un des principaux thèmes abordés au cours de ces formations est celui de l'identification des victimes. Près de 200 policiers venus de toute la Pologne ont déjà participé à une formation dans le cadre de ce programme.
28. Le Commissaire regrette qu'il n'ait pas été mis en place d'organe indépendant chargé d'enquêter sur des comportements répréhensibles de fonctionnaires de police. Pour garantir l'efficacité du système, il est indispensable en effet que l'organe chargé d'enquêter sur des allégations de comportements inappropriés soit indépendant. La création d'un tel organe permettrait également de renforcer la confiance des citoyens dans les forces de police. Le Commissaire se félicite de l'intégration d'une formation aux droits de l'homme dans les programmes de formation de la police, y compris dans le cadre de la formation continue. Prévoir une formation spécifique concernant la traite d'êtres humains et la violence domestique est certes une excellente initiative, mais il conviendrait de la proposer à plus vaste échelle et à un plus grand nombre de fonctionnaires de police. Le Commissaire encourage vivement la coopération avec les ONG qui peuvent apporter dans les deux domaines une contribution fort utile à la formation.

IV. Prisons

a. Surpeuplement carcéral

29. Dans son rapport de 2002, le Commissaire avait recommandé aux autorités de développer le système de peines de substitution à l'emprisonnement et de garantir un financement suffisant pour la construction de prisons afin de remédier au grave problème du surpeuplement carcéral.
30. Le Gouvernement a indiqué que la réduction du surpeuplement carcéral est un de ses priorités. Les autorités sont conscientes qu'il s'agit d'un problème extrêmement vaste et qu'il ne peut être résolu qu'en liaison avec une réforme générale du système judiciaire.
31. Conformément aux informations fournies par le ministère de la Justice, la population carcérale s'élevait, au 20 novembre 2006, à 88 832 personnes, y compris celles maintenues en détention provisoire. Or, les capacités d'accueil des établissements pénitentiaires sont de 72 274 détenus, d'où un surpeuplement de 123 %². Le ministère de la Justice lui-même admet que les mesures prises depuis 2002 se sont avérées inefficaces et que la situation continue de s'aggraver. Le Décret sur le surpeuplement carcéral de 2006 autorise le placement de détenus dans des espaces de vie de moins de 3 m², sans préciser toutefois ni la surface au sol minimale dont doit disposer tout détenu ni la durée maximale de placement dans une telle cellule.
32. Le Gouvernement a adopté récemment deux programmes visant à réduire le surpeuplement carcéral. Le premier autorise les condamnés à purger leur peine sous contrôle électronique, hors de la prison. Le projet de loi correspondant, finalisé par le ministère de la Justice en 2006, sera examiné sous peu par le Parlement. Le projet de loi concernant le second programme, en cours de finalisation, prévoit la possibilité de purger une peine pour partie hors de l'établissement pénitentiaire et pour partie à l'intérieur (uniquement les week-ends). Un des objectifs de ces programmes est de libérer un certain nombre de places dans les prisons existantes. Le ministère de la Justice s'emploie à améliorer l'application des peines non privatives de liberté, afin d'encourager les tribunaux à choisir celles-ci plutôt que les peines d'emprisonnement.
33. En outre, le ministre de la Justice a chargé une équipe ad hoc d'une réflexion plus générale sur la réforme du système pénitentiaire. Le Programme gouvernemental pour « la création de 17 000 places dans les unités organisationnelles du système pénitentiaire en 2006-2009 » a permis à ce jour l'acquisition de 4 393 nouvelles places pour les détenus.
34. Les tribunaux polonais ainsi que la Cour européenne des Droits de l'Homme sont saisis d'un nombre croissant d'affaires dans lesquelles les requérants se plaignent de conditions de détention inhumaines ou dégradantes (Art. 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme) auxquelles ils auraient été soumis dans les prisons polonaises, notamment en raison du surpeuplement des cellules.
35. Le Commissaire juge très préoccupant le surpeuplement carcéral en Pologne, d'autant que la situation ne cesse d'empirer. Le principe du « traitement humain » exige de respecter la dignité des condamnés et des personnes placées en détention provisoire en leur accordant un espace suffisant pendant la durée de leur détention. Le Comité européen pour la prévention de la torture a recommandé de fixer à 4 m² au sol la surface minimale dont doit disposer un détenu dans toute cellule. L'accroissement de la population carcérale a des conséquences négatives dans d'autres domaines, par exemple, la dégradation des conditions de travail du personnel pénitentiaire et le manque d'activités pour les détenus. Le Commissaire se félicite des mesures

² Les données de l'antenne polonaise de la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme font apparaître que, dans la réalité, le surpeuplement est encore plus important.

prises jusqu'à présent pour remédier au surpeuplement des prisons, et notamment des projets de programmes susmentionnés. S'il est nécessaire que les autorités construisent de nouvelles prisons, il faudra aussi engager une réflexion approfondie sur la manière d'améliorer l'application des peines de substitution non privatives de liberté.

b. Détention provisoire

36. La Cour européenne des Droits de l'Homme a conclu, à plusieurs reprises, à la violation par la Pologne de l'Article 5 par. 3 de la Convention (droit de toute personne détenue en vue d'être conduite devant l'autorité judiciaire compétente d'être jugée dans un délai raisonnable). Les exemples ne manquent pas d'affaires portées devant la Cour de Strasbourg, dans lesquelles la détention provisoire a duré de quatre à six ans.
37. Conformément au Code de procédure pénale³, nul ne peut être maintenu en détention provisoire plus de deux ans (douze mois en cas de procédures préliminaires) avant d'être condamné en première instance par un tribunal. Toutefois, la Cour d'appel peut, dans certaines circonstances, décider de proroger ces périodes pour certains motifs. De plus, la législation ne fixe pas de durée maximale pour la détention provisoire. Le 24 juin 2006, la Cour constitutionnelle de Pologne a rendu un arrêt par lequel elle a supprimé l'un des motifs de prolongation de la détention provisoire⁴.
38. Par ailleurs, le placement en détention provisoire peut être ordonné s'il existe une raison sérieuse de penser que l'accusé a commis un délit et s'il risque de s'enfuir, de faire obstacle au cours de la procédure ou dans certains cas, de récidiver. Conformément à l'article 258 par. 2 du Code de procédure pénale, un prévenu peut également être placé en détention provisoire s'il est passible d'une lourde peine d'emprisonnement. Le 4 juin 2004, le ministère de la Justice a envoyé à tous les présidents de cours d'appel une lettre portant sur les conditions de placement et de maintien d'une personne en détention provisoire dans l'attente de son procès, à laquelle était jointe une analyse de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et dans laquelle le ministère soulignait que le motif évoqué à l'article 258 par. 2 (crime passible d'une lourde peine d'emprisonnement) ne pouvait justifier le maintien de la personne en détention durant une longue période.
39. En février 2006, le ministère de la Justice a élaboré des lignes directrices à l'intention des procureurs concernant l'application de la détention provisoire. Les procureurs ont reçu pour instruction de faire preuve de souplesse dans le traitement des infractions mineures et de limiter le recours à la détention provisoire les concernant, les peines d'emprisonnement étant toutefois souhaitables pour les infractions plus graves. Depuis 2003, le nombre des personnes placées en détention provisoire diminue régulièrement : elles représentent actuellement 15,6 % de l'ensemble de la population carcérale, soit le chiffre le plus bas depuis plus de vingt ans.
40. Le Commissaire demande instamment aux autorités polonaises de revoir les conditions d'application et de fonctionnement de la détention provisoire dans la législation polonaise. Former les juges et les procureurs aux normes et à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg en la matière est de la plus haute importance. Ce n'est pas la détention provisoire, mais la libération qui doit être la règle ; et ce message doit être clairement transmis aux juges polonais.

³ Article 263 par. 2 et 3 du Code de procédure pénale.

⁴ Article 263 par. 4 du Code de procédure pénale, alinéa (vi) – « autres obstacles importants qui n'auraient pu être levés ».

c. Accès aux services d'un avocat

41. Dans son rapport de 2002, le Commissaire notait que les avocats commis d'office rendaient rarement visite aux détenus. Selon le ministère de la Justice, toutefois, les plaintes portant sur l'absence ou l'insuffisance de contacts avec un avocat ne représentent qu'un faible pourcentage de l'ensemble des plaintes examinées par son Service administratif. Le ministère précise également que le prévenu a la possibilité de communiquer par écrit avec son avocat. Selon les ONG et les avocats, les avocats commis d'office sont faiblement rémunérés pour leurs services, ce qui pourrait expliquer leur manque d'enthousiasme à la tâche pour les visites dans les prisons. Le ministère de la Justice réfute cette affirmation, soutenant que les honoraires minimaux versés pour les affaires pénales ne sont pas exagérément bas. Le Commissaire tient à souligner que le contact direct avec un avocat revêt une importance primordiale pour les personnes qui risquent une peine d'emprisonnement ainsi que pour celles qui sont déjà en prison.
42. Un certain nombre de requêtes devant la Cour européenne des Droits de l'Homme portent sur l'interception et la censure systématiques de la correspondance des détenus, et souvent de celle avec la Cour de Strasbourg. En 2006, la Cour a rendu 9 arrêts par lesquels elle concluait à la violation de l'Article 8 du fait de la censure dont avait fait l'objet la correspondance avec elle.

V. Tolérance et non-discrimination

43. Dans son rapport, le Commissaire recommandait aux autorités polonaises d'intensifier les mesures de lutte contre la xénophobie, l'antisémitisme et la discrimination, notamment en promouvant la tolérance et en renforçant la législation de lutte contre la discrimination.

a. Cadre législatif et institutionnel

44. Le Commissaire notait que la législation polonaise visant à lutter contre la discrimination – en matière de logement, de relations contractuelles entre les particuliers, d'accès aux lieux publics – était peu abondante. A l'époque de la mission, en 2002, se tenait un débat sur un projet d'amendement au Code du travail visant à interdire toute forme de discrimination directe ou indirecte.
45. Les amendements au Code du travail, qui sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2004, définissent et interdisent toute forme de discrimination directe ou indirecte et obligent les employeurs à lutter contre la discrimination au travail. Par ces modifications substantielles, la Pologne s'est en grande partie alignée sur les Directives de l'Union européenne relatives à l'égalité raciale et à l'égalité de traitement en matière d'emploi. De fait, dans certains domaines, la législation polonaise va au-delà des exigences de ces dernières en élargissant, par exemple, le champ des motifs de discrimination par rapport aux Directives de l'Union européenne⁵. Toutefois, il manque à ce jour un corps général de lois en matière couvrant également la discrimination dans l'accès aux biens et aux services. De plus, la législation polonaise ne prévoit aucun mécanisme particulier de lutte contre la discrimination en matière de logement.

⁵ La législation polonaise interdit tout autre éventuel motif de discrimination en ce qu'elle dispose que « toute discrimination est interdite » et qu'elle donne les exemples suivants : le sexe, l'âge, le handicap, la race, la religion, la nationalité, les opinions politiques, l'appartenance à un syndicat, l'origine ethnique, les croyances, l'orientation sexuelle, l'emploi de durée déterminée ou indéterminée, à temps partiel ou à temps plein.

