

## **RAPPORT FINAL**

### **Réfugiés politiques en Pologne Les problèmes juridiques et politiques**

#### **Le but du rapport**

Selon l'auteur, le système de protection des réfugiés devrait se composer de 3 modules: juridique, politique et institutionnel. L'union de ces 3 parties donne la garantie d'une protection totale des réfugiés. Le but de ce rapport est de vérifier si le système, ci-dessus existe en Pologne et si c'est les cas, comment il fonctionne.

#### **Introduction**

Durant toute la période du régime communiste (1944-1989), la Pologne était un pays tant économiques que politiques. On peut apercevoir certaines régularités. Le nombre des départs (causes politiques), ou le refus de revenir au pays, ont augmenté rapidement pendant l'agrandissement des répressions comme c'était après la reprise du pouvoir par les communistes dans les années quarante et cinquante et aussi en 1968, causé par les actions antisémites du gouvernement, contre les citoyens polonais de la provenance juive et après la déclaration de l'état de guerre en 1981. Cependant, durant une certaine stabilisation et l diminution de la répression, le nombre des départs de la Pologne, motivés par les causes économiques, augmentait. Les départs dans l'action, dite regrouper les familles, surtout d'Allemagne, constituaient un autre problème. On admet que dans les années 1955-1989, 1 million 200 milles de personnes sont parties de la Pologne pour la République Fédérale d'Allemagne. Ils étaient traités par le gouvernement allemand comme des personnes déplacées allemandes. On estime le nombre des personnes de provenance juive, obligées à émigrer de

Pologne, après les événements en mars, en 1969, environs à 20 milles. On apprécie que dans les années 1980-1989 de 1 million à 1 million 300 milles de personnes sont émigrés de Pologne. C'était évidemment la situation économique qui influençait la dynamique de ces procès. Vers la chute de la période du gouvernement des communistes, vers la fin des années quatre-vingt, la migration de la Pologne s'est élargie de cette façon que le nombre des départs dépassait celui des arrivées que l'accroissement de la nationalité, ce qui a décidément marqué la diminution de la population polonaise <sup>1</sup>.

Durant les années 1944-1989, la Pologne était irrégulièrement un pays recevant les réfugiés d'autres nationalités que polonaise (on ne mentionne pas les rapatriements polonais des terrains USRR, après le changement de la frontière polonaise en 1945 et après en 1956). C'étaient des raisons politiques et idéologiques qui décidaient de ce fait. Dans les années 1946-1949, 15 milles de réfugiés de Grèce et de Macédoine et dans les années 70, un groupe de quelques centaines de réfugiés politiques de Chili, ont retrouvé un abri en Pologne<sup>2</sup>.

Cette situation a commencé à changer à la fin des années 80. Le moment décisif était l'écartement des communistes du gouvernement en juin 1989. Sur le territoire polonais, le nombre des étrangers a augmenté très vite. C'était surtout des gens qui n'ont pas pu obtenir la qualité de réfugié dans d'autres pays. Puisque ce procès est devenu si grand, il fallait créer une institution s'occupant uniquement de ces problèmes et il fallait régler la loi polonaise avec le standard européen. En mars 1990, la Pologne s'est mis en contact avec Haute Commissaire aux réfugiés pour prendre des décisions à propos d'un groupe des centaines personnes d'Afrique e d'Asie expulsés en Pologne par le Suède (1989/1990). En novembre 1990, on a nommé l plénipotentiaire au Ministère des Affaires Intérieures pour les réfugiés. L'année suivante, la Pologne a signé la Convention de Genève concernant la qualité de réfugié et ensuite elle a fait des changements nécessaires dans la loi intérieure.

---

<sup>1</sup> S. Łoziński: *Migracje zagraniczne w Polsce - rozmiary, struktura, problemy prawne i społeczne*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, raport nr 66, Warszawa 1994, p. 3.

<sup>2</sup> Ibidem, p. 4.

# 1. Le domaine juridique

## 1.1 La situation juridique des réfugiés en Pologne

Les actes juridiques qui règlent la qualité de réfugié en Pologne, on peut les diviser en 2 catégories: l'acte de droit international et l'acte de droit intérieur. Les actes fondamentaux de droit international qui obéissent la Pologne sont suivants <sup>3</sup>:

- 1) Convention, concernant la qualité de réfugié, fait à Genève le 28 juillet 1951 à laquelle la Pologne a adhéré avant 27 septembre 1991 et qui est entrée en vigueur 26 décembre;
- 2) Protocole concernant la qualité de réfugié, fait à New York le 31 janvier 1967, auquel la Pologne a adhéré 27 septembre 1991 et qui est entré en vigueur 26 décembre 1991;
- 3) Pacte International relatif aux droits civils et politiques, Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, voté par l'Assemblée Générale des Nations-Unis le 16 décembre 1966 et ratifié par la Pologne le 3 mars 1977;
- 4) Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, voté par l'Assemblée Générale des Nations-Unis le 16 décembre 1966 et ratifié par la Pologne le 3 mars 1977;
- 5) Convention de sauvegarde des droits de l'homme et de libertés fondamentales de 4 novembre 1950, signée par Pologne le 26 novembre et ratifiée le 19 janvier 1993.

Les accords de réadmission, signés par la Pologne le 29 mars 1991 avec les pays de groupe Schengen à Bruxelles, sont le supplément des actes précédentes. C'était la condition de rétablir le trafic touristique sans visa. L'accord de réadmission le plus important a été signé entre l'Allemagne et la Pologne le 7 mai 1993. Il a concerné la collaboration et par la suite les conséquences dans le domaine des mouvements de migration. En accord avec cela, les citoyens qui ont franchi la frontière allemande (en venant illégalement de la Pologne) et qui ont demandé l'asile en Allemagne, ils seront renvoyés en Pologne. Cet accord a obligé la Pologne de signer des accords pareils avec les pays d'où venaient les immigrants illégaux. Manque de ces accords a pu provoquer la situation dont les immigrants illégaux ont pu rester en Pologne puisqu'il n'y avait pas des possibilités juridiques de les renvoyer à leur patrie ou au précédent

---

<sup>3</sup> Z. Galicki: *Prawnomiędzynarodowa ochrona uchodźców a polskie prawo wewnętrzne*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, raport nr 67, Warszawa 1994, p. 1.

pays de transit. Par la suite, en 1993, la Pologne a signé plusieurs accords de réadmission: 10 mai avec République Tchèque, 24 mai avec Ukraine, 8 juillet avec Slovaquie, 24 juillet avec Roumanie, 25 août avec Bulgarie<sup>4</sup>. Les autres accords sont en train d'être préparés. Jusqu'à moment, on n'a pas signé l'accord avec Russie, bien que le texte de l'accord soit prêt. Avec certains pays (comme Autriche, Suisse, Lituanie et Estonie), la Pologne a résolu le problème de réadmission, en rajoutant le paragraphe concernant la suppression de visa<sup>5</sup>.

Selon Z. Galicki, à part la définition de "réfugié", mise dans la Convention de Genève de 1951 et à part le Protocole de New York de 1967, on peut également adopter des résolutions de la IV Convention du 12 août de 1949, qui est celle de la protection des personnes civiles pendant la guerre et que la Pologne a ratifié le 26 novembre 1954, de même les Protocoles complémentaires du 12 décembre de 1977 à la Convention de Genève du 12 août de 1949, le Protocole I, concernant la protection des victimes de conflits militaires internationaux et le Protocole II concernant les conflits militaires non-internationaux, ratifiés par la Pologne le 19 septembre 1991<sup>6</sup>.

La loi polonaise prévoit 2 possibilités d'aide aux étrangers: l'asile et la qualité de réfugié. La constitution de la Pologne, dans l'article 56, paragraphe 1, annonce: "Les étrangers peuvent profiter du droit d'asile de la Pologne, conformément à la loi". Cependant, le paragraphe 2 de cet article désigne que: "L'étranger qui cherche en Pologne, la protection devant les persécuteurs, il peut obtenir la qualité de réfugié, conformément aux accords internationaux, obligeant la Pologne".

Il faut ajouter que l'asile était une institution déjà connue à la loi polonaise<sup>7</sup>. Mais par rapport aux pays de l'Ouest il n'y a pas de critères précis, à la base desquels on donne l'asile.

---

<sup>4</sup> Ibidem, p. 2.

<sup>5</sup> *Poland. Statistical Data on Migration, Office for Migration and Refugee*, Warsaw, Ma 1996, p. 17.

<sup>6</sup> R. Bierzanek, J. Symonides: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1997, p. 413; Galicki: op. cit., p. 2.

<sup>7</sup> Article 88 de la Constitution de 1952 a défini que "la Pologne a donné l'asile aux citoyens des différents pays, persécutés à cause de la protection des intérêts des gens, de la lutte pour développement sociale, activité pour la paix, la lutte pour son pays ou l'activité scientifique", M. Adamczyk, S. Pastuszka: *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982*, Warszawa 1985, p. 364.

C'est une décision politique, prise avec l'intérêt du pays.

Néanmoins, la qualité de réfugié constitue une résolution toute neuve dans la législative polonaise. La qualité de réfugié a été introduite en 1991, après la ratification de la Convention de Genève, par la Pologne.

En but de discuter particulièrement les règlements juridiques, concernant deux institutions, nous devons penser aussi à la loi de réfugié de 1963, après son renouvellement en 1991, qui était appliquée entre 1991-1997. Pourtant, dès le 27 décembre 1997 et en pratique du janvier 1998, une nouvelle loi entre entièrement en vie. Les six ans du fonctionnement de l'ancienne loi, constituent une base pour analyser et apprécier le problème de la protection des réfugiés en Pologne. Puisque la loi du décembre 1997, ne fonctionne que depuis quelques mois, il est alors trop tôt pour déterminer l'influence de ces nouveaux règlements juridiques quant au système de la protection des réfugiés.

## **1.2 Les règlements du statut de réfugiés du 29 mars 1963 (après le renouvellement en 1991)**

### 1) Asile

Selon E. Zielińska, en résultat du changement de la Constitution polonaise de 1952, réalisé en 1991, l'article 88 a été privé des connotations idéologiques précises, en se limitant à cette constatation: "Les citoyens des autres pays et les sans – états, peuvent profiter du droit d'asile, conformément aux règles décrites dans la loi"<sup>8</sup>.

La loi de 1963 réglait cette problématique. Cependant, les solutions juridiques étaient très lapidaires, se limitant à décrire l'organe convenable à accorder l'asile, sans rappeler les annonces et les critères de résolution. Certaines décisions fragmentaires, concernant l'asile, étaient mises à l'ordonnance des Ministère des Affaires Intérieures et le Ministère des Affaires Etrangères<sup>9</sup>.

Conformément à l'article 10, de la loi 1 et 2 des réfugiés, organe convenable à prendre la

---

<sup>8</sup> E. Zielińska: *Prawne aspekty migracji*, "Migracje", Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, *Biuletyn* nr 1-2, 1993, p. 30.

<sup>9</sup> J Jagielski : *Status prawny cudzoziemca w Polsce (problematyka administracyjnoprawna)*, Warszawa 1997, p. 88.

décision dans l'affaire d'accorder l'asile à un étranger sur le territoire polonais, était l'Ministère des Affaires Intérieures et Administratives, en accord avec le Ministère des Affaires Intérieures. Ni le loi, ni le règlement ne prévoyaient pas de procédure convenable pour l'accord d'asile. Si l'on est d'accord avec l'opinion que l'accord ou le refus d'asile, c'était une décision administrative, alors la procédure d'asile doit se réaliser selon la procédure décrite par le code de la procédure administrative<sup>10</sup>.

La procédure d'asile était mise en marche à la demande de l'étranger. La réquisition, décrite, comme la demande d'asile doit fournir des données personnelles précises, y compris aussi la date et lieu de naissance, le pays natal, la profession actuelle et avant tout les causes de la demande d'asile. Les demandes d'asile pouvaient être effectuées à l'étranger dans les offices diplomatiques polonaises ou consulaires, ou encore directement dans le pays, par l'intermédiaire de Voïvodie, indiqué selon le lieu de séjour de l'étranger. La proposition avec l'opinion, devaient être transmises immédiatement au Ministère des Affaires Intérieures et Administratives pour l'envisager. Le Ministère pouvait accorder ou refuser l'asile, en accord avec le Ministre des Affaires étrangères. L'étranger n'avait pas le droit de réclamation à partir de cette décision. Mais, il pouvait se rendre à l'échéance de 14 jours au reçu de la décision pour réexaminer l'affaire<sup>11</sup>.

La loi de réfugiés ne décrit pas le temps précis à la prise de décision d'accorder l'asile ou le refus d'asile, en tant qu'il ne rapporte pas de prémisses d'accord et de perte d'asile par un étranger.

## 2) La qualité de réfugié

Conformément à l'article 10 de la loi du 29 mars 1963 (renouvelé en 1991, après avoir ratifié la Convention de Genève par la Pologne), l'étranger pourrait recevoir la qualité de réfugié selon la Convention de Genève de 1951 et le Protocole Supplémentaire, signé à New York en 1967. C'était le Ministre des Affaires Intérieures et d'Administrative qui a rendu la décision d'accorder le statut de réfugié, en accord avec le Ministre des Affaires Etrangères. Au nom du Ministre des Affaires Intérieures et de l'Administration, le procédé était conduit par le Département des Affaires de la Migration et Réfugiés.

L'intention d'obtenir le statut de réfugié est qu'il fallait se présenter au fonctionnaire de

---

<sup>10</sup> Ibidem, p.88-89.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 89-90.

le Garde de Frontière au moment de franchir la frontière polonaise. Le proposant était alors dirigé à Varsovie en but de présenter la proposition dans le Département de Migration et Réfugiés ou bien la proposition était envisagée immédiatement par les délégués du Département.

La présentation de la proposition ouvrait le procédé d'explication. Au cours de la présentation, le proposant remplissait tout au début une enquête UNHCR, en suit il recevait le certificat d'enregistrement dans le Département de Migration et Réfugiés. Le certificat constituait la confirmation officielle d'être en procédure de solliciter le statut de réfugié<sup>12</sup>.

Le plus essentiel élément de la procédure en l'enquête avec la personne sollicitant le statut à l'abandon du pays natal, par le proposant est désigner s'il peut avoir de la crainte de poursuite à cause de la race, religion, nationalité, appartenance à une groupe social ou les opinions politiques. En fait, l'enquête établit des prémisses d'accorder le statut de réfugié, conformément à l'art. 1 de la Convention de Genève<sup>13</sup>.

La plupart des enquêtes était effectuée à l'aide d'un interprète, parce que, très souvent les proposants ne connaissaient que sa langue natal. Après la vérification des informations données, on a préparé un projet de la décision présenté au Ministre des Affaires Intérieures et d'Administrative.

La procédure doit convenir exactement aux règles décrites par le Code de la Procédure Administrative. Au cas où la décision était négative, l'étranger sollicitant le statut de réfugié ne pouvait pas se référer, dans le sens exact de ce mot, portant le proposant, selon l'article 127, paragraphe 3 du Code de la Procédure Administrative, pouvait se rendre au Ministre des Affaires Intérieures et d'Administrative en demandant d'examiner l'affaire a échéance de 14 jours depuis le reçu de la décision. Si la décision suivante d'accorder la qualité de réfugié était négative, le proposant pouvait se plaindre à Haute Cour Administrative s'il croyait que la décision a été prise illégalement. La plainte pouvait être portée aussi bien au Tribunal de première que la seconde instance. La présentation de la proposition d'accorder le statut de réfugié, retenait la réalisation de la décision de déporter l'étranger<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Ibidem, p.98.