46. D'après le Gouvernement, le ministère du Travail et des Affaires sociales prépare une loi générale sur l'égalité de traitement, qui fait encore l'objet de consultations internes au sein de ce ministère.
47. Dans son Avis paru le 11 février 2004 sur la création d'une institution nationale de lutte contre la discrimination en Pologne, le Commissaire indiquait qu'il était fermement convaincu que le pays devait mettre en place une institution indépendante, distincte du Gouvernement⁶.
48. Outre son mandat initial qui est d'œuvrer à l'égalité des sexes, c'est le Plénipotentiaire du Gouvernement pour l'égalité de statut entre les hommes et les femmes qui remplissait, depuis 2001, quelques-unes des tâches qui incomberaient à une telle institution ; il avait du reste pris à ce titre un certain nombre d'initiatives saluées par les ONG et les organisations internationales concernées par les problèmes de racisme et de discrimination. Mais le 3 novembre 2005, le nouveau Gouvernement a supprimé la fonction et le Bureau du Plénipotentiaire, dont une grande partie des tâches a été confiée au Service des femmes, de la famille et de la lutte contre la discrimination, subordonné au ministère du Travail et des Affaires sociales. Il semble toutefois que le nouveau service axe plus son action sur la lutte contre la discrimination à l'égard des femmes et sur l'aide à la famille que sur la lutte contre la discrimination sous toutes ses formes⁷.
49. Il n'existe pas encore d'organe unique, spécialisé et indépendant créé dans le seul but de promouvoir l'égalité de traitement pour tous, sans distinction⁸. La discrimination fondée sur le handicap est du ressort du Plénipotentiaire du Gouvernement pour les handicapés. Le Commissaire aux Droits civils (Médiateur) est l'institution la mieux armée pour intervenir dans les affaires de discrimination. Il œuvre toutefois dans de multiples domaines et ne peut se consacrer exclusivement aux problèmes de discrimination. Il ne semble guère possible de lui confier les tâches d'un organe spécialisé, comme la réalisation d'études sur l'égalité et la discrimination et les programmes de formation. De fait, dans son Avis de 2004, le Commissaire avait déconseillé d'apporter au mandat du médiateur polonais, « des modifications profondes qui risqueraient de fragiliser le rôle premier de cette institution ».
50. Le Commissaire demande instamment aux autorités polonaises d'adopter un corps général de lois antidiscriminatoires afin de combler le vide juridique dans ce domaine. Le Commissaire réitère la recommandation précédente qui invitait les autorités polonaises à créer un organe spécialisé unique de lutte contre la discrimination pour tous motifs dans tous les domaines de la vie. Le Commissaire encourage également le lancement de vastes campagnes publiques à forte visibilité en vue de sensibiliser l'opinion et les autorités à la notion d'égalité de traitement. A cet égard, la coopération avec la société civile est vivement encouragée.

b. Droits des lesbiennes, des gays, des bisexuels et des transsexuels

51. Lors de la mission de 2002, la communauté des ONG avait attiré l'attention du Commissaire sur des cas particuliers de discrimination et des crimes de haine à l'encontre d'homosexuels. Selon les ONG avec lesquelles le Commissaire s'est entretenu en décembre 2006, la situation

⁶ La Directive UE 2000/43 fait également obligation aux Etats membres de créer un organe pour la promotion de l'égalité de traitement de toute personne sans distinction de race ou d'origine ethnique.

⁷ Ce service est chargé de la préparation et de la mise en œuvre en Pologne de l'Année européenne 2007 de l'égalité des chances pour tous (Organe national de mise en œuvre).

⁸ Les tâches liées à la lutte contre la discrimination sont assurées actuellement par les organes suivants : au sein du ministère du Travail et des Affaires sociales, le Service des femmes, de la famille et de la lutte contre la discrimination ; au sein du ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique, le Service des confessions et des minorités nationales ; le Médiateur pour les droits civiques ; le Bureau du rapatriement et des étrangers ; le Groupe de travail pour les affaires des minorités nationales ; l'Inspection nationale du travail. La discrimination fondée sur le handicap est du ressort d'un plénipotentiaire spécial du Gouvernement, la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique relève d'une équipe spéciale du ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique créé en 2004.

des lesbiennes, des gays, des bisexuels et des transsexuels (LGBT) s'est dégradée depuis. Au nombre des problèmes particulièrement préoccupants, elles ont notamment mentionné les déclarations homophobes d'éminentes personnalités publiques, qui ont créé un climat de haine et d'intolérance, et le fait que par ailleurs le pays ne garantisse pas pleinement le droit à la liberté d'expression et le droit à la liberté d'association aux personnes ayant une orientation sexuelle différente. Le Gouvernement polonais conteste avec véhémence ces affirmations, alléguant qu'au cours des vingt dernières années le Médiateur pour les droits civiques n'a reçu que trois plaintes concernant des violations des droits civiques liées à l'orientation sexuelle.

52. En juin 2005, la Marche pour l'Égalité de Varsovie a été interdite, les autorités municipales justifiant leur décision en invoquant, entre autres raisons, les risques qu'elle constituait pour la sécurité publique (en raison d'éventuelles contre-manifestations). L'affaire a été portée devant la Cour européenne des Droits de l'Homme, qui a constaté des violations de l'article 11 (liberté de réunion) et des articles 13 et 14 combinés avec l'article 11⁹. En novembre 2005, la Marche pour l'Égalité de Poznań a été interdite et les manifestants, dispersés par les forces de l'ordre. Saisie d'un certain nombre de plaintes en appel de ces décisions, la Cour administrative suprême de Pologne a déclaré que les raisons invoquées pour interdire la Marche ne suffisaient pas à justifier des restrictions à la liberté de réunion. Les Marches de Varsovie et de Poznań ont eu lieu en 2006, ce qui n'est pas, selon les ONG, le signe d'une amélioration générale des droits des groupes LGBT.
53. Début 2006, la version polonaise de « Repères – Manuel pour la pratique de l'éducation aux droits de l'homme avec les jeunes », brochure du Conseil de l'Europe consacrée à la lutte contre la discrimination et à l'éducation aux droits de l'homme des jeunes, a été retirée de la circulation par le ministère de l'Éducation. Le 8 juin 2006, le ministre de l'Éducation a licencié M. Mirosław Sielatycki, Directeur du Centre de formation continue des enseignants (CODN), pour avoir publié le manuel « Repères », au motif que le contenu du chapitre sur l'homosexualité était en contradiction avec le programme fondamental de l'enseignement général et que la publication contenait des déclarations visant à promouvoir l'homosexualité dans les écoles.
54. Durant la visite du Commissaire, le Secrétaire d'État à l'Éducation a indiqué que si de nombreux chapitres du manuel du Conseil de l'Europe étaient fort utiles et constructifs, celui sur l'homosexualité était inacceptable, car il n'était pas conforme aux valeurs polonaises. L'homosexualité ne constituant pas un « problème » dans la société polonaise, il a estimé qu'il n'y avait pas lieu d'en discuter à l'école. Il a présenté, comme exemple de manuel que le Gouvernement estime convenir à l'éducation de jeunes adolescents, une publication intitulée « Wygrajmy Młodość » (Conquérir la jeunesse) dont le chapitre sur l'homosexualité avait été traduit en anglais pour le Commissaire. Ce chapitre indique que l'homosexualité est une tendance contre nature et que la personne qui en est atteinte doit bénéficier d'une attention et d'une assistance particulières pour combattre cette déviance honteuse. L'homosexualité y est en outre associée à la peur des responsabilités, à une hiérarchie erronée des valeurs, à une idée faussée de l'amour, à la recherche du plaisir et à la prostitution.
55. Une approche que le Commissaire juge parfaitement erronée. La description donnée de l'homosexualité est offensante, non conforme aux principes de l'égalité, de la diversité et du respect des droits humains de toute personne. Les autorités polonaises ont, certes la faculté de choisir librement le matériel pédagogique qu'elles souhaitent employer pour l'éducation aux droits de l'homme, mais elles n'ont pas la liberté d'en déterminer la teneur, car les principes des droits de l'homme, y compris celui de la non-discrimination, ne sont pas facultatifs. Le Commissaire s'inquiète en outre de certaines propositions selon lesquelles une loi devrait sanctionner toute éventuelle promotion de l'homosexualité dans les écoles.

⁹ *Bączkowski et autres c. Pologne (requête n° 1543/06) Arrêt du 3 mai 2007.*

56. Le Commissaire déplore tous les discours de haine à l'égard des homosexuels, que les autorités polonaises ne devraient pas tolérer. Il faut que soient prises des mesures juridiques permettant de lutter contre les discours de haine et la discrimination des personnes ayant une orientation ou une identité sexuelle différente. Toute personne a le droit de s'exprimer librement, le droit de ne pas être discriminée et le droit de chercher, de recevoir et de transmettre des informations. Il faut que soient prises en coopération avec la société civile, des mesures d'éducation et de sensibilisation pour renforcer la compréhension et le respect de la diversité.
57. Le Commissaire encourage les autorités polonaises à prendre une part active à la campagne « 2007, Année européenne de l'égalité des chances pour tous » de l'Union européenne ainsi qu'à celle du Conseil de l'Europe « Tous différents, tous égaux : pour la diversité, les droits de l'homme et la participation » et à assurer la visibilité de ces campagnes au plan national¹⁰.

c. Antisémitisme

58. La communauté juive de Pologne est très peu nombreuse aujourd'hui, on estime en général qu'elle compte de 5 à 10 000 personnes¹¹. Selon les ONG et les scientifiques, on observe dans la sphère publique une recrudescence de l'antisémitisme qui se manifeste principalement à travers des discours de haine et des publications déjà disponibles dans de nombreux points de vente, comme le réseau de kiosques « Ruch ».
59. Conformément aux dispositions du Code pénal polonais¹², les procédures pénales peuvent faire l'objet d'une décision de non-lieu, voire ne pas être engagées au motif que les « nuisances sociales » du délit sont insignifiantes¹³. En d'autres termes, une observation antisémite offensante pour une personne donnée n'affectera guère l'ensemble de la société, et on considérera donc que les conséquences sociales du délit sont minimales. Selon les ONG, ce concept de « nuisances sociales insignifiantes d'un acte » est souvent invoqué par le ministère public pour prononcer un non-lieu ou pour s'abstenir d'engager des poursuites dans des affaires comportant des éléments racistes ou antisémites.
60. D'après le Bureau du procureur national, depuis 2004, toutes les procédures préparatoires relatives à des actes à motivation raciste font l'objet d'un contrôle des procureurs de district visant à empêcher tout abandon anticipé des poursuites ou tout rejet d'une affaire au motif des « nuisances sociales insignifiantes » des actes en question. Une fois tous les trois mois, les procureurs d'appel examinent les affaires classées dans cette catégorie d'infraction afin de vérifier le bien-fondé de cette décision, et communiquent ensuite au Bureau du procureur national leurs conclusions et les éventuelles mesures prises. D'après le Bureau du procureur national, il n'est jamais arrivé, entre 2004 et 2006, qu'un non-lieu soit prononcé ou qu'une instruction soit abandonnée sur la base de l'article 17 § 1.3 du Code de procédure pénale, c'est-à-dire au motif des « nuisances sociales insignifiantes ». Dans la plupart des cas d'abandon des poursuites entre 2004 et 2006, la raison invoquée était l'incapacité de trouver l'auteur du crime. Toutefois, l'utilisation d'Internet a entraîné une augmentation du nombre des infractions racistes ou xénophobes (dont beaucoup concernent l'incitation à la haine pour des raisons nationales, ethniques ou religieuses). En 2005, 43 affaires de ce type ont été recensées.

¹⁰ Le Gouvernement polonais n'a pas approuvé la campagne « Tous différents, tous égaux » du Conseil de l'Europe et il ne lui apportera pas son soutien. En réponse au problème de plus en plus grave des violences scolaires, le ministère de l'Éducation a mis en place un programme intitulé « Tolérance zéro pour les violences scolaires », destiné à combattre les phénomènes pathologiques parmi les enfants et les adolescents.

¹¹ Lors du recensement national de 2002, 1 055 Polonais ont toutefois déclaré être de nationalité juive.

¹² Article 1, par. 2 et Article 17, par. 1, alinéa 3.

¹³ La notion de « nuisance sociale insignifiante » d'un acte est une notion générale de la responsabilité pénale, qui ne s'applique pas uniquement aux actes à caractère raciste ou discriminatoire.

61. D'après le ministère de la Justice, au terme des travaux menés pour la modification du Code pénal, de nouvelles réglementations viendront renforcer les dispositions actuelles du Code pénal interdisant la discrimination raciale. Un des amendements envisagés, portant sur l'article 256 § 1, permettra de poursuivre plus efficacement les personnes qui préparent la diffusion des matériels antisémites et d'autres matériels incitant à la haine pour des raisons liées aux différences nationales, ethniques, raciales ou religieuses, ou à l'absence de croyances religieuses.
62. Au cours de sa visite, le Commissaire a été impressionné par la multiplicité des activités que mènent la société civile et l'université polonaises et la créativité dont elles font preuve pour lutter contre l'antisémitisme, par le biais de l'éducation, de la recherche, de l'écriture, de spectacles et d'expositions. Au cours de sa visite à Auschwitz, le Commissaire a appris que les élèves étaient de plus en plus nombreux à visiter le musée dans le cadre de leur programme scolaire. En outre, depuis 1998, de jeunes polonais participent à la *Marche des Vivants* (un programme éducatif qui rassemble chaque année des adolescents juifs du monde entier pour une marche entre les camps d'Auschwitz et Birkenau). Il a également été informé des efforts déployés en vue d'intensifier et d'améliorer la formation des enseignants en ce qui concerne l'Holocauste. Il estime que ces activités, souvent mises en œuvre au niveau local, revêtent une importance décisive pour la lutte contre l'antisémitisme. Elles méritent le soutien et la reconnaissance des autorités.
63. Le Commissaire demande aux autorités de prendre des mesures énergiques pour interdire les publications et les émissions à caractère raciste et antisémite. De telles publications sont loin d'être inoffensives et leur diffusion illimitée véhicule le mauvais message. Le Commissaire se félicite du contrôle, par le Bureau du procureur national, des affaires impliquant des infractions à motivation raciste ou xénophobe. Il lui paraît extrêmement important de veiller à l'application effective des articles du Code pénal relatifs à l'incitation à la haine raciale et ethnique. Il convient de sensibiliser à cette question, par une formation appropriée, les juges, les procureurs et la police.