<sup>13</sup> Konwencja dotycząca uchodźców z dnia 28 lipca 1951 roku, United Nations High Commissioner for Refugees, Liaison Office, Warszawa 1992, p. 4.

<sup>14</sup> *Położenie prawne uchodźców w Polsce*, Azyl w Europie, "Uchodźcy " nr 1, czerwiec 1996, p. 6.

Les proposants qui demandent la qualité de réfugié, peuvent s'arrêter dans l'un des centres pour les réfugiés jusqu'à la remise de la 1ère décision. La personne, attendant la décision avait, en principe les mêmes droits que autres étrangers. Cependant, étant dans le centre pour les réfugiés, on lui a garantie une place pour dormir, la nourriture quotidienne, le traitement médical gratuit, et aussi la possibilité d'aller à l'école à ses enfants – l'institution gratuite. Le séjour au dehors du centre ne garantissait guère de ces possibilités. On pouvait travailler légalement seulement après avoir reçu la permission d'emploi par l'employeur et après avoir reçu une visa convenable selon les mêmes règles que tous les étrangers.

Cependant, la personne avec la qualité de réfugié n'avait besoin d'aucunes permissions d'emploi, elle pouvait donc, passer un contrat selon mêmes conditions que le citoyen polonais. Avec la décision d'accorder le statut de réfugié, elle obtient le Document de voyage de Genève qui équivaut le passeport. Le statut d'aide sociale de 1995 a égalisé les réfugiés avec les citoyens polonais quant à l'accès à l'aide sociale. La qualité a aussi indiqué au gouvernement administratif local l'intégration des réfugiés dans la société, comme un devoir. Les personnes avec la qualité de réfugié peuvent s'instruire gratuitement à l'école primaire. Ces droits ne touchent pas l'école secondaire ni les études. Pratiquement, beaucoup de réfugiés, a reçu l'accord d'éducation gratuite après avoir proposé des propositions convenables.

### **1.3. Les préludes de l'introduction du nouveau statut de réfugié.**

Le prélude fondamental de la préparation de la qualité de réfugié était une question de droit: le statut de 1963, même après son renouvellement en 1991, ne convenait absolument pas à la nouvelle réalité dans laquelle la Pologne se trouvait après les changements en 1989. Selon les personnes qui préparaient une nouvelle loi, les primordiales faibles points de la loi de 1963 étaient<sup>15</sup>:

- 1) Le manque du centre homogène décisif, coordonnant la politique de visa. Cela provoquait qu'on pouvait solliciter d'obtenir la visa de séjour dans chaque des 49 voïvodies, parce qu'après avoir obtenu la décision négative dans une voïvodie, on pouvait immédiatement présenter une proposition pareille dans une voïvodie voisine.
- 2) La loi ne décrivait pas des critères d'accorder et de refuser les permissions de résidence.

---

<sup>15</sup> Materiały Departamentu d/s Migracji i Uchodźstwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji .

- 3) Le problème de renvoi des réfugiés de la Pologne n'était pas réglé suffisamment
- 4) Il manquait aussi des règlements juridiques complets, concernant les personnes sollicitant le statut de réfugiés, sauf l'appel ordinaire à la Convention de Genève et au Protocole de New York, ce qui provoquait l'abus des possibilités de solliciter la qualité de réfugié qui désiraient légaliser leur séjour en Pologne. La qualité de réfugié ne limitait pas le terme de la présentation de la demande de réfugié, après le franchissement de la frontière; ce qui donnait la possibilité de présenter des demandes par les réfugiés dans un temps convenable, pendant leur séjour
- 5) Il manquait de fondement juridique pour introduire des registres des évidences des réfugiés par l'état, y compris la liste commune des pays du Groupe de Schengen des réfugiés non-attendus.
- 6) Le manque d'institution du "pays d'origine qui garanti la sécurité" et "la sûreté du 3<sup>ème</sup> pays"  
 L'un des motifs d'introduire une nouvelle qualité de réfugié était d'adapter la loi polonaise aux exigences de l'Union Européennes. Au moment où le traité d'Amsterdam, signé en juin 1997, a commencé à être réaliser, la politique commune de visa, d'asile et d'émigration est devenue un élément suivant de la loi européenne à laquelle, la Pologne accordera avant d'entrer à l'Union Européenne.

#### **1.4. Les changements dans le système juridique. La qualité de réfugié du 25 juin 1997**

La loi de réfugié a été accordée le 25 juin 1997, par le Parlement polonais et il a commencé à être réalisé 3 mois après la signature par le Président de la Pologne et l'annonce dans le Journal de Statut, 27 décembre 1997<sup>16</sup>. La loi décrit les principes et les conditions d'arriver en Pologne, de passer par le territoire polonais et de partir. La qualité de réfugié règle la situation des réfugiés en Pologne; traite les questions des réfugiés en tout, conformément aux exigences internationaux. La plupart des procédures récentes a été retenue. la différence entre l'asile et la qualité de réfugié a donc été entretenue.

Le chapitre 6 de la loi, règle les règlements d'asile. L'article 50.1, précise que l'étranger peut obtenir l'asile en Pologne si c'est nécessaire pour le protéger et s'il s'agit d'un intérêt important de la Pologne. L'étranger, ayant obtenu l'asile, a le droit d'habiter en Pologne. Dans l'article 51, on a écrit les conditions selon lesquelles l'étranger peut perdre le droit d'asile: si

---

<sup>16</sup> *Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach* , (Dziennik Ustaw Nr 114, pozycja 739, z dnia 26 września).

les causes d'accorder l'asile n'existent plus et si l'étranger agit contre la défense, la sécurité publique de l'état polonais.

Le chapitre 5 de la loi règle les problèmes de la qualité de réfugié. L'étranger peut obtenir la qualité de réfugié selon la Convention de Genève et le Protocole de New York, s'il n'a pas encore reçu ce statut dans un autre pays.

L'étranger sollicitant la qualité de réfugié, devra être informé dans la langue compréhensible pour lui, à propos des règles dans la procédure de la qualité de réfugié, ainsi qu'à propos des droits qui lui sont accordés. La procédure commence lorsque l'étranger dépose personnellement la demande. On ne prend pas en compte les demandes déposées par le plénipotentiaire.

La demande de la qualité de réfugié doit contenir les données personnelles du proposant (aussi les données de son époux(se) et de ses enfants), les informations concernant le pays d'où il vient et celles qui justifient la demande de la qualité de réfugié.

La demande doit être déposée directement après le franchissement de la frontière au fonctionnaire de Garde de la frontière. Exceptionnellement, au cas du danger de la santé ou de la vie, la demande doit être déposée au plus tard de 14 jours après le franchissement de la frontière. Pareillement, Si l'étranger séjourne légalement en Pologne et par la suite des circonstances imprévues dans son pays d'origine, lui permettant d'obtenir la qualité de réfugié, il est obligé de déposer la demande durant 14 jours, après la date d'être informé sur ce fait.

L'étranger, déposant la demande de la qualité de réfugié est obligé de se soumettre à la procédure qui va l'identifier: l'apposition des empreintes, les photos. Dans les cas justifiés, on lui fait les examens médicaux: la prise de sang, des sécrétions, l'examen sanitaire de son corps et des vêtements. Au cas de refuser par l'étranger de se soumettre aux examens médicaux, sa demande ne sera pas examinée.

À partir du moment où on a commencé la procédure, quant à la qualité de réfugié, on annule la décision d'expulsion et on donne le visa temporaire à l'étranger jusqu'à ce qu'on prend la décision. La décision doit être prise 3 mois après le commencement de la procédure.

Le règlement définit le refus du statut de réfugié. Par exemple, au cas où la personne qui a déposé la demande, n'a pas rempli les conditions déterminées par la Convention de Genève et le Protocole de New York. Aussi, si elle a obtenu déjà la qualité de réfugié dans un autre pays, ou si l'organe judiciaire d'un pays appelé 3<sup>ème</sup> pays de la sûreté, a déposé la demande d'expulsion à cause des suspens de commettre le délit.