VI. Situation des minorités

64. Dans son rapport de 2002, le Commissaire indiquait que la xénophobie, l'antisémitisme et les stéréotypes négatifs à l'égard des minorités étaient courants et insistait sur la nécessité de promouvoir la tolérance, en commençant par les programmes scolaires. Les difficultés qu'éprouvaient les minorités pour préserver leur culture et leur langue, pour accéder aux médias ainsi que leur situation sociale défavorisée, notamment en matière de logement et d'emploi, étaient manifestes. Le Commissaire avait relevé qu'à certains égards, les dispositions législatives manquaient de précision. A l'époque de sa visite, un projet de loi sur les minorités nationales et ethniques était en cours d'examen, qui prévoyait entre autres, la création d'une nouvelle agence gouvernementale pour la protection des minorités.
65. L'Article 6 de la loi sur les minorités nationales et ethniques et les langues régionales, adoptée par le Parlement polonais le 6 janvier 2005 et signée par le Président le 24, interdit toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale ou ethnique. La loi fait obligation aux pouvoirs publics de prendre les mesures appropriées en vue de promouvoir l'égalité pleine et effective de tous les citoyens dans les domaines économique, social, politique et culturel et de protéger les personnes victimes de discrimination, d'hostilité ou de violence.
66. Les ONG et les représentants des minorités ont attiré l'attention du Commissaire sur l'intensification des efforts que requièrent la protection et la sauvegarde des monuments culturels et des cimetières des minorités nationales. En octobre 2006, le Commissaire a pu constater en personne l'état désastreux du cimetière juif de Varsovie. A Cracovie il lui a

également été donné de voir au Musée juif Galicia une impressionnante exposition qui, outre l'hommage qu'elle rendait aux héros polonais, montrait également qu'il restait, en Pologne, bien peu de traces de la culture juive, jadis si riche. Le Commissaire est fermement convaincu qu'il importe de préserver le patrimoine juif et celui des autres minorités nationales, non seulement pour elles, mais pour tous les Polonais.

67. Le Commissaire encourage les autorités polonaises à promouvoir, dans les programmes des médias et des écoles, le dialogue interculturel et la compréhension des différentes minorités, de leur culture et de leur histoire. Il faut sauvegarder les monuments culturels et les cimetières des minorités par respect envers elles et pour préserver un patrimoine commun.

a. La situation particulière des Roms/Tsiganes

68. Dans son rapport de 2002, le Commissaire recommandait aux autorités polonaises d'apporter un financement suffisant au projet-pilote de Małopolska en faveur de la communauté rom/tsigane et de développer des activités similaires dans d'autres régions, en particulier dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la santé et du logement. Le Commissaire recommandait également de finaliser dans les temps le plan d'action national en faveur des Roms/Tsiganes.

69. Le 1^{er} janvier 2004, les autorités polonaises ont commencé à mettre en œuvre le Programme national à long terme (2004-2013) en faveur de la Communauté rom de Pologne, qu'avait adopté quelques mois auparavant (le 19 août 2003) le Conseil des Ministres. Ce programme national a pour objectif d'améliorer les conditions de vie et de santé des Roms, de réduire le chômage, de prévenir les crimes racistes, de développer la culture rom et de préserver l'identité ethnique de cette minorité. Il vise également à promouvoir l'histoire, la culture et les traditions roms auprès de la population majoritaire.

70. Depuis 2006, des ressources budgétaires d'un montant de près de 23 millions de PLN (soit environ 6 millions d'euros) ont été débloquées en faveur de campagnes et d'activités menées dans le cadre du projet de Małopolska et du Programme national. Le ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique reconnaît toutefois qu'un important financement supplémentaire est nécessaire. Des représentants des Roms se sont plaints auprès du Commissaire de ce que les fonds publics ne leur parvenaient pas. Ils ont demandé à être mieux informés et à participer davantage aux prises de décisions sur les questions concernant les Roms. D'après le ministère de l'Intérieur, un Groupe de travail pour les affaires roms sera créé dans le cadre de la Commission conjointe du Gouvernement pour les minorités nationales et ethniques. Ce Groupe, qui sera composé de responsables des organisations roms, poursuivra les travaux du Sous-groupe pour les affaires roms.

71. Nonobstant les bons résultats du projet-pilote de Małopolska pour ce qui est de l'accroissement de la fréquentation scolaire des enfants roms, il reste de nombreux problèmes à traiter dans l'éducation des Roms. Le Médiateur pour l'enfance a informé le Commissaire de la persistance d'irrégularités dans l'éducation des enfants roms en Pologne. A Kłodzko, par exemple, où vit l'une des plus importantes communautés roms du pays, sur 35 enfants en âge de suivre la scolarité obligatoire 25 sont placés dans des écoles pour enfants handicapés. Selon le médiateur, il y a à cela plusieurs raisons, dont la connaissance insuffisante du polonais chez les enfants qui entrent à l'école, leur mauvais état de santé et leur retard de développement dus à la négligence des parents, ainsi que la préférence de certains parents pour ce type d'éducation qui leur donne droit à certaines formes d'aides sociales (allocations pour enfants ou pension). Les familles roms de cette région sont confrontées à de nombreux problèmes : faiblesse des revenus et/ou chômage, des conditions de logement déplorables et environnement peu propice à l'étude à domicile.

72. Sur l'ensemble du territoire polonais, de nombreux Roms font encore l'objet d'exclusion et connaissent des conditions de vie difficiles. Selon les ONG, il arrive que les Roms soient la cible de violences raciales.
73. Le Commissaire se félicite des progrès accomplis, notamment dans le domaine de l'éducation des enfants roms. Cela étant, les Roms demeurent en Pologne une population défavorisée et victime de discriminations, et de nouvelles mesures sont nécessaires en matière d'éducation, de logement, de santé et d'emploi. Le Commissaire se félicite du Programme national et encourage les autorités polonaises à allouer des ressources appropriées en vue de sa mise en œuvre. Les Roms devraient être consultés et participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de toutes les activités du Programme. Les classes distinctes existant encore pour les enfants roms doivent être remplacées par un enseignement intégré. Il faut mettre l'accent sur l'éducation préscolaire, et la doter de ressources financières, linguistiques et humaines appropriées.

VII. Enfants

a. Education des enfants vivant en zone rurale

74. Dans son rapport, le Commissaire engageait les autorités polonaises à faire en sorte que les enfants vivant dans des zones rurales aient accès à un enseignement de qualité.
75. Les autorités polonaises s'efforcent de garantir l'égalité des chances en matière d'enseignement aux enfants des zones rurales, notamment en accroissant le soutien financier qu'elles accordent aux élèves et aux étudiants dans le besoin. L'affectation d'une aide spécifique de l'Etat doit permettre à ceux issus de familles à faibles revenus et à problèmes d'avoir des chances égales aux autres en matière d'éducation. Le 28 septembre 2004, le Gouvernement polonais a adopté un Programme national de bourses ; le nouveau système d'assistance financière en faveur des étudiants instauré le 16 décembre 2004 fournit aux étudiants une aide sous la forme d'allocations de ressources, d'allocations d'études et de bourses d'excellence en matière d'études et de sport.
76. En 2006, deux programmes d'Etat, visant à combler les lacunes des étudiants des zones rurales, ont été élaborés et mis en œuvre¹⁴. Par ailleurs, le Gouvernement doit adopter et mettre en œuvre d'ici peu la *Stratégie pour le développement de l'enseignement en zone rurale pour les années 2007-2013*. Douze services ministériels établissant les programmes pertinents fondés sur les activités énoncées dans la Stratégie participeront à sa mise en œuvre.
77. S'y ajoutent un certain nombre de subventions et bourses pour étudiants de zones rurales financées par le Fonds Social européen et le budget d'Etat. Pour la période du programme couvrant les années 2004-2006, des ressources d'un montant de 151 millions d'euros ont été affectées à des subventions et des bourses pour des élèves de l'enseignement primaire et secondaire originaires de zones rurales, 25 millions d'euros étant réservés aux bourses pour les étudiants inscrits à l'université. Autre initiative intéressante, l'aménagement de salles d'informatique dans des écoles situées en zone rurale et dans de petites villes. Les autorités ont indiqué que les zones rurales de Pologne ont également bénéficié d'un financement de l'Union européenne dans le cadre du programme Socrate.

¹⁴ 1. Programme gouvernemental de 2006 de soutien à la conception et à la mise en œuvre de programmes régionaux ou locaux pour l'égalité des chances en matière d'éducation pour les enfants et les jeunes. Mobilisation et soutien aux instances administratives locales et aux organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine de l'aide éducative aux étudiants. 2. Programme gouvernemental visant à combler les lacunes scolaires des étudiants issus de familles d'anciens employés de fermes d'Etat pour les années 2006-2008.

78. Le Commissaire se félicite des efforts déployés – avec le soutien financier de l'Union européenne – par les autorités polonaises pour améliorer l'accès à un enseignement de qualité pour les enfants de zones rurale ou de petites villes.

VIII. Violence domestique

79. Dans son rapport de 2002, le Commissaire engageait les autorités polonaises à améliorer la protection et l'assistance apportées aux victimes de violences domestiques grâce à des mesures législatives et autres.

80. Une nouvelle loi pour la lutte contre la violence domestique est entrée en vigueur le 21 novembre 2005. Adoptée pour accroître l'efficacité des mesures de lutte contre la violence domestique, elle vise également à mieux sensibiliser l'opinion aux raisons et aux conséquences de ce phénomène. En vertu de l'article 13 de la nouvelle loi, les tribunaux auront dorénavant le pouvoir d'interdire temporairement aux auteurs des violences d'approcher la victime et de les obliger à quitter le domicile familial.

81. En vertu de l'article 10 de la loi, le Gouvernement a adopté, le 25 septembre 2006, le *Programme national pour la prévention de la violence domestique* qui doit être mis en œuvre par les autorités centrales et locales au cours de la période 2006-2016. Ce programme, dont la mise en œuvre est assortie de mesures en matière de prévention, de législation, de santé, d'éducation et de travail social, s'adresse tant aux victimes de la violence domestique qu'aux auteurs et aux témoins.

82. Le 8 février 2007 s'est tenue la première réunion d'un groupe de travail créé sous l'égide du ministère du Travail et des Affaires sociales afin de combattre la violence domestique. Ce groupe a été créé en vue de la mise en œuvre de la campagne du Conseil de l'Europe « Stop à la violence domestique faite aux femmes »¹⁵.

83. Prévenir la violence domestique et poursuivre les auteurs font partie des tâches statutaires de la police considérées comme prioritaires. Les statistiques émanant des autorités font apparaître que le nombre d'interventions à domicile liées à la violence domestique ne cessent d'augmenter. Toutefois, selon les ONG, le pouvoir prévu par la loi d'imposer des ordonnances d'éloignement reste faible et il en est fait usage très rarement. Depuis 2003, on s'attache à encourager la police à coopérer avec d'autres services ministériels dans l'intérêt des familles où sévit la violence domestique. Selon les informations fournies par le Gouvernement polonais, des programmes de formation visant à sensibiliser davantage les policiers aux problèmes liés à la lutte contre la violence domestique sont également en cours.

84. Le Commissaire se félicite de la nouvelle législation adoptée en vue de lutter contre la violence domestique ainsi que du Programme national pour la prévention de la violence domestique. Il s'agit là d'un grave problème de droits de l'homme exigeant des réponses qui, pour être efficaces, devront être de nature multidisciplinaire. Le Commissaire encourage les autorités à évaluer le fonctionnement du nouveau régime d'ordonnances d'éloignement, à la lumière également des critiques formulées par les ONG. A cet égard, on pourrait utilement s'inspirer des expériences et des bonnes pratiques d'autres pays qui ont recours à ce type d'ordonnances depuis un certain temps. Il importe que la nouvelle législation offre protection et assistance aux victimes de la violence domestique, pour la plupart, des femmes et des enfants. Il faut mettre en place sur l'ensemble du territoire des foyers dotés de services appropriés où

¹⁵ Ce Groupe est chargé des tâches suivantes : analyser les programmes en cours, identifier des domaines d'activités conjointes et distinctes, fixer des priorités, élaborer des règles interministérielles uniformes pour la présentation de rapports, préparer des plans d'action pour la mise en commun des efforts visant à améliorer les résultats des programmes en cours.

les victimes de violences domestiques puissent être hébergées en toute sécurité. A cet égard, la coopération des pouvoirs locaux avec les ONG de femmes est vivement encouragée. Le Commissaire se félicite du fait qu'en 2007 le ministère de l'Intérieur travaillera avec les ONG à la lutte contre la violence envers les femmes, en particulier dans les zones rurales.

IX. Traite des êtres humains

85. Dans son rapport de 2002, le Commissaire soulignait la nécessité « de renforcer la protection et l'assistance aux victimes », dont il notait qu'elle « repose actuellement dans une large mesure sur des organisations non gouvernementales recevant une aide financière du Gouvernement ». Il encourageait le Gouvernement « à ouvrir de nouveaux refuges et à faire en sorte que les victimes reçoivent assistance sociale, soins médicaux, conseils et assistance juridique ».
86. Le 16 septembre 2003, le Gouvernement polonais a adopté le *Programme national pour combattre et prévenir la traite des êtres humains* élaboré par le ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique. Le Groupe de travail interministériel correspondant a été mis en place le 5 mars 2004, et comprend des représentants du Gouvernement, de la police et des ONG œuvrant dans ce domaine. Il s'agit d'un organe consultatif qui se réunit en moyenne deux fois par mois. Les deux *Programmes nationaux pour les années 2005-2006 et 2007-2008* ont été élaborés suite aux travaux du Groupe de travail. Le *Programme national pour 2007-2008* a été adopté par le Conseil des Ministres.
87. Les amendements de 2005 à la loi sur les étrangers¹⁶ comportent des dispositions sur la protection des victimes de la traite. La loi ainsi modifiée a permis d'améliorer la protection des victimes étrangères en prévoyant la possibilité de leur accorder un visa ou un permis de séjour temporaire si elles coopèrent avec les forces de l'ordre pour les aider à traduire les trafiquants en justice. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, un certain nombre de victimes de traite se sont vu accorder un visa et un permis de séjour temporaire.
88. Le ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique et la Fondation « La Strada » ont élaboré un programme de soutien et de protection, destiné aux victimes de la traite des êtres humains et adapté à leurs besoins, dans le cadre duquel leur sont proposés un hébergement en toute sécurité et une prise en charge médicale, psychologique et juridique. Egalement dans ce cadre, les étrangers victimes de la traite bénéficient de permis de séjour de deux mois, considérés comme une période de réflexion durant laquelle ils peuvent décider de collaborer ou non avec les forces de l'ordre. Les victimes qui décident de coopérer et de témoigner contre les personnes qui organisent la traite se voient proposer des permis de séjour de six mois, avec une possibilité d'extension pour six autres mois. La participation à ce programme se fait sur une base volontaire.
89. Les années 2005-2006 ont vu la mise en œuvre d'un Partenariat international pour le projet de développement : « IRIS : réinsertion sociale et professionnelle des femmes victimes de la traite des êtres humains ». Ce projet a en partie été financé par le Fonds social européen, dans le cadre de l'initiative EQUAL de l'Union européenne.
90. Depuis le premier rapport du Commissaire, la Pologne a signé la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains du 16 mai 2005 et se prépare à la ratifier.

¹⁶ A savoir, la loi d'avril 2005 sur les étrangers, adoptée à la suite de la Décision-cadre du Conseil européen du 19.07.2002 et de la Directive 2004/81/CE du 29 avril 2004.

91. Le Commissaire accueille avec satisfaction les amendements de 2005 à la loi sur les étrangers qui contiennent des dispositions relatives à la protection des victimes de traite. Il apparaît toutefois que les nouvelles dispositions ont été très rarement appliquées à ce jour. Le Commissaire encourage les autorités polonaises à faire en sorte que les dispositions législatives offrant une protection aux victimes soient pleinement mises en œuvre. Il se félicite de la coopération qu'ont engagée le ministère de l'Intérieur et la Fondation « La Strada » pour venir en aide aux victimes. Le Commissaire encourage la Pologne à ratifier rapidement la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

X. Les femmes et les droits en matière de procréation

92. Dans son rapport de 2002, le premier Commissaire aux Droits de l'Homme recommandait aux autorités polonaises de « promouvoir dans les programmes scolaires une connaissance adéquate en matière de santé reproductive ». Il les invitait également à « assurer le strict respect des dispositions en vigueur autorisant l'interruption de grossesse dans certaines circonstances, par le personnel médical, la police et le ministère public. »

93. Un enseignement sur la santé génésique est dispensé dans les écoles polonaises dans le cadre de l'*éducation à la vie familiale*. L'éducation sexuelle est obligatoire dans toutes les écoles primaires, les collèges et les lycées. Selon le ministère de l'Education, l'éducation sexuelle vient à l'appui du rôle éducatif de la famille et contribue à l'acquisition d'une attitude positive à l'égard de la famille, de la santé et de la société. Les ONG avec lesquelles le Commissaire s'est entretenu étaient d'avis que l'éducation sexuelle dans les écoles était souvent de nature à induire les jeunes en erreur et parfois inexacte, lorsqu'il est dit par exemple que la contraception orale est source de stérilité féminine. Le ministère de l'Education conteste cette position. Il affirme que les enseignants ont l'obligation de transmettre des connaissances objectives, vérifiées scientifiquement et conformes au programme de base de l'enseignement général.

94. La loi polonaise sur l'interruption de grossesse¹⁷ est l'une des plus restrictives d'Europe. Elle n'autorise l'interruption de grossesse que dans trois cas précis : lorsque la grossesse met en péril la santé ou la vie de la femme enceinte ; en présence d'un risque élevé de dommages graves et irréversibles pour le fœtus ou en cas de diagnostic d'une maladie incurable qui menacerait la vie de l'enfant à naître ; s'il y a de sérieuses raisons de penser que la grossesse est la conséquence d'un acte criminel. Le Parlement polonais examine actuellement un projet d'amendement à la Constitution (article 38) qui vise à protéger la vie dès la conception.

95. La loi actuelle est critiquée par les ONG qui soutiennent que, si elle autorise en théorie l'interruption de grossesse lorsque cette dernière représente une menace pour la vie de la future mère, les médecins hésitent en réalité à pratiquer une telle intervention en raison de la nature extrêmement passionnée du débat sur l'avortement. Les médecins refusent souvent de délivrer le certificat requis pour une intervention de grossesse (en faisant jouer une « clause de conscience ») et même lorsqu'ils le font, le médecin chargé d'effectuer l'intervention peut contester la validité du certificat et refuser ses services. Il ne peut être fait appel de la décision d'un médecin de refuser de pratiquer une intervention de grossesse. Selon le ministère de la Santé, le fait que les médecins qui refusent d'effectuer des interruptions de grossesse légales invoquent la clause de conscience ne constitue pas un risque pour les patientes puisqu'un hôpital dont tous les médecins invoquent cette clause doit avoir un contrat avec un autre établissement où les interruptions de grossesse sont assurées.

¹⁷ Loi de 1993 sur le planning familial (Protection du fœtus humain et conditions dans lesquelles autoriser une interruption de grossesse) et règlements pertinents.

96. Cette question a récemment été portée devant la Cour européenne des Droits de l'Homme (*Tysięc c. Pologne*). Dans cette affaire, la requérante, qui souffrait d'une forte myopie, avait demandé une interruption de grossesse, parce qu'elle craignait une aggravation de son handicap après une troisième grossesse. Elle s'est vu opposer un refus et elle a allégué que sa vue avait encore baissé après l'accouchement. Dans son arrêt du 20 mars 2007, la Cour de Strasbourg a examiné le grief sous l'angle de l'obligation positive incombant à l'Etat en vertu de l'article 8 de garantir l'intégrité physique des futures mères. La Cour a noté que « une fois que le législateur a décidé d'autoriser l'avortement, il ne doit pas concevoir le cadre légal correspondant d'une manière qui limite dans la réalité la possibilité d'obtenir une telle intervention ». De plus, il devrait mettre en place une forme de procédure devant un organe indépendant, lequel après avoir eu la possibilité d'entendre la femme enceinte en personne, devrait mettre par écrit les motifs de sa décision et ce, dans les meilleurs délais. Dans le cas de la requérante, la Cour a conclu que la législation ne renfermait pas de « mécanismes effectifs permettant de déterminer si les conditions à remplir pour bénéficier d'un avortement légal étaient réunies ». En conséquence, la Pologne « n'a pas respecté son obligation positive consistant à assurer à la requérante le respect effectif de sa vie privée ».
97. Dans ses observations du 2 février 2007, le Comité des Nations unies sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a exprimé son inquiétude face à l'impossibilité pratique des interruptions de grossesse et à l'absence d'éducation sexuelle appropriée. Le ministère de la Santé estime à environ 10 000 le nombre annuel des interruptions de grossesse illégales en Pologne (bien qu'il n'y ait pas de statistiques officielles du ministère de la Santé à ce sujet)¹⁸, mais selon les ONG les chiffres réels seraient nettement plus élevés. Ces chiffres sont sans commune mesure avec le chiffre officiel des interruptions de grossesse légales, qui était de 230 en 2005.
98. Le Commissaire note que les femmes polonaises se voient souvent refuser l'interruption de grossesse légale. Il demande instamment au Gouvernement polonais de veiller à ce que les femmes entrant dans les catégories prévues par la loi se voient effectivement accorder le droit d'interrompre leur grossesse, sans entraves et sans humiliations supplémentaires. Le très faible nombre d'avortements légaux devrait alerter les autorités polonaises de la très fréquente pratique d'avortements clandestins qui font courir aux femmes des risques accrus auxquels s'ajoute la honte d'avoir transgressé la loi. A la suite de l'arrêt rendu par la Cour de Strasbourg dans l'affaire *Tysięc c. Pologne*, les autorités polonaises devraient envisager de mettre en place une procédure d'appel ou de révision qui permettrait de reconsidérer la décision d'un médecin de refuser de délivrer le certificat autorisant l'avortement. Le Commissaire encourage en outre le Gouvernement polonais à prendre des mesures visant à assurer une véritable éducation sexuelle à l'école.

XI. Réfugiés et demandeurs d'asile

99. Dans son rapport de 2002, le Commissaire encourageait les autorités polonaises à « poursuivre les efforts en faveur de la protection des enfants réfugiés séparés et à garantir le respect du principe de *non-refoulement* pour tous les demandeurs d'asile et en toutes circonstances ».