Le règlement introduit les termes du "pays d'origine qui garanti la sécurité" et "la sûreté

du 3<sup>ème</sup> pays". Le pays d'origine qui garanti la sécurité, est décrit comme pays dont le système juridique et les relations politiques ne permettent pas de persécuter à cause de la rase, la religion, la nationalité ou l'appartenance à un groupe sociale. Personne n'est torturé, traité d'une façon inhumain. Le terme "la sûreté du 3<sup>ème</sup> pays, comprend un pays qui a ratifié l Convention de Genève, le Protocole de New York et Convention de sauvegarde des droits de l'homme et de libertés fondamentales, mais surtout un pays qui donne la possibilité de déposer la demande de la qualité de réfugié.

Le règlement précise, que si l'étranger est venu sur le territoire polonais du pays d'origine qui garanti la sécurité et du 3<sup>ème</sup> pays de la sûreté, on peut lui renoncer à la procédure de la qualité de réfugié, puisque sa demande n'a pas de causes concertes. En même temps, le règlement précise dans article 53, la règle de non-refoulement, en constatant qu'on ne peut pas expulser l'étranger au pays où il pourra être persécuté à cause de la rase, la religion, la nationalité ou l'appartenance à un groupe sociale, torturé, ou traité d'une façon inhumain.

La décision de la qualité de réfugié est prise par le Ministère des Affaires Intérieures et Administratives, on éliminant la nécessité de la consultation avec le Ministère des Affaires étrangères, ce qui a diminué le temps d'attente sur la décision. On a gardé les deux instances. Comme dans le règlement précédent, on ne peut pas faire, appel de la décision de Ministre, par contre, il y a la possibilité de demander de nouveau la qualité de réfugié dans le délai de 14 jours, après avoir reçu la décision négative. En plus, à partir du 1 janvier 1990, le règlement voudra établir le Conseil des Affaires des Réfugiés, qui sera indépendant du Ministère des Affaires Intérieures et Administratives, étant l'organe d'appel de la décision de Ministère. Le Conseil va compter 12 membres, appelés par le président du Conseil de Ministre, pour 5 ans.

Il est difficile de juger ces nouvelles régulations juridiques, concernant les réfugiés, de la perspective de quelques mois. Néanmoins, ce droit met en ordre beaucoup de questions, liées avec la procédure de la qualité de réfugié, conformément à la Convention de Genève et le Protocole de New York. Pourtant de l'autre côté, on a l'impression que beaucoup des règles ne sont pas assez précis, certains d'elles ont le caractère facultatif et non pas obligatoire. Par exemple, il n'y a pas d'obligation d'assurer aux réfugiés le logement, la nourriture ou soin médical. Le règlement n'introduit pas le terme de la qualité temporaire de réfugié et aussi en prend pas en compte la possibilité de la déposition de la demande par les personnes mineures.

Les autres règles paraissent plus strictes que les précédente. Le règlement introduit les termes du "pays d'origine qui garanti la sécurité" et "la sûreté du 3<sup>ème</sup> pays", ce qui va

raccourcir la procédure de donner les décisions négatives. Si l'étranger vient du pays d'origine qui garanti la sécurité, ou du 3<sup>ème</sup> pays la sûreté, on renonce à la demande de la qualité de réfugié. La décision pourra être prise par le commandant de la Garde de la frontière selon l'article 85 § 4. Ce sont les points, les plus controversés, discutés et faisant l'objet de la protestation de la fondation de Helsinki et UNHR, qui donnent leur avis à propos le projet de ce règlement<sup>17</sup>.

Le Conseil de Ministre n'a pas rédigé la liste des pays, qui sont considérés comme le pays d'origine qui garanti la sécurité, ou la sûreté du 3<sup>ème</sup> pays (ce qui a dû être fait conformément à l'article 95). Pour cette raison, on n'a pas délivré aucune décision quant à la procédure de réfugié.

Il paraît que les solutions acquises, pourraient être bien illustrées après le fonctionnement, plus long que quelques mois. Il faut ajouter que l'article 91, par. 2 d'une nouvelle Constitution de la Pologne, nous informe que l'accord international, ratifié par la Pologne, a la priorité devant la loi, concernant le réfugié. La question la plus importante est de savoir quelle sera l'influence de tous ces règlements sur la prise de décision quant à la qualité de réfugié.

## **1.5. Acquis Communautaire**

Il faut prendre en considération, les procédures de l'Union Européenne, si la Pologne veut y adhérer

A) Les conventions qui doivent être adoptées par les pays candidats:

a) Les Conventions, admises par les pays membres avant la mise en vie le traité de l'Union Européen:

- Convention signée le 15 juin 1990 à Dublin, entrée en vigueur le 1 septembre 1997, concernant le pays qui va procéder à la délivrance d'asile.

b) Conventions à la base de l'article K.3. paragraphe 2 point c du Traité de l'Union Européenne, étant dans la phase de négociations:

---

<sup>17</sup> A. Rutkiewicz, I. Rzeplińska: *Opinia dotycząca projektu ustawy o cudzoziemcach*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, ekspertyza nr 64, listopad 1995, p. 4; *Komentarz UNHCR do projektu ustawy o cudzoziemcach*, UNHCR, Biuro Łącznikowe w Warszawie, listopad 1995, p. 52.

- le projet de la Convention, consistant à la création de “EUROPDAC” pour pouvoir comparer les empreintes des personnes qui ont déposé la demande;

c) autres conventions, traitées comme indispensable dans la réalisation des buts de l’Union: la Convention, concernant la qualité de réfugié, signée à Genève le 28 juillet 1951, et le Protocole concernant des réfugiés, signé à New York 31 janvier 1967 (ces deux conventions étaient déjà ratifiées par la Pologne)

#### B) Les actions communes

a) les positions, prises en commun

- l’attitude commun de 4 mars 1966, concernant l’harmonisation du thème “réfugié”, prenant en considération la Convention de Genève

b) les activités communes, encore discutées par le Conse

#### C) Autres instruments de l’Union Européenne

- les Résolutions, admises le 30 novembre 1992, concernant des demandes d’asile sans aucun motif

- les Résolutions, admises le 20 juin 1995, concernant les charges d’accueil des personnes rapatriées

- la conclusion, admise le 30 novembre 1992, concernant les pays dont il n’y a pas de risque de persécution

- la décision de 4 mars 1996, concernant les charges d’accueil des personnes rapatriées

- la décision de 20 juin 1997, qui se rapporte aux actes, concernant l’asile

- la décision de 11 juin 1992, concernant la création du Centre d’Information, Étude quant à l’asile (CIREA)

La liste, présentée ci-dessus, c’est le minimum que la Pologne doit effectuer pour entrer à l’Union Européenne. Il faudrait ajouter encore une liste des conventions, résolutions, actions, concernant la politique de migration.

### **La conclusion finale du domaine juridique**

⇒ L’affaire la plus importante pour la Pologne est d’adapter la loi polonaise, celle d’asile et de la qualité de réfugié aux exigences d’Acquis Communautaire. Pour cette raison , la Pologne doit très vite ratifier les conventions internationales convenables.

⇒ il faut prendre en considération que le fait de la procédure de la qualité de réfugié est très rallongée dans le temps. Pour cela, il faudra introduire le règlement juridique: si la décision de la qualité de réfugié n’est pas prise durant une année, après l’accord de la personne

intéressée, la procédure pourra être arrêtée et la personne va obtenir le droit du séjour à temps indéterminé en Pologne.