¹⁸ Le ministère de la Santé ne dispose de statistiques que sur le nombre des interruptions illégales reconnues comme des infractions et poursuivies en vertu du droit polonais. Cinquante-six cas ont été recensés en 2006.

a. Législation

100. La nouvelle législation relative aux étrangers comprend trois instruments juridiques : la loi du 14 juillet 2006 sur les ressortissants de pays de l'Union européenne, la loi du 13 juin 2003 sur les étrangers et la loi sur la protection des étrangers sur le territoire de la République de Pologne, qui est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2003¹⁹.
101. La loi sur la protection des étrangers sur le territoire de la République de Pologne contient des dispositions relatives à la détermination du statut de réfugié, aux enfants non accompagnés et aux personnes traumatisées ainsi que des règles relatives à la détention des demandeurs d'asile. La loi définit quatre types de statut pour la protection des non-ressortissants : le statut de réfugié, le statut de toléré, la protection temporaire et le statut d'asile. Le permis de séjour toléré est généralement accordé dans trois cas : comme forme de protection subsidiaire dans la procédure d'octroi du statut de réfugié, lorsqu'une personne ne peut être expulsée parce que la décision prise à son encontre ne peut être exécutée ou lorsqu'une personne ne peut être extradée en vertu d'une décision de justice. Le permis de séjour toléré est accordé pour une durée non spécifiée, mais peut être annulé. L'instauration de ce permis a comblé une lacune du système de protection internationale prévu pour les étrangers en Pologne, bien qu'elle se soit soldée, selon le HCR, par le remplacement du statut de réfugié par une forme de protection internationale « encore pire ». En 2005, par exemple, 335 personnes ont obtenu un statut de réfugié et 1856, un permis de séjour toléré (soit une augmentation de 119 % par rapport à 2004)²⁰. Plus de 90 % des demandeurs d'asile en Pologne viennent de la Fédération de Russie, et la plupart sont d'origine tchétchène ; c'est principalement à ce groupe qu'est délivré le permis de séjour toléré. En 2005, le nombre de demandes d'asile en Pologne a diminué par rapport à l'année précédente, ce qui correspond à la tendance généralement observée en Europe²¹. Sur l'ensemble des dites demandes déposées en 2005, 21% étaient des renouvellements dont la plupart émanaient de Tchétchènes qui s'étaient déjà vu accorder un permis de séjour toléré.
102. En vertu de la nouvelle législation sur l'intégration, les réfugiés reconnus comme tels peuvent faire valoir leur droit à l'emploi, à l'assistance sociale et à l'éducation et au bénéfice du programme national d'intégration. Les titulaires d'un permis de séjour toléré n'ont pas accès à ce programme, ce qui pose problème pour les tolérés, principalement des Tchétchènes, qui ont besoin d'aide pour s'intégrer et, de manière générale, d'une assistance sociale. Selon le ministère de l'Éducation, cependant, les titulaires d'un permis de séjour toléré ont les mêmes droits d'accès à l'enseignement public que les citoyens polonais²².
103. Le traitement des demandes d'asile est assuré par le Bureau du rapatriement et des étrangers, relevant du ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique. Les demandeurs d'asile – en juin 2006, plus de 3 300 personnes - sont autorisés à séjourner dans l'un des dix-sept centres d'accueil que le pays met à leur disposition. S'y ajoutent plus de 400 demandeurs d'asile non hébergés en centres d'accueil et recevant une aide financière des autorités polonaises.
104. En 2005, l'Association de droits de l'homme « Halina Nieć » a inspecté les centres d'hébergement de personnes en attente d'expulsion ; dans ses conclusions, elle a indiqué que les conditions de vie y étaient, d'une manière générale, satisfaisantes, tout en relevant la persistance d'un certain nombre de problèmes, comme le défaut d'accès à l'information ainsi

¹⁹ Ces deux lois ont été considérablement modifiées en 2005.

²⁰ Données communiquées par le HCR.

²¹ Ibid.

²² Conformément à l'article 94a § 2 de la loi du 7 septembre 1991 sur le système éducatif.

qu'à l'assistance juridique²³ et aux services de traducteurs, le manque de vêtements convenables et l'absence d'activités de loisir. Selon l'antenne polonaise de la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme, les locaux des ONG actives dans le domaine juridique se trouvent loin de certains des centres d'accueil, d'où, pour les demandeurs d'asile, notamment pour les personnes souffrant d'un handicap, des difficultés d'accès aux services qu'elles offrent. Autre problème non résolu, l'accès à l'enseignement des enfants hébergés dans les centres. Le nombre d'enfants scolarisés est passé de 10 % en 2004 à 50 % en avril 2006, une augmentation principalement due à une meilleure coopération entre les centres d'accueil et les écoles locales. Le Commissaire a appris que cette tendance positive s'était confirmée depuis.

105. Le Commissaire encourage les autorités polonaises à améliorer l'accès à l'information, à l'assistance juridique et à l'éducation pour les demandeurs d'asile résidant en centres d'accueil. Il les engage en outre à veiller à ce que les titulaires d'un permis de séjour toléré bénéficient eux aussi de mesures efficaces leur permettant de bien s'intégrer dans la société polonaise.

b. Non-refoulement

106. Selon le Bureau polonais du rapatriement et des étrangers, il n'a pas été signalé de cas de non-admission de personnes demandant protection aux frontières polonaises. Tout étranger se présentant aux frontières qui sollicite protection sur le territoire polonais, verra sa demande reçue par la police des frontières et sera autorisé à entrer sur le territoire polonais.

c. Mineurs non accompagnés

107. La nouvelle loi de juin 2003 sur la protection des étrangers sur le territoire de la République de Pologne a apporté une amélioration du traitement des mineurs non accompagnés. Conformément à cette loi, le tribunal de district désigne immédiatement un tuteur chargé de représenter le mineur non accompagné dans la procédure d'octroi du statut de réfugié. Pour exercer la garde du mineur non accompagné, il est aussi désigné un gardien, dont le rôle est de veiller à ce que le mineur soit correctement hébergé, qu'il ait accès à l'enseignement et aux soins médicaux et de l'aider à retrouver des membres de sa famille. Les enfants séparés demandeurs d'asile sont aujourd'hui interrogés dans un environnement accueillant dans les locaux de la Fondation spécialisée « Nobody's Children » (Enfants de personne) en présence d'un psychologue.

108. Depuis mars 2004, les mineurs non accompagnés sont hébergés dans deux Centres de garde et d'éducation gérés par la Ville de Varsovie. Selon le Bureau du rapatriement et des étrangers, le nombre de mineurs non accompagnés concernés par la procédure d'asile en Pologne est très faible : ils étaient 21 en 2003, 6 en 2006.

109. Selon les ONG, il subsiste le problème des mineurs non accompagnés qui ne demandent pas l'octroi du statut de réfugié et qui, de ce fait, sont exclus du système de protection. Ces mineurs sont arrêtés lorsqu'ils passent la frontière et placés dans des institutions pour enfants. Beaucoup d'entre eux ignorent qu'ils ont le droit de demander le statut de réfugié ; il est fréquent qu'ils s'enfuient pour tenter de passer dans d'autres pays plus à l'ouest. L'Association de droits de l'homme « Halina Nieć » a rédigé à l'intention de ces enfants une brochure d'information, distribuée dans les institutions qui les accueillent.

²³ Une loi précisant les principes de l'accès à l'assistance juridique gratuite est en préparation. Elle s'appliquera aussi aux étrangers demandant le statut de réfugiés.

110. Le Commissaire se félicite des améliorations qu'apporte la nouvelle législation sur les étrangers au traitement des mineurs non accompagnés demandant l'asile en Pologne. Il convient toutefois de veiller aussi à prendre en charge et à protéger les mineurs non accompagnés qui ne sont pas couverts par le dispositif d'aide aux réfugiés.

XII. Ratifications

111. Dans son rapport de 2002, le Commissaire engageait les autorités polonaises à signer et ratifier la Charte sociale européenne révisée (y compris le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives), la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et le Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme énonçant l'interdiction générale de toute forme de discrimination.
112. La Charte sociale révisée a été signée le 25 octobre 2005. En septembre 2005, la commission socioéconomique tripartite a nommé une équipe chargée d'étudier les modifications à apporter à la législation polonaise après la ratification des dispositions de la Charte sociale. Dans un premier temps, cette équipe procédera à l'évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Charte sociale européenne. Selon le gouvernement, la Pologne n'envisage pas de ratifier le Protocole relatif aux réclamations collectives.
113. La Pologne a signé la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires le 12 mai 2003. Le projet de loi portant ratification de la charte a été élaboré et approuvé, mais n'a pas encore été adopté par le Parlement.
114. Le Commissaire se félicite des mesures prises par la Pologne en vue de ratifier la Charte sociale européenne et l'encourage à poursuivre ses efforts. Il conviendrait toutefois que les autorités polonaises ne fassent pas abstraction du Protocole relatif aux réclamations collectives, puisque c'est lui qui garantit l'efficacité du système en ce qu'il permet à des organisations dûment désignées de déposer des réclamations au titre de la Charte sociale européenne. Le Commissaire est fermement convaincu que les autorités polonaises devraient signer et ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il réitère son appel en faveur de la ratification rapide de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

XIII. Liberté d'expression et liberté des médias

115. Dans son rapport de 2002, le Commissaire aux Droits de l'Homme recommandait aux autorités polonaises d'entreprendre une réforme des dispositions législatives concernant les infractions de diffamation, notamment en abolissant les dispositions qui rendent ces infractions punissables de peines carcérales.
116. Les peines de prison pour diffamation et insultes subsistent dans la législation polonaise et il n'est pas envisagé d'amender la disposition 212 du Code pénal à cet égard. Le ministère de la Justice a attiré l'attention du Commissaire sur une récente décision de la Cour constitutionnelle polonaise qui a établi que la disposition n'était pas anticonstitutionnelle (bien que la décision ait donné lieu à trois importantes opinions dissidentes et qu'une autre affaire portant sur le même point soit pendante devant la Cour constitutionnelle). Le ministère a également attiré l'attention du Commissaire sur le fait qu'au cours de la période 2002-2003 les poursuites engagées par le ministère public à l'encontre de journalistes n'avaient abouti à aucune mise en examen et que, sur les 361 affaires portées devant les tribunaux à la suite de plaintes émanant de personnes privées, deux seulement avaient abouti à des peines d'emprisonnement (dans les deux cas avec sursis).

117. Le Commissaire tient à préciser une nouvelle fois que, dans ce domaine, il convient d'éviter le recours à des mesures pénales. Le nombre de personnes emprisonnées est peut-être faible, mais le fait même que cette disposition demeure en vigueur constitue, pour les journalistes et d'autres personnes, un message clair, ce qui risque d'engendrer un climat de peur.

XIV. Lustration

118. La question de la lustration n'avait pas été traitée dans le rapport de visite de 2002, mais, étant donné que le Gouvernement venait d'élaborer une nouvelle loi de lustration, sur le point d'entrer en vigueur, le Commissaire a examiné la question avec un certain nombre de ses interlocuteurs lors de sa visite de 2006. Sa brève analyse de la situation tient compte de la loi telle que modifiée en février 2007.

a. La nouvelle législation

119. La nouvelle loi de lustration²⁴, adoptée le 18 octobre 2006 et entrée en vigueur le 15 mars 2007, supprime la Cour de Lustration et le Commissaire de l'Intérêt public et confère à l'Institut de la mémoire nationale (IPN) le pouvoir de délivrer un certificat de collaboration ou de non-collaboration avec les organes de sécurité de la République populaire de Pologne.

120. La nouvelle loi a considérablement élargi le champ d'application de la lustration. Outre l'ensemble des fonctionnaires, de nombreuses autres professions sont concernées par la procédure d'approbation : conseillers fiscaux, comptables certifiés, journalistes, professeurs d'université, directeurs d'établissements scolaires publics et privés, chefs d'entreprises contrôlées par l'Etat ainsi que membres des conseils d'administration et de surveillance d'entreprises cotées en bourse. De données publiées récemment par le Gouvernement il ressort que le nombre de personnes concernées par la nouvelle loi est de l'ordre de 700 000.

121. Face aux vives critiques suscitées par la nouvelle loi, le Président de la République a proposé d'y apporter plusieurs amendements. Une personne concernée doit déposer une déclaration concernant sa collaboration avec les services secrets, dont l'exactitude est vérifiée par l'IPN. En cas de doute, des poursuites pénales (et non civiles) sont engagées, assorties des garanties d'un procès équitable, y compris la présomption d'innocence. L'ancienne loi de lustration chargeait le Commissaire de l'intérêt public d'engager de telles poursuites ; suite à l'adoption des nouveaux amendements, cette tâche incombe désormais au bureau de la lustration de l'IPN. Le gouvernement a souligné que cette loi vise à mettre au jour la collaboration et qu'elle n'a de conséquences négatives qu'en cas de fausse déclaration.

122. La nouvelle loi autorise aussi l'IPN à publier des listes de noms de personnes ayant à un moment quelconque été enregistrées comme collaborant – d'une manière ou d'une autre – avec les services de sécurité de la République populaire de Pologne²⁵, sans qu'il soit exigé d'acte ou de déclaration des personnes concernées, auxquelles l'IPN peut aussi refuser l'accès aux informations les concernant.

²⁴ Loi du 18 octobre 2006 sur la divulgation d'informations sur les documents de l'organe de Sûreté de l'Etat pour la période 1944-1990 et le contenu de ces documents, adoptée le 18 octobre 2006.

²⁵ Voir Une résolution du Conseil de faculté de la Faculté de droit et d'administration de l'Université de Varsovie du 19 mars 2007 sur la loi dite « d'approbation ».

123. De l'avis du Commissaire, certains amendements proposés par le Président ont effectivement permis de remédier à certains problèmes préoccupants d'ordre procédural. Le fait notamment que toute contestation du certificat de lustration doit être portée devant un tribunal pénal et non civil constitue une nette amélioration, ce, parce que les tribunaux pénaux exigent des normes plus élevées en matière de preuve et veillent au respect du principe de présomption d'innocence ainsi que d'autres garanties visant à protéger, lors du procès, les droits de la personne accusée.
124. La Cour constitutionnelle a été saisie par un parti d'opposition et par le Médiateur qui contestent la régularité de la nouvelle loi de lustration. Le 15 mai 2007, la Cour constitutionnelle a annulé plusieurs de ses dispositions. Il appartient maintenant au Président et au Parlement de déterminer si la loi peut s'appliquer en dépit de l'annulation des dispositions jugées inconstitutionnelles, ou si elle n'a plus aucun effet du fait de cette décision. En tout état de cause, le Commissaire souhaiterait rappeler ici quelques questions de droits de l'homme liées à la loi du 15 mars.
125. En premier lieu, s'agissant de l'étendue du champ d'application de la loi, le nombre de personnes pouvant être concernées par la lustration en vertu de la nouvelle loi amendée est important et inclut des personnes n'exerçant pas de fonctions publiques. On peut se demander si toutes les personnes visées représentent véritablement un grave danger pour les droits de l'homme ou la démocratie, vu en particulier le temps qui s'est écoulé depuis le changement de régime.
126. Etant donné le très grand nombre de personnes qui sont appelées à se soumettre à une procédure d'approbation, des doutes se sont exprimés quant à la capacité de l'IPN de répondre aux demandes de certificats dans un délai raisonnable. Les retards risquent de mettre gravement en péril les garanties fondamentales des droits individuels, le droit à la sécurité personnelle et le droit à la sécurité juridique et pourraient avoir pour conséquence d'exposer les personnes faisant l'objet d'une procédure de lustration à des mauvais traitements et discriminations dans la vie professionnelle et publique. Autre problème, la définition que donne la nouvelle loi du terme « coopération », qui semble être trop large et trop vague et aller au-delà de la notion de « coopération active » requise par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Pologne.
127. Par ailleurs, nombreux sont ceux qui mettent en doute la fiabilité des informations recueillies et des dossiers constitués par les agents des services secrets et conservés dans les archives de l'IPN. Le Commissaire a appris que beaucoup de dossiers étaient incomplets et comportaient des irrégularités, ce qui, si c'est effectivement le cas, pose des problèmes supplémentaires pour ce qui concerne l'équité des procédures et notamment la fiabilité des preuves présentées.
128. La question des sanctions prévues dans la loi suscite également de graves inquiétudes en matière de droits de l'homme. Ces sanctions peuvent, notamment, être prononcées à l'encontre de journalistes et d'universitaires qui sont inclus dans le champ d'application de la loi. Le dépôt d'une déclaration inexacte est sanctionné par l'interdiction de toute publication pendant dix ans, ce qui soulève des questions relatives à la liberté d'expression et à la liberté des médias et, dans le cas des enseignants et des universitaires, à la liberté d'enseigner et de mener des recherches universitaires, des droits que la Constitution polonaise garantit.
129. Le Commissaire reconnaît la nécessité pour les pays en transition de trouver une approche rationnelle à l'égard de ceux qui ont collaboré avec les services de sécurité de l'ancien régime communiste. Dans les cas où la lustration paraît nécessaire, il faut toutefois qu'elle s'opère avec toutes les garanties d'un Etat fondé sur la prééminence du droit et le respect des droits de l'homme. Or, à bien des égards, la loi actuelle ne respecte pas ces normes. Le Commissaire tient à rappeler aux autorités polonaises la jurisprudence pertinente de la Cour

européenne des Droits de l'Homme. En outre, les « Principes directeurs à respecter pour que les lois de lustration et les mesures administratives analogues soient conformes aux exigences d'un Etat de droit » du Conseil de l'Europe offrent un texte de référence utile à cet égard²⁶. Le Commissaire souhaite en particulier attirer l'attention des autorités polonaises sur les alinéas suivants des principes directeurs susmentionnés, qui portent sur certains des sujets de préoccupation qu'il a évoqués plus haut :

d. La lustration doit être limitée aux postes où il y a tout lieu de penser que le sujet constituerait un danger non négligeable pour les droits de l'homme ou la démocratie : postes de la fonction publique pourvus par nomination dont le titulaire a des responsabilités importantes en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des pratiques gouvernementales relatives à la sécurité intérieure, ou à la possibilité d'ordonner et/ou de commettre des violations des droits de l'homme, comme les postes des services de police, de sécurité et de renseignement et ceux de magistrats du siège et du parquet.

g. L'interdiction de fonctions dans le cadre de la lustration ne doit pas durer plus de cinq ans, car il ne faut pas sous-estimer la capacité d'un individu à modifier dans le bon sens son comportement et ses habitudes ; il serait préférable que les mesures de lustration prennent fin au plus tard le 31 décembre 1999, car à cette date les nouveaux régimes démocratiques devraient être consolidés dans tous les pays anciennement soumis à un régime totalitaire communiste.

m. En aucun cas, une personne ne fera l'objet d'une lustration sans bénéficier de toutes les garanties de procédure régulière, y compris le droit à un avocat (commis d'office si elle n'a pas les moyens de le rémunérer), le droit de prendre connaissance des éléments utilisés contre elle et de les contester, d'accéder à toutes les pièces à charge et à décharge, de présenter ses propres preuves, d'être entendue publiquement si elle le demande, et de faire appel devant un tribunal indépendant. »

XV. Résumé des Recommandations

1. Poursuivre les efforts déployés pour accélérer les procédures judiciaires en renforçant le personnel judiciaire, en accroissant les budgets des tribunaux et en améliorant le système d'enregistrement des procédures. Revoir la législation et la pratique en vertu desquelles des « apprentis juges » se voient confier des affaires dépassant leur expérience.
2. Régler les questions en suspens en ce qui concerne la voie de recours interne contre la durée excessive des procédures judiciaires.
3. Améliorer la diffusion de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et veiller à ce que la formation juridique des juges atteigne une large audience.
4. Etablir un organe indépendant chargé d'enquêter sur les comportements répréhensibles de la police. Offrir, en coopération avec les ONG, une formation spécifique portant sur la traite des êtres humains et la violence domestique et la proposer à plus vaste échelle pour permettre à davantage de fonctionnaires de police d'y participer.

²⁶ Voir la Résolution 1096 (1996) de l'Assemblée parlementaire relative aux mesures de démantèlement de l'héritage des anciens régimes communistes.

5. Prendre d'urgence les mesures qui s'imposent pour lutter contre le surpeuplement carcéral et améliorer l'application des peines de substitution aux peines d'emprisonnement.
6. Revoir la mise en œuvre et le fonctionnement de la détention provisoire dans la législation polonaise. Améliorer la formation des juges et des procureurs en ce qui concerne les normes européennes et la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans ce domaine.
7. Veiller à ce que les détenus puissent entrer en contact direct avec un avocat.
8. Adopter un corps général de lois antidiscriminatoires. Etablir un seul et unique organe expressément chargé de lutter contre toute forme de discrimination dans tous les domaines de la vie. Lancer, en coopération avec les ONG, de vastes campagnes publiques, à forte visibilité, pour sensibiliser l'opinion à la notion d'égalité de traitement.
9. Mettre en place des mesures juridiques appropriées pour lutter contre les discours de haine et la discrimination à l'encontre des personnes ayant une orientation sexuelle ou une identité sexuelle différente. Prendre, en coopération avec la société civile, des mesures appropriées pour sensibiliser l'opinion à la diversité.
10. Interdire les publications et les émissions racistes et antisémites. Veiller à l'application effective des articles du Code pénal relatifs à l'incitation à la haine raciale et ethnique.
11. Promouvoir le dialogue interculturel et la compréhension des différentes minorités, de leur culture et de leur histoire dans les médias et les programmes scolaires. Sauvegarder les monuments culturels et les cimetières des minorités, par respect pour les groupes minoritaires et pour préserver un patrimoine commun.
12. Prendre de nouvelles mesures en faveur des Roms dans les domaines de l'éducation, du logement, de la santé et de l'emploi. Consulter les Roms lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des activités du Programme national. Les classes distinctes existant encore pour les enfants roms doivent être remplacées par un enseignement intégré.
13. Evaluer le fonctionnement du régime d'ordonnances d'éloignement instauré par la nouvelle loi sur la lutte contre la violence domestique. Mettre en place, sur l'ensemble du territoire, des foyers d'accueil des victimes leur proposant des services appropriés.
14. Faire en sorte que les dispositions de la loi sur les étrangers telle que modifiée en 2005 qui prévoit la protection des victimes soient pleinement mises en œuvre. Ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.
15. Veiller à ce que les femmes entrant dans les catégories prévues par la loi sur l'avortement obtiennent effectivement dans la pratique l'autorisation d'interrompre leur grossesse sans entraves ni humiliations supplémentaires. Mettre en place une procédure d'appel ou de réexamen par le biais de laquelle la décision d'un médecin de refuser la délivrance d'un certificat autorisant l'avortement pourra faire l'objet d'un réexamen. Prendre de nouvelles mesures visant à assurer une véritable éducation sexuelle dans les écoles.
16. Améliorer l'accès à l'information, à l'assistance juridique et à l'éducation pour les demandeurs d'asile résidant en centres d'accueil. Veiller à ce que les détenteurs d'un permis de séjour toléré bénéficient de mesures qui leur permettront de s'intégrer effectivement dans la société polonaise.

17. Ratifier la Charte sociale européenne révisée et le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives. Signer et ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.
18. S'abstenir de recourir à des mesures pénales pour le délit de diffamation.
19. Veiller à ce que les procédures de lustration respectent toutes les garanties d'un Etat fondé sur la prééminence du droit et le respect des droits de l'homme.

ANNEXE

Commentaires du gouvernement polonais

[en anglais uniquement]

Introduction

The Government of the Republic of Poland wishes to thank the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Mr. Thomas Hammarberg, for his visit to Poland on 3-6 December 2006 and the Memorandum on the implementation by Poland of the recommendations contained in the Commissioner's 2002 report. At the same time, the Government of the Republic of Poland wishes to supplement its position with regard to selected issues taken up in the report.

Commentary to paragraph 6:

The Polish Government is aware of the significance of the need to reduce the duration of court proceedings and consistently strives to upgrade the effectiveness and efficiency of the judiciary, with particular reference to speeding up proceedings. The number of judges in Poland has doubled over the last ten years. Comparative data of the Council of Europe²⁷ indicate that Poland is among the European countries with the highest number of professional judges per 100 thousand of the population. However, increasing the number of judges alone does not resolve the complex problem of excessive duration of proceedings and only brings extemporaneous and short-lasting improvement.

Commentary to paragraph 10:

As concerns apprentice judges (*asesorzy*) being assigned cases beyond their experience, it should be noted that the matter is the subject of legislative works in the Polish Sejm (draft law submitted by the President).

Commentary to paragraph 13:

Acceleration of judicial proceedings requires deep reforms of the entire judiciary, which are being systematically implemented in Poland. The reforms involve, among others, improvement of the recording of trial procedures through the introduction of devices recording picture and sound, which, combined with the introduction of IT technologies in the courts should substantially reduce the duration of court proceedings.

Commentary to paragraph 16:

The Commissioner's comment about the need for changes in the application by the courts of the Law of 17 June 2004 on *complaints against the violation of a party's right to a court hearing without unreasonable delay* referred to the lack of option to lodge a complaint against the excessive length of proceedings before several instances and was based on an analysis of inconsistent case law of the Supreme Court. The Court assumed that the law primarily served the disciplining of procedures relating to an ongoing case. However, that approach is not universal in the judgment practice. Under article 2 of the cited law, a party may lodge a complaint, demanding ascertainment of violation of the party's right to a court hearing without undue delay if the proceedings last longer than necessary to determine the factual and legal circumstances, which are significant for the resolution of the case, or longer than necessary to resolve an executory or other case, relating to the implementation of a court ruling (excessive duration of proceedings). However, in order to determine whether proceedings have been excessively long in the given case, it is essential to assess the timeliness and propriety of the actions taken by the court for the purpose of handing down a decision concerning the substance or actions taken by the court, or a court executive

²⁷ CEPEJ report: European judicial systems / Edition 2006.

officer, for the purpose of conducting and concluding an executory case, or other case relating to the implementation of a court ruling, taking into account the nature of the case, the degree of its factual and legal complexity, the significance of the issues involved for the party that has lodged the complaint, and the conduct of the parties, with special note to the party that has claimed excessive duration of the proceedings. The Supreme Court assumed that the 2004 law primarily served the disciplining of actions taken in the course of ongoing proceedings, rather than addressing a closed stage of the case.