## **2. Le domaine politique**

### **2.1. La politique de migration en Pologne**

À la base des documents, rédigés par le Département de Migration et Réfugiés, les principaux principes de la politique de migration se présentent de la manière suivant <sup>18</sup>:

- 1) La politique de migration doit faciliter les contacts de commerce et d'investissements étrangères;
- 2) Elle doit respecter les obligations internationales de la Pologne, et celles liées à l'admission de la Pologne à l'Union Européenne;
- 3) elle doit être homogène sur tout le territoire polonai
- 4) la Pologne ne va pas mener une politique active de migration, et elle ne va pas encourager les gens de s'installer sur le territoire polonais, sauf les personnalités connues au monde;
- 5) la Pologne doit donner l'abri à toutes les personnes, persécutées à cause de la religion, de l'race, d'appartenance au groupe sociale. Pourtant, la politique de migration ne doit pas donner les possibilités d'abus des procédures d'asile et de la qualité de réfugié, ce qui fonde les autres pays européens.

Les thèses, énumérées ci-dessus, ce sont les directives pour les institutions polonaises qui réalisent la politique de migration. Mais, à mon avis, elles sont trop générales et ne donnent pas des indices, quels critères il faut prendre en considération quant à la prise de décision.

### **2.2. Migration légale**

---

<sup>18</sup> *Podstawowe założenia polityki migracyjnej Polski* , Materiały Departamentu d/s Migracji i Uchodźstwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Après la chute de communisme et le respect de principaux standards dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que du droit international concernant les réfugiés, la Pologne devient un pays de plus en plus attractive pour des étrangers. Cette situation résulte de quelques causes. Premièrement, la Pologne a un bon placement géographique, étant située entre les importants itinéraires de communication Est - Ouest et Nord – Sud. Deuxièmement, dans les années précédentes, la Pologne a pratiqué une politique assez libérale, celle qui concerne la délivrance de visa, par rapport aux pays de l'Union Européenne. Cette situation était bien visible envers les citoyens de l'ancien URSS, qui ont pu venir en Pologne sans posséder le visa jusqu'au décembre 1997. Puisque la stabilité politique et économique de la Pologne es relativement plus élevée que celle des pays post - communiste, la Pologne devient un pays très attractif.

Après l'ouverture en 1989 des frontières et en conséquence après les changements politiques et économiques, les mouvements de migration en Pologne n'ont pas constitué un précédent dans son histoire la plus récente. À titre d'exemple en 1990, 84 million de personnes ont franchi la frontière polonaise; en 1997, environ 266 million de personnes, alors trois fois et demie de plus, ce qui prouve le dynamisme de ce procès. En total, 1 milliard 500 million de personnes ont franchi la frontière polonaise dans les années 1990-1997.

Tableau 1. Nombre des franchissements légaux de la frontière polonaise dans les années 1990-1997

L'année	Nombre des franchissements (en mln)
1990	84,250
1991	118,107
1992	157,437
1993	185,551
1994	217,118
1995	236,940
1996	262,344
1997	266,000
TOTAL	1 527,747

Source: Données du Département de Migration et Réfugiés

Ce sont les migrations à court terme, précisément un trafic frontalier. Dans la plupart de cas, c'est un trafic quotidien des habitants de zones limitrophes pour faire des achats, passer

quelques jours de repos ou très rarement pour travailler.

On peut noter le plus grand trafic à la frontière Ouest de la Pologne (avec Allemagne). En 1997, environ 140 mln de personnes ont franchi cette frontière, c'est-à-dire 10% de plus que l'année précédente, ce qui constitue 52% de tous les franchissements en 1997. Par contre, le trafic à la frontière Sud de la Pologne (avec République Tchèque et Slovaquie) a diminué (l baisse de 4,5% par rapport à l'année 1996). En 1997, environ 95 mln de personnes ont franchi cette frontière, ce qui constitue 36% de tous les franchissements en 1997. En ce qui concerne la frontière Est de la Pologne (avec Ukraine, Biélorussie, Lituanie et Russie), en 1997, on a expédié 29 mln de personnes, dont 24 mln c'étaient des étrangers, ce qui constitue 11% de tous les franchissements en 1997. Les autres franchissements étaient faits aux ports maritimes et aéroports.

Il faut bien remarquer qu'à la frontière Est de la Pologne, les arrivées des citoyens de l'ancien URSS (environs 80%) dominant sur les départs des Polonais pour ces pays. Les proportions entre les arrivées des étrangers et les départs des Polonais, sur les autres frontières, sont assez équilibrées, même si ces premières prédominent.

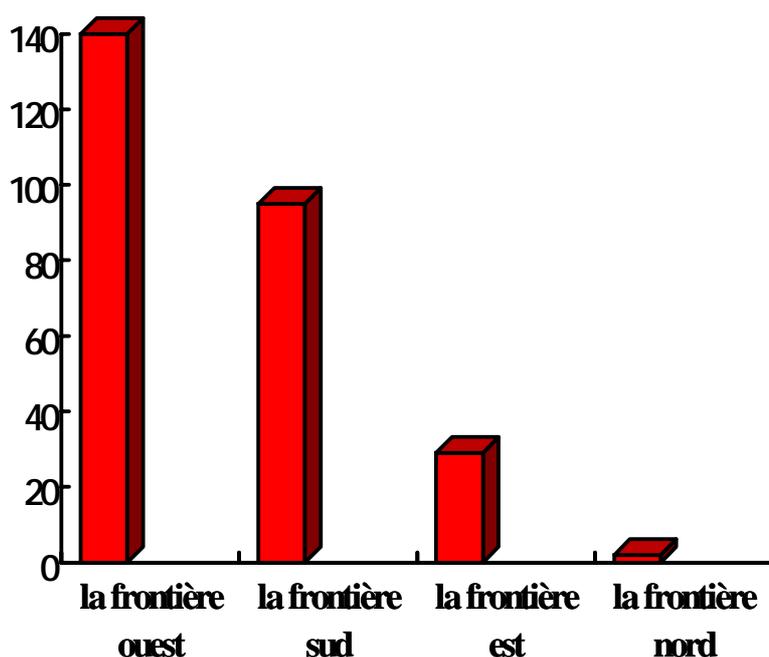
Nous pouvons remarquer la stabilisation des franchissements au niveau de la frontière polonaise dans les années 1996-1997. Elles constituent 260 mln par an, dont 1/3 ce sont Polonais et 2/3 ce sont surtout Allemands, et ensuite Tchèques, Biélorusses, Russes e Lithuaniens. À part les citoyens des pays voisins, il en y a aussi des pays comme Autriche, France, Pays-Bas, Suède, Hongrie, Royaume-Uni et USA.

Cette année, on peut atteindre la baisse des franchissements de la frontière polonaise, particulièrement celle d'Est. Cette situation résulte du fait qu'en janvier 1998 une nouvelle loi concernant les étrangers, a été mise en vigueur. Elle met en rigueur les conditions d'arrivée en Pologne. Selon les données d'Office de Statistique, dans le premier trimestre 1998, il y a eu l baisse de 17% du trafic à la frontière Est. Le nombre de franchissements a diminué jusqu'à moitié à la frontière avec Biélorussie et Ukraine. Il faut bien remarquer que la Pologne tire des profits du trafic frontalier, car les étrangers, qui sont venus en Pologne en 1997 ont dépensé 4 mld \$, dont ils ont consacré 1,9 mld à faire des achats (nourriture, essence, chaussures et certains services)<sup>19</sup>.

Diagramme 1. Nombre des franchissements légaux des frontières polonaises en 1997 (en mln).

---

<sup>19</sup> "Życie" 16-17 maja 1998.