Neither Article 2 of the 2004 law, nor its other provisions, contain any temporal or substantive criteria for evaluating the efficiency of court proceedings. No provision of the law stipulates that such evaluation should be limited to court proceedings before one instance of jurisdiction. Thus, the interpretation made by the Supreme Court is a viability interpretation that is not binding on the courts relative to other issues than the one specifically addressed by the Supreme Court in its ruling.

Commentary to paragraph 23:

On 24 October 2006 Poland joined the ODHIR Law Enforcement Officer Programme on Combating Hate Crime. The program involves the training of Police officers in various aspects of hate crimes, including investigative work, exchange of information and cooperation with prosecutors. The Programme envisions the elaboration of a strategy of combating hate crime, based on collaboration with engaged communities and the introduction of an effective system for collecting and disseminating data on hate crime.

Commentary to paragraph 31:

The data of 20 November 2006 have substantially changed. As of 28 May 2007, there were 90202 incarcerated prisoners, including those remanded in custody, while the penitentiary institutions had 75206 places, which resulted in overcrowding of 120.2%.

Commentary to paragraph 35:

It is worth emphasising that in addition to the proposed introduction of new types of penalties, the Ministry of Justice has been elaborating a programme of broader application of the existent system of alternative penalties, which prominently includes the penalty of restriction of freedom and fines. At present there is a need for their broader utilization, which, in the past, was hindered by problems with their execution. The initiated works are designed to remove that barrier and improve the execution of these penalties, which is meant to encourage courts to impose such penalties rather than prison sentences.

The Polish Government is convinced that investments to boost the holding capacity of prisons, introduction of electronic surveillance of convicts and weekend prisons, as well as improved execution of the penalties of fine and restriction of liberty, will bring about a significant improvement in the situation of the Polish prison system. At the same time, the Polish Government wishes to underline that it is making efforts to compensate and minimize the inconveniences caused by overcrowding by taking other measures that contribute to the overall conditions of incarceration. And so, inmates in Polish prisons have at their disposal social facilities and can attend cultural or educational activities.

Additional commentary:

The Polish Government recognizes the seriousness of the problem of prison overcrowding and emphasizes that improvement in the prison situation is one of its priorities. Poland attaches the highest importance to the standards elaborated in the framework of the Council of Europe. Guided by the recommendations contained in the Report of the Human Rights Commissioner after his visit

to Poland in 2002, the Government has launched a broad investment programme designed to increase the holding capacity of the correctional institutions. It has also prepared draft laws that introduce new alternatives to incarceration (draft law on electronic surveillance of convicts and draft law on weekend prisons).

Commentary to paragraph 41:

Under Polish law defendants and convicts have full right of direct, personal contact with their lawyers. Under article 73 § 1 of the Code of Penal Procedure a defendant in pre-trial detention may communicate with his lawyer in private and by correspondence, while a convict – under article 102 point 7 of the Penal Executive Code - has the right to communicate with his lawyer, plenipotentiary, probation officer or a chosen representative.

Polish law does not envisage the possibility of an investigative organ or prison administration refusing a detainee the right of contact with lawyer.

As a result, lawyers have every possibility of establishing direct contact with their incarcerated clients. Failure to make use of these possibilities may be seen as violation of professional rules and ethics, possibly leading to disciplinary proceedings. The efficiency and effectiveness of disciplinary proceeding was enhanced – also by boosting the prerogatives of the Minister of Justice relative to his supervision of disciplinary proceedings – by the law of 29 March 2007 amending the law on the advocates' profession and certain other laws, which entered into force on 9 June 2007.

The Ministry of Justice also monitors instances of unjustified failure by lawyers to attend court sessions. Information gained in this way additionally exposes instances of a lack of contact by lawyers with their clients. If improper conduct is ascertained, motions are lodged for disciplinary measures against the lawyers concerned.

Commentary to paragraph 42:

As concerns instances of censoring of detainees' correspondence with the European Court of Human Rights, an analysis of these cases indicates that the censorship is connected with improper conduct during the sorting of mail.

Commentary to paragraph 49:

Footnote 8: as part of the efforts to counter racial and ethnic discrimination, a Team for Monitoring Racism and Xenophobia (incorrectly called a "department" in the Memorandum) was established in 2004 at the Ministry of Interior and Administration.

Commentary to paragraph 53:

The Ministry of National Education upholds its position that the Minister of National Education has the sovereign right to conduct personnel policy, including the appointment and dismissal of the director of the National In-Service Teacher Training Centre.

Commentary to paragraphs 54-56:

The Ministry of National Education upholds its position concerning the statement in the publication "Let's Win Youth" that homosexuality is an unnatural inclination. Furthermore, we are surprised that the Commissioner takes issue with the assertion that persons displaying homosexual tendencies should be shown particular care and assistance in fighting the problem. Polish society has Christian roots and it adheres to the relevant values. Accordingly, it would be hard to expect praise in our society for inclinations other than those stemming from natural law.

It should be reiterated that over the last twenty years the Human Rights Ombudsman has received just 3 complaints concerning violation of human rights due to sexual orientation. The Commissioner's assessment of the situation of sexual minorities in Poland is not based on fact. It is a political position that interferes in Poland's internal affairs.

Commentary to paragraph 57:

At present the lack of acceptance of others does not constitute a problem in Poland. However, no reaction against the pathology, that often emerges among young people, appears to be a problem. It concerns the victims of aggression and violence. Recognizing that this is a growing problem among young people, the Ministry has elaborated and is implementing the programme “Zero Tolerance for School Violence” , designed to reduce pathological phenomena among school youngsters. Without questioning the substantial benefits of the “All Equal, All Different” campaign, the Ministry of National Education – motivated by concern for proper education of children and youth in Polish schools – has decided not to implement the campaign. In view of the above, no support will be granted for implementation of “All Different, All Equal”.

Commentary to paragraph 58:

Statistics on the number of anti-Semitic attacks indicate that Poland is a relatively safe country in this respect, with only sporadic incidents of this kind. The statistically small number of cases does not mean that it is possible to underestimate their harmfulness and extremely destructive impact on a democratic society. This is the position of the Polish Government. It has led to consistent upgrading of the countermeasures, including legislative changes as well as enhanced supervision of penal proceedings and the work of law enforcement institutions. It should be stressed that Poland has made international commitments under the Framework Decision of the EU Council on combating racism and xenophobia.

Commentary to paragraph 59:

It should be stated unequivocally that the criterion of “ the social harmfulness of an act being greater than negligible” - as condition of penal culpability under Polish law - in no way diminishes the effectiveness of regulations directed against manifestations of racism or anti-Semitism. Insignificant social harmfulness finds no practical application in the exemption of penal responsibility in the case of racist deeds. This is affirmed by statistical data provided by the National Prosecutor’s Office in connection with the last visit.

Since doubts concerning the substance and application of the criterion of “insignificant social harmfulness” already appeared in the report connected with the 2002 visit, it seems advisable to explain the concept in greater detail.

First of all, the concept of social harmfulness of a deed in no way depends on the number of people affected in society by the negative consequences of that deed. It would run counter to the goals of penal responsibility to suggest that harm done to only a small group of people or a single individual somehow diminishes the harmfulness of a deed.

The possibility provided under the Penal Code to determine that an illicit act carries insignificant social harmfulness does not apply only to such deeds as propagation of racial hatred or discrimination, but is a general rule of penal culpability applied to all types of felonies.

Every unlawful act, different kinds of which are described in the Penal Code, is by definition socially harmful and its perpetrator deserves punishment. Under article 1 § 2 of the Penal Code an unlawful act of insignificant social harmfulness does not constitute a crime. The concept of “insignificant social harmfulness of an act” was introduced into the Penal Code as a kind of safety valve, preventing unfair judgments. The trial consequence of finding that the social harmfulness of a deed is not greater than negligible is refusal to open proceedings or decision to discontinue proceedings already initiated (article 17 § 1 point 3 of the Code of Penal Procedure).

The qualification of specific deeds as having insignificant social harmfulness is not discretionary. The evaluation of the degree of social harmfulness is an objective assessment, conducted on the basis of criteria specified in the law (article 115 § 3 of the Penal Code). That assessment cannot undermine the statutory traits of a crime. The very fact that crimes relating to discrimination or racial and ethnic hatred have been introduced into the Penal Code indicates that, as a rule, they are considered socially harmful.

Commentary to paragraph 63:

Poland has developed a broad scope of penal instruments to counter manifestations of racism, including, obviously, laws banning racist speech and publications. Racist publications are banned in Poland and the ban is being enforced. The ban relating to physical persons is contained in the Penal Code, while a law on the responsibility of corporate persons for unlawful acts elaborates their culpability. Seeking to eliminate racist, xenophobic and anti-Semitic content disseminated through the Internet, the Ministry of Interior and Administration is collaborating with "Hotline Poland – Dyżurnet.pl", a team operating in the framework of the Research and Academic Computer Network. That cooperation has resulted in charges being brought for propagation of ethnic or national hatred, i.e. crimes under articles 256 and 257 of the Penal Code.

Commentary to paragraph 68:

In 2007, state budget funds earmarked for the financing of *the National Programme for the Roma Community in Poland* amount to 10 million PLN, which is double the funds allocated in recent years (5 million PLN was earmarked for the purpose in 2004, 2005, and 2006). Furthermore, measures have been taken to obtain additional financing for *the Programme* out of European funds. For that reason, a so-called *Roma component* has been introduced into the Human Capital Operational Programme.

Commentary to paragraphs 71 and 73:

The problems of the Roma in Kłodzko are not typical of the whole Roma community in Poland. Such accumulation of social problems and their adverse impact on the education of Roma children is characteristic of part of the community of the Carpathian Roma in southern Poland. It is especially acute in rural areas and such post-industrial towns as Kłodzko. For that reason the greatest funds under *the National Programme for the Roma Community in Poland* are directed to Małopolskie and Dolnośląskie Voivodships.

In order to counteract the overrepresentation of Roma children in special schools, *the Programme* has focused on educational tasks, with particular note to integrated schooling, including pre-school education. In addition to material aid (free textbooks and other school utensils), Roma children get school tutoring (additional classes) provided by Roma education assistants and auxiliary teachers.

It should be underlined that most of the problems afflicting the Roma minority in Poland (unemployment, poverty, social exclusion) stem from very low education levels and the resultant lack of vocational qualifications, and not discrimination. For that reason, improvement of education levels is a prominent goal of *the Programme*.

The great majority of Roma children get their education in integrated schools, while the number of separate "Roma" classes is steadily decreasing. At present, there are six such classes in the entire country, following the same curriculum as integrated classes.

The Memorandum does not take into account the observations conveyed by the Ministry of National Education in December 2006, concerning the education of the children in Kłodzko, whose parents want them moved to special schools.

That case and the existence of the few remaining Roma classes is treated in a generalized way and presented as negative phenomena, representative of the entire education for the Roma. At the same time, measures that are clearly and consistently contributing to the improvement of Roma education in Poland have been ignored.

Commentary to paragraph 81:

The National Programme for the Prevention of Domestic Violence was adopted by the Polish Government on 25 September 2006 (not 2005, as mistakenly reported in the Memorandum).

Commentary to paragraph 92:

The Minister of Health is tasked, on behalf of the Council of Ministers, with preparation of reports on the fulfilment of the 1993 Law on family planning, protection of the human foetus and conditions of permissible termination of pregnancy²⁸. In March 2003 and March 2005, the Minister of Health sent written instructions to the voivodes (province heads) concerning the obligation to rigorously implement the provisions of the cited law.

Commentary to paragraph 93:

Polish schools work in accordance with the mandatory core curriculum of general education, which elaborates the goals, tasks, content and achievements of the respective classes, including those on education for life in the family. The curricula and textbooks, before being put on the list on the Minister of National Education and endorsed for school use, are reviewed by experts.

The uniform core curriculum ensures that classes in a given subject across the whole country cover the same subject matter.