Source: Élaboration propre sur la base des données d'Office de Statistique

Le gouvernement polonais s'est trouvé dans une situation assez difficile, parce que d'un côté, il veut adapter le règlement polonais concernant le visa aux exigences de l'Union Européenne. D'autre coté, le gouvernement doit prendre en compte que les bénéfiques du trafic frontalier qui diminuent considérablement le déficit de la Pologne dans le domaine du commerce extérieur. La baisse des arrivées des étrangers de la frontière Est a provoqué: l'aggravation de la situation économique des entreprises polonaises (qui se concentrent sur des besoins de petits commerçants de l'ancien URSS); l'augmentation du chômage et les protestations. Ce fait concerne surtout des villes frontières qui sont liées économiquement avec Ukraine, Biélorussie et Lituanie. Pour changer cette situation le gouvernement polonais voudrait encourager des étrangers par la baisse des frais de visa, par la délivrance de visa d'entrée à plusieurs fois, et par le règlement grâce auquel, les touristes vont récupérer l'impôt sur TVA. Le gouvernement voudrait réaliser tous ces projets ci-dessus au milieu de cette année. Selon le ministre de finance, L. Balcerowicz, il faut que la convention de 1979, faite entre la Pologne et l'ancien USRR soit toujours en vigueur (elle concerne les citoyens de zones

limitrophes). Cette convention leur donne la possibilité du trafic sans visa<sup>20</sup>.

### 2.3. Migration illégale

L'ouverture de la frontière polonaise a les points positifs et négatifs. L'un d'eux est la migration illégale. Selon les données, le nombre de personnes, arrêtées par Garde de la frontière à cause des franchissements illégaux, augmente systématiquement chaque année. À titre exemple, en 1997 la Garde de la frontière a arrêté environ 5 500 de personnes, ce qui constitue 10% de plus que l'année précédente. Parmi ces personnes arrêtées, 40% ce sont les Polonais. Les autres, ce sont les étrangers d'Asie (Sri Lanka, Inde, Pakistan, Bangladesh, Afghanistan).

À partir de 1993, la Garde de la frontière a noté 52 cas des franchissements illégaux de la frontière polonaise aérienne. Dans la plupart des cas, c'était le secteur frontalier avec Lituanie. En 1993, on a noté 5 cas de ce type, en 1994 - 17, en 1995 - 20, en 1996 - 7, en 1997 - 3. Comme nous voyons, depuis l'installation des nouvelles postes de radiolocation à la frontière Est et en plus grâce aux patrouilles constantes de deux hélicoptères, le nombre de franchissements illégaux aériennes a diminué.

Il faut ajouter que le nombre d'immigrants illégaux, ou ceux qui ont passé légalement la frontière polonaise, mais qui restent sur le territoire polonais sans visa de séjour ne diminue pas. Selon les statistiques, c'est à peu près 100 milles personnes. Aussi, on note l'augmentation de nombre des étrangers sans documents, arrêtés par la police à l'intérieur de la Pologne. Il s'agit des groupes organisés (plus que 10 personnes), qui attendent pour partir à l'est. La Pologne est un pays de transit. L'un des itinéraires passe d'Alma-Ata - Moscou/Saint Petersburg - Minsk - Vilnius - à la Pologne; l'autre, de Bulgarie, Roumanie, Hongrie, Ukraine jusqu'à Pologne. Le troisième itinéraire mène par les pays baltes (voir Annexe - tableau 1).

La croissance du nombre des personnes, transmises par l'Allemagne à la Pologne, conformément à l'accord de réadmission, nous fournit des informations sur ce fait.

---

<sup>20</sup> "Rzeczpospolita" 20 luty 1998.

Tableau 2. Nombre des personnes, transmises par l'Allemagne à la Pologne, conformément à l'accord de réadmission.

L'année	Nombre de personnes
1994	3 135
1995	4 064
1996	4 848

Source: Données du Commissariat de la Garde de la frontière

#### **2.4. La caractéristique du problème des réfugiés en Pologne.**

La Pologne est un pays de transit et non pas de destination pour les personnes qui veulent obtenir la qualité de réfugié. Quand même, on observe les premiers symptômes du changement de ce phénomène. Mais la plupart des formulaires pour obtenir la qualité de réfugié, est souvent déposé dans trois situations typiques:

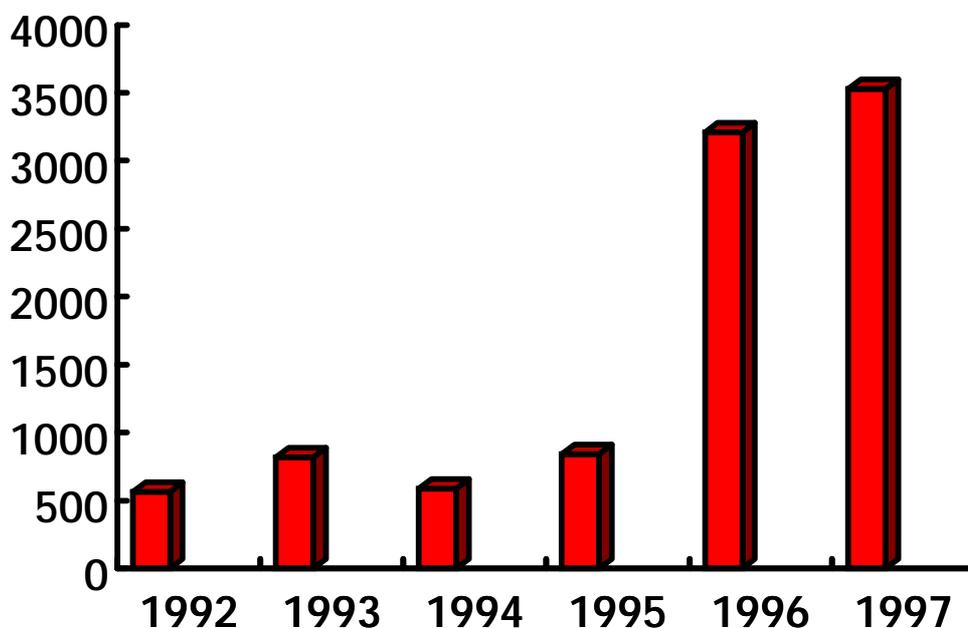
- 1) après l'arrêt par Garde de la frontière au moment de franchir illégalement l'une des frontières polonaises;
- 2) après l'arrêt par la police à l'intérieur de la Pologne, sans documents nécessaires qui donne le droit de séjour en Pologne;
- 3) après la transmission d'un étranger de l'Allemagne à la Pologne

La déposition du formulaire pour obtenir la qualité de réfugié, protège l'étranger d'une expulsion immédiate de Pologne, mais en même temps l'éloigne des pays d'Ouest. Pour les personnes qui n'ont pas de chance d'obtenir la qualité de réfugié, le séjour temporaire en Pologne donne la possibilité de passer illégalement à l'Ouest.

Dans les années 1992-1997, On peut observer le dynamisme quant au nombre des demandes de la qualité de réfugié. Selon les données du Département de Migration et Réfugiés, la demande de la qualité de réfugié a augmenté en 1997, 4 fois (3 531 personnes) par rapport à 1995 (843 personnes) et 6 fois par rapport à 1992 (567).

Il faut ajouter que durant la période de la nouvelle loi concernant les étrangers, à partir de 1 janvier jusqu'à 8 mai 1998 on a déposé 620 demandes sur 680 personnes.

Diagramme 2. Nombre des personnes, qui ont déposé la demande de la qualité de réfugié, dans les années 1992-1993



Source: Poland. Statistical Data on Migration 1990-1996, Office for Migration and Refugee Affairs, Warsaw, May 1996; Poland. Statistical Data on Migration 1994-1997, Department for Migration and Refugee Affairs, Warsaw, March 1998

Dans les années 1992-1997, en global, 9 569 personnes ont demandé la qualité de réfugié, ce qui constitue un fragment pour mille de nombre total des réfugiés dans le monde. Selon l'UNHCR il y en avait 27 mln en 1995, dont 14 mln c'étaient les réfugiés *de iure* – c'est-à-dire, ceux qui ont effectué les exigences la Convention de Genève<sup>21</sup>.

Peut-être, le meilleur renvoie, ce sera la comparaison de la Pologne avec d'autres pays européens quant aux demandes de la qualité des réfugiés. En 1996, le total des formulaires déposés dans les pays de l'Union Européenne – 220,2 mille, dont plus que la moitié en

<sup>21</sup> *The State of the World's Refugees 1995. In Search of Solutions*, United Nations High Commissioner for Refugees, Oxford 1995, p.247-248.