School work in the given subject is detailed in the appropriate curriculum. A textbook is a teaching aid in the implementation of the core curriculum. It is the teachers who choose the textbook and curriculum and selects the information conveyed to the pupils.

The textbooks and curricula approved by the Ministry of National Education do not contain any misleading or inaccurate information.

In 2003 the textbook that provoked the greatest controversy was deleted from the list of textbooks, while corrections were introduced in several others.

Commentary to paragraph 94:

The assertion that “The Polish law on termination of pregnancy is one of the most restrictive in Europe” is, in the opinion of the Ministry of Health, subjective and unsubstantiated by any official comparisons or research known to us. It is hard to determine if that opinion corresponds to reality, especially since similar regulations are in force elsewhere, e.g. Malta and Ireland.

As concerns the statement that “The Polish Parliament is currently discussing a proposed amendment to the Polish Constitution (Article 38) which would guarantee life from conception”, it should be pointed out that Parliament had conducted work on amending article 38 of the Constitution, but the proposed amendments did not gain a parliamentary majority and were rejected by the Sejm.

Commentary to paragraph 95:

In 2006, the national obstetrics and gynaecology consultant did not receive any reports or complaints concerning refusals to terminate an abortion compatible with the law. The Patients' Rights Bureau attached to the Minister of Health did not receive such complaints either.

The Regulation of the Minister of Health of 6 October 2005 on the general conditions of contracts for the provision of health services (Journal of Laws No.197, item 1643 – entered into force on 10 October 2005) regulates the question of the right to reproductive services (including legal abortion) in the event of the conscience clause being invoked by a doctor who refuses to perform the abortion (possibility to refuse in the situation specified in article 39 of the Law of 5 December 1996 on the professions of physicians and dentists – Journal of Laws of 2002 No.21, item 204, as amended). Under the Regulation, a doctor who works on the basis of labour or service relation and invokes the conscience clause is obligated to indicate a realistic possibility of the abortion being

²⁸ In accordance with the law, the duty of drafting and presenting to the Sejm a report on its implementation rests with the Council of Ministers. The Minister of Health prepares the draft report on the basis of data received from other ministries and institutions functioning in the sphere regulated by the law.

performed in another facility. The medical service-provider is obligated to have a contract with another medical facility prepared to provide the given service. The provision also applies when the mentioned circumstances appear in the course of carrying out the contract for the provision of health services.

In the instructions cited above in the comments to paragraph 92, the Minister of Health also pointed out that the conscience clause could be invoked only by a specific doctors in a specific case and that it could not be applied by an entire medical facility as a manifestation of collective conscience, affirmed through general declarations by the management of the facility. Under Polish law the conscience clause cannot be invoked in an informal way, because of the obligation to maintain medical records and inform superiors, i.e. a need to fulfil procedures laid down in the law.

Commentary to paragraph 96:

Poland wishes to underline that the judgement of the European Court of Human Rights of 20 March 2007 in the case of *Tysi c v. Poland* is not final and the appeal period has not yet expired. The Polish Government is planning such an appeal. In this connection, the measures recommended by the Commissioner will be enacted if the Court upholds its judgment of 20 March 2007.

Commentary to paragraph 97:

It can be assumed that the conclusions in the Commissioner's report are largely based on a subjective assessment made by one of the NGOs and presented at the UN in January 2007 (as a shadow report). Poland, in its report on the implementation of the UN Convention on discrimination against women refuted those accusations. The UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women accepted the explanations of the Polish Government regarding the availability of abortion in Poland.

The data on illegal abortions in Poland are not official data of the Ministry of Health and constitute estimates by medical specialists. No official statistics on illegal abortions are prepared in Poland, so the Ministry of Health only has data on the number of illegal abortions identified as offences and prosecuted under Polish law. These data are published in the form of reports on the implementation of the cited law.

Commentary to paragraph 98:

This point in the Commissioner's report constitutes a summing-up and its respective provisions have already been addressed above.

Regardless of the divergences of position identified above, Poland is open to multilateral dialog on the reproductive rights of women, even though any domestic measures in this sphere must comply with internal law and the consensus reached in the framework of the European Union. As noted above, the Minister of Health is striving to ensure adherence to the regulations on the reproductive rights of women and thus, the fulfilment of the inalienable right to freedom, legal protection of private and family life, maternity and health.

Additional commentary:

Poland endorses the interpretations, positions and references to reproductive health issues compatible with the Action Programme of the International Conference on Population and Development, held in Cairo in 1994, and the Beijing Declaration and Platform for Action of the 4th World Conference on Women, signed in Beijing in 1995²⁹. It should be underlined that Poland's position on reproductive health must not only comply with international documents and guidelines, but must also strictly adhere to domestic law and protect the right of Poland to its separate stance. Since abortion in Poland is permitted in three precisely defined situations, Polish representatives

²⁹ Belgium, France and the Scandinavian countries are proposing with increasing frequency the inclusion in documents (e.g. EU speeches at the UN, draft resolutions) formulations that go beyond the language of those conferences, e.g. "sexual and reproductive health care and services", "sexual and reproductive health and rights", "reproductive health rights".

must display extreme caution when preparing all positions on “sexual and reproductive health care, services and rights” so as to avoid creating the impression that Poland approves “abortion on demand”³⁰. In view of the above, the wording of Polish positions on reproductive health is subject in each instance to consultations at national level. Since this matter provokes much controversy, also at international level (e.g. interpretation of the scope of medical services and women’s rights in the sphere of procreative health), in international negotiations (including those at the EU), in each case Poland has to make the reservation that the question of consent to abortion on conditions other than those specified in Polish law is excluded at national level from the sphere of reproductive health.

Commentary to paragraph 104:

It is the rule that detainees awaiting deportation or aliens in reception centres have access to leaflets with information on their status and with the addresses and telephone numbers of foundations providing assistance to aliens. The leaflets are printed in four languages: English, French, Russian and Polish, and they are constantly available. Furthermore, various foundations have the right to distribute their leaflets in such facilities, providing information on the available forms of assistance.

Moreover, every alien admitted into a deportation facility or reception centre is informed in his own language about his rights and obligations, and is provided information about the organizations that offer assistance to aliens and the possibility of contact with them.

Commentary to paragraph 105:

Work is currently in progress on a law that will allow most aliens granted the right of tolerated stay to receive integration assistance in Poland.

Commentary to paragraph 109:

As in the case of minors applying for refugee status, aliens in this category are also immediately assigned court-appointed guardians who represent them in the deportation proceedings. Furthermore, pursuant to the provisions of the 1993 law on aliens, a minor is deported only in the care of a statutory guardian and is transferred directly to a representative of the competent authorities of the country to which the deportation is taking place.

Commentary to paragraph 112:

The Polish Government feels it is necessary to:

- delete the reference in the third sentence to the planned conferences since those plans have been cancelled,
- delete in the last sentence the words “According to the Ministry of Labour and Social Affairs”, since ratification is a competence of the Government and not the Ministry.

Commentary to paragraph 116:

The penalization of defamation, also perpetrated by way of the mass media, is common in European countries, so the Polish regulations are not exceptional. A person’s good name and dignity is a legal interest subject to protection; in particularly justified cases that protection may be affected through the application of penal law. Free media serve the freedom of public debate and democracy, but their activity can also have negative side effects, such as endangerment of the personal rights of the individual whose position – as compared with the power of the media – is incomparably weaker. The application in specific cases of penal measures for the protection of a person’s good name and dignity makes it possible to balance the position of the victim and perpetrator, and also, in a broader perspective, to prevent degeneration of public debate.

³⁰ Reference to abortion for social reasons.

Commentary to paragraph 117:

It is fully agreed that resorting to criminal law measures to protect a person's good name and dignity should be treated as exceptional, and justified only in cases of glaring abuse of the freedom of public debate. That is why the penalization of defamation under article 212 of the Penal Code should be considered jointly with article 213 of the Code, which stipulates that true charges and those raised in the public interests do not constitute an offence, even though they may have defamatory content.

Furthermore, the offence of defamation is subject to private prosecution by the individual concerned, which means that law enforcement authorities do not interfere with the freedom of speech. Such regime of penal responsibility does not pose a danger of constraining the freedom of expression and public debate, but serves to maintain and balance between potentially contradictory interests that are subject to protection. Neither the regulations in force, nor the practical interpretation and application of article 212 of the Penal Code can be considered restrictive. Furthermore, there are no grounds to suggest that the balance between the need to protect good name and dignity – and the need to protect freedom of speech – could be shifted in favour of the former, to the detriment of the freedom of public debate.

Commentary to paragraph 118-123:

Paragraphs 118-123 contain a factually accurate description of the process of elaboration of the new lustration law. After ten years of operation of the 1997 lustration law, there was broad agreement that the lustration procedures should be streamlined. Since its introduction in 1997, the old law had provoked controversy. It was essential to accelerate procedures and minimize the uncertainty of both the lustrated persons and authorities appointing specific individuals to managerial state posts. The law of 18 October 2006, with amendments submitted by the President, had the objective of introducing the appropriate changes.

Commentary to paragraph 124:

On 11 May 2007 the Constitutional Tribunal, acting upon a motion of a group of MPs, ruled that certain provisions of the new law were unconstitutional. Those provisions lost their binding force on the day the Constitutional Tribunal's ruling was published in the Journal of Laws, that is on 15 May 2007. The law of October 18 2007 is an extensive and complex act. After some of its provisions were struck down, doubts arose as to the application of the remaining provisions, which – while compatible with the Constitution – were to some degree linked to the challenged provisions. As a result, the lustration process has been largely suspended. The legislature will have to respond after the Constitutional Tribunal presents a written substantiation of its ruling, which is expected in the near future.

Commentary to paragraph 125:

As concerns the scope of application of the new law, it should be pointed out that the Polish legislature has full freedom in determining the categories of people covered by the lustration procedures. The basic criterion in selecting such persons is their potential to influence public life. The fundamental goal of lustration is to ensure transparency of public life, which must not be restricted exclusively to persons performing public functions *sensu stricto*.

Commentary to paragraph 126:

The ability of the IPN to process, without undue delay, incoming lustration statements does not pose a threat to the basic rights of the individual, the right to personal security and legal certainty. The lustration law introduced the assumption of veracity of the submitted statements. This means that as long as a court does not pass a legally binding judgement that a given statement is false, no one may challenge its veracity. Thus, any delays by the IPN would have no impact on the personal and professional situation of the lustrated person.

Commentary to paragraph 127:

The planned and intentional destruction of secret police files by the authorities of the former totalitarian state must not be treated as an obstacle to lustration in Poland. The fact whether files are complete and in order – or otherwise, is irrelevant to the reliability of the findings made in the course of the lustration procedure. These findings are the subject of autonomous assessment by an independent court, in proceedings based on the assumption of innocence. The judgement has to be based exclusively on the totality of the evidence presented to the court, so incompleteness of files would not pose a threat to the lustrated person.

Commentary to paragraph 128:

As a result of the ruling of the Constitutional Tribunal of 11 May 2007, journalists and the rectors and deputy rectors of private academic schools have been exempted from the lustration procedure, so they cannot be prohibited from working in their profession, which includes publishing activity.

Commentary to paragraph 129:

The solutions incorporated by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in Resolution 1096 of 27 June 1996 on measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems and the provisions of Report 7568 of the Committee on Legal Affairs and Human Rights on the same subject had obvious influence on certain legal formulas applied in the Polish lustration law. The law guarantees a lustrated person's right to use defence lawyer, appeal to a court of the second instance and to move for resumption of proceedings. A lustrated person can also demand that the court affirm that in secretly and consciously collaborating with the security organs of the totalitarian state that person was acting under coercion, in fear of loss of his life or that of persons close to him.

Commentary to paragraph 129 d:

See commentary to paragraph 125.

Commentary to paragraph 129 g:

The systemic transformations and the eradication of socially negative remnants of the totalitarian system constitute a complicated and protracted process, not susceptible to planning ahead. The recommendation made in the mid-Nineties for lustration measures to be concluded by 31 December 1999 is not feasible.

Shortening the period of disqualification for office, imposed following lustration - as a postulate of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe – will doubtless be considered by the legislature, on condition that the new regulations, necessary after the ruling of the Constitutional Tribunal, will retain the present model of lustration.

Commentary to paragraph 129 m:

Lustration is conducted in accordance with the rules of the Code of Penal Procedure, so lustrated persons enjoy the relevant rights and guarantees. The law of 18 October 2006 introduced the rule of open hearings in lustration proceedings.