Allemagne – 116 mille, ensuite en Angleterre – 27,8 mille, aux Pays-Bas – 22,8 mille, en France – 17,1 mille, en Belgique – 12,2 mille, en Suède – 5,7 mille, en comparaison avec Autriche ou Espagne – 3,6 mille. En Pologne, en 1996, 3 211 personnes ont demandé la qualité de réfugié ce qui constitue 1,45% de toutes les demandes d’asile déposées sur le territoire de l’Union Européenne. Seulement en Finlande, Grèce, Portugal, Italie, Irlande e Luxembourg, on a déposé moins de demandes qu’en Pologne<sup>22</sup>.

Prenant en compte la perspective d’entrée de la Pologne à l’Union Européenne, le nombre de réfugiés systématiquement va augmenter. À présent, il est difficile de préciser les chiffres concrets, mais probablement la Pologne va récupérer une partie des réfugiés, qui voudront partir en Allemagne. Il est fort probable qu’après l’admission de la Pologne à l’Union Européenne, le nombre de réfugiés pourra augmenter d’une manière significative par rapport à la situation présente.

Le nombre des demandes de la qualité de réfugiés, déposés en Pologne est pareille avec celles des autres pays post-communiste d’Europe Sud - Centrale. Il faut souligner qu’au total, le nombre de personnes qui veulent obtenir la qualité de réfugié dans ces pays (avec la Pologne), constitue environs 5% de toutes les demandes d’asile déposées sur le territoire de l’Union Européenne.

Tableau 3. Nombre des personnes qui veulent obtenir la qualité de réfugié dans les pays d’Europe Sud-Central

Pay	Nombres des personnes
Bulgarie	1 585
Tchèque	2 158
Hongrie	667
Roumanie	1 232
Slovaquie	415
Slovénie	35
Total	6 092

<sup>22</sup> European Series, 1997, Vol. 3, No 2, *3rd International Symposium on the Protection of Refugees in Central Europe, 23-25 April 1997, Budapest*, UNHCR, Geneva 1997, p.73.

Source: UNHCR: European Series, Vol.3, No 2, p.73.

Tableau 4. Décisions de la qualité de réfugié, déposées en Pologne dans les années 1992-1997

Année	Nombre des personnes			
	Décisions positives	Décisions négatives	Formulaires annulés et autres	Total
1992	75	58	0	133
1993	61	135	237	433
1994	391	189	363	943
1995	105	193	394	692
1996	120	374	1 457	1 951
1997	139	588	3 148	3 875
	891	1 537	5 599	8 027

Source: Poland. Statistical Data on Migration 1990-1996, Office for Migration and Refugee Affairs, Warsaw, May 1996, pp. 49-50; Poland. Statistical Data on Migration 1994-1997, Department for Migration and Refugee Affairs, Warsaw, March 1998, p. 40.

Pendant la période de 1 janvier à 31 mars 1998, on a exécuté 11 décisions positives, 225 négatives et annulé 317 formulaires.

Depuis quelques années, les décisions positives sont placées au-dessous 150 par an, ce qui n'est pas un nombre considérable, prenant en compte 8 à 9 mille d'autorisation de séjour avec le droit du travail.

Il est intéressant de voir comment se manifeste la comparaison entre le nombre des personnes qui ont reçu les décisions positives par rapport au total de toutes les décisions. En pourcentage, pour chaque année, cela se présente de la manière suivante:

1992	56%
1993	14%
1994	41%
1995	15%
1996	6%
1997	3,5%

La diminution de nombre des décisions, présentées en pourcentage résulte non seulement de la procédure plus rigoureuse, ce que nous ne pouvons pas exclure, mais surtout de grand nombre de l'annulation des formulaires, à cause de la disparition du territoire polonais des personnes qui les ont déposés. Les annulations, elles sont les plus caractéristiques dans la procédure polonaise d'asile. Prenant en considération, toutes les personnes prises de l décision, dans les années présentées ci-dessous, on a annulé le nombre de formulaires suivant (en pourcentage):

1992	0,0%
1993	54,7%
1994	38,4%
1995	56,9%
1996	74,6%
1997	81,2%

En total, dans les années 1992-1997, on a annulé la procédure concernant la qualité de réfugié envers 5,5 mille personnes, ce qui constitue 70% de toutes les décisions prises en comptes. L'une des causes est une longue période d'attente pour obtenir la décision, concernant la qualité de réfugiés. Ce procédé donne la possibilité aux personnes qui déposent la demande d'essayer franchir illégalement l'un des frontières des pays de l'Europe Ouest. La deuxième cause est que la plupart de ces gens s'est trouvée en Pologne par hasard et la déposition de la demande de la qualité de réfugié leur protège devant l'expulsion. En Pologne, il s'agit plutôt de la migration économique, caché sous prétexte de la volonté de la qualité de réfugié. En tout cas, une considérable disparition des réfugiés confirme la thèse que par la Pologne mène l'itinéraire de transit très bien organisée. Les réfugiés profitent de cette situation, en traitant la Pologne comme un arrêt pour partir à l'Ouest.

Les hommes constituent la majorité des personnes qui veulent obtenir la qualité de réfugié, ce qui est contraire dans le monde. Bien sûr, on peut traduire ce fait que loin des émeutes, le nombre de femmes et enfants diminue. Mais, si nous sommes d'accord que la migration en Pologne, c'est un phénomène économique, il nous paraît compréhensible si grand nombre d'hommes. D'un autre côté, si on prend en considération le nombre de décisions

positives (prenant aussi en compte le sexe), les proportions commencent à changer. Un tiers de décisions positives était délivré pour les femmes. Ce fait nous prouve qu'à cause des persécutions ou la situation économique dans leur patrie, les femmes se sont trouvées sur l territoire polonais.

Tableau 5. La statistique des décisions positives (selon le sexe), concernant la qualité de réfugié dans les années 1992-1997.

L'année	Femmes	Hommes	Total	La part de femmes, prenant en compte toutes les décisions
1992	20	52	72	27,7%
1993	11	44	55	20,0%
1994	145	140	285	50,8%
1995	18	78	96	18,7%
1996	16	93	109	14,6%
1997	28	95	123	22,7%
Total	238	502	740	32,1%

Source: Élaboration propre sur la base des données du Département de Migration et Réfugiés

Prenant en considération l'aspect géographique, on voit le changement des nationalités de gens qui attendent la qualité de réfugié. En 1993, les réfugiés de Bosnie et Herzégovine ont constitué 67%; en 1994, presque la moitié c'étaient les réfugiés d'Arménie. En 1995, presque la moitié c'étaient les réfugiés d'Arménie, Inde, Russie, Afghanistan et Sri Lanka. De même, en 1996 la plupart venait de Sri Lanka, Afghanistan, Arménie, Irak et Inde. En 1997, ces derniers avec les réfugiés de Pakistan et Bangladesh ont constitué 82% de toutes les personnes qui attendaient la qualité de réfugié (voir Annexe: tableau 2).

Tableau 6. Nombre des personnes, voulant obtenir la qualité de réfugié selon le pays, dans les années 1992-1997

Pay	Nombre des personnes	
	Voulant obtenir l qualité de réfugié	Qui a obtenu l qualité de réfugié
Sri Lanka	1560	53
Arménie	1379	9
Afghanistan	1189	36
Bosnie-Herzégovine	747	391
Irak	691	33
Pakistan	601	3
Inde	511	0
Bangladesh	438	0
Somalie	340	158
Russie	252	12

Source: Données du Département de Migration et Réfugiés

La comparaison entre le nombre des personnes voulant obtenir la qualité de réfugié et ceux qui ont obtenu la qualité de réfugié, peut être traitée comme indice supplémentaire concernant le caractère de migration de pays différents.

## 2.5 Les procédés d'accorder asile politique en Pologne

À partir de 1989 jusqu'à présent, personne n'a obtenu en Pologne l'asile, bien que 31 personnes (27 formulaires) aient déposé la demande d'asile. Les citoyens de pays qui ont demandé l'asile: Afghanistan, Albanie, Azerbaïdjan, Bangladesh, Biélorussie, Bosnie-Herzégovine, Chine, Yougoslavie, Cambodge, Allemagne, Pakistan, Russie, Syrie, Suède, Togo, Ukraine et Vietnam.

Selon la presse, le chef d'opposition biélorusse Zenon Paznik prenait en considération la demande d'asile en Pologne. Finalement, il a reçu la qualité de réfugié aux Etats-Unis.

Dans la loi polonaise, il n'y a pas de critères précis, à la base desquels on donne l'asile. C'est une décision politique, prise avec l'intérêt du pays. Il y a quelques raisons de refuser l'asile par l'Etat polonais. Il paraît qu'une partie des formulaires pourra être exécutée selon la procédure, réglée par la Convention de Genève. Pourtant, l'octroi d'asile peut aggraver les relations avec un pays dont vient le citoyen qui a reçu l'asile. C'est une principale cause de ne pas accorder par la Pologne le droit d'asile après 1989.

L'autorité polonaise préfère plutôt au lieu d'accorder l'asile, elle donne l'accord de séjour à durée indéterminée. On peut fournir l'exemple de l'affaire de Siergiej Stankiewicz - ancien conseiller de Boris Jelcyn. Le procureur de Russie a demandé son extradition, en l'accusant de la corruption. Nous ne savons pas si Siergiej Stankiewicz a demandé d'asile en Pologne, mais ce qui est sûr, ce que le tribunal polonais a refusé de l'envoyer en Russie et que Siergiej Stankiewicz a reçu l'accord de séjour à durée indéterminée.

## **2.6 Les principaux problèmes liés avec l'accord et l'obtention de la qualité de réfugié**

Le problème fondamental concernant la délivrance de la qualité de réfugié est qu'il faut attendre très longtemps pour l'obtenir. Selon le code de procédure administrative, la décision doit être prise pendant 2 mois (dans une nouvelle, on a prolongé pour 3 mois). En réalité, les gens attendent 7-9 mois quant à la 1<sup>ère</sup> instance et ensuite quelques mois quant à la 2<sup>ème</sup> instance. Dans le cas de porter la plainte au Tribunal Administratif, la situation se répète, et même, de temps en temps, il faut attendre un an et demi. Dans certains cas, la période d'attente de la prise de décision à la 1<sup>ère</sup> instance était de 2 ans. Il arrive aussi les cas qu'il fallait attendre 3 ans et les décisions n'étaient pas toujours positives. Il y a de différentes causes de ce procédé concernant les réfugiés.

L'un d'elles est la nécessité de consulter auprès de Ministère des Affaires étrangères pour prendre la décision, ce qui rallonge la procédure. Selon une nouvelle loi de 27 décembre 1997, on a suspendu cette exigence. Les autres causes ont le caractère d'organisation ou institutionnel. Dans le Département de Migration et Réfugiés seulement 45 personnes sont engagées, dont s'occupent directement des demandes de la qualité de réfugié. Il faut remarquer qu'il a un droit, exigent que le même employé ne peut pas préparer la décision de la 1<sup>ère</sup> et la 2<sup>ème</sup> instances. Il y

a aussi des problèmes techniques. À Varsovie, il n'y a qu'un interprète juré de la langue tamoul et le nombre de réfugiés de Sri Lanka en 1997 a dépassé 850 personnes). Les services polonaises d'immigration ont les mêmes problèmes de trouver les interprètes jurés dans les langues asiatiques. La connaissance de ces langues en Pologne est très rare. Dans certains cas, pour pouvoir interroger l'étranger, on s'adresse aux retenus de son pays pour qu'ils puissent traduire à l'anglais de niveau très bas. Ensuite, on rédige le protocole qui n'est pas entièrement traduit dans la langue compréhensible pour le potentiel réfugié. Pour cela, Amnesty International a émis une reproche envers l'autorité polonaise de ne pas respecter la procédure individuelle, concernant la demande des réfugiés<sup>23</sup>.

Autres problème résulte des lacunes en droit polonais. Deux semaines après la décision négative, le réfugié perd le droit de rester au centre de réfugié, étant privé en même temps d'aide sociale et médicale. Mais, il ne peut pas être expulsé du territoire polonais, au moment de formuler la 2<sup>ème</sup> demande. Le règlement du 6 avril 1998, de Ministère des Affaires Intérieures et Administratives a changé cette question, parce qu'il donne à l'étranger (qui a reçu la décision négative quant à la qualité de réfugié et qui a déposé la 2<sup>ème</sup> demande), la possibilité solliciter les prestations en dehors du centre de réfugié (dans l'asile de nuit), en payant 60% de tous les frais (nourriture et logement), jusqu'à recevoir la réponse.

Il y a aussi un problème, lié avec l'abus des prisons de déportations envers les étrangers qui ont franchi illégalement la frontière. En vertu du procureur, les réfugiés peuvent être détenus 90 jours, même s'ils demandent la qualité de réfugié. Après ce temps, ils sont libérés et dirigés dans le centre de réfugié, même si leur statut juridique n'est pas clair. Puisque les procédures concernant les réfugiés durent très longtemps, ici nous voyons le paradoxe. Au début, l'étranger est arrêté et mis en prison pour 3 mois à cause d'un franchissement illégal. Ensuite, il est libéré. Dans la plupart des cas, les étrangers, libérés de la prison, essaient de nouveau franchir illégalement la frontière. Le défenseur de droits civiques et les représentants d'Amnesty International ont formulé les objections à propos de prisons sans un contrôle juridique<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> "Rzeczpospolita" 7 maja 1997.

<sup>24</sup> "Zycie" 4 kwietnia 1997.

## **La conclusion finale du domaine politique**

- ⇒ le problème principale: il faut raccourcir les procédures d'asile pour 3 mois;
- ⇒ prenant en compte les personnes qui ont voulu franchir illégalement la frontière polonaise, en ensuite ils ont déposé la demande de la qualité de réfugié, la procédure, concernant la demande, doit avoir le caractère prioritaire pour éliminer les situations dont les personnes sont détenues en prison pendant 90 jours, et après cette date, elles sont libérées;
- ⇒ puisqu'il y a beaucoup de reproches, formulées par Amnesty International, de ne pas respecter les procédures de l'interview, il est indispensable d'enregistrer tout sur 1 magnétophone et garder au cas de le présenter comme le preuve;
- ⇒ il faut élaborer la collaboration avec les voisins de la Pologne (particulièrement avec les pays de l'ancien URSS), dans le but de combattre la migration illégale;
- ⇒ il faut organiser une équipe des interprètes (s'il s'agit de la connaissance des langues asiatiques, très peu connues en Pologne), en recrutant parmi les personnes qui ont reçu la qualité de réfugié, ou en créant les fonds spéciaux pour les étudiants de la linguistique;
- ⇒ il paraît indispensable d'introduire dans l'école les éléments concernant le problème, concernant les réfugiés;
- ⇒ il est indispensable de rédiger le programme d'adaptation pour les personnes, qui ont reçu la qualité de réfugié;

## **3. Le domaine institutionnel**

Les institutions qui participent à la rédaction et la mise en oeuvre de la politique de migration au nom de la Pologne:

- Département de Migration et Réfugiés de Ministère des Affaires Intérieures et Administratives
- Office de Voïévodi
- Garde de la frontière
- Police
- Ministère du Travail et Politique Sociale
- Département Consulaire d'Émigration de Ministère des Affaires Etrangères

- Bureau de Sécurité Nationale
- Office de Protection National
- Chancellerie Présidentielle
- Département des Affaires publiques de Ministère des Affaires Intérieures et Administratives
- Ministère de la Justice

Les devoirs principaux concernant la qualité de réfugié du Département de Migration et Réfugiés sont suivants:

- a) accueil des personnes qui veulent obtenir la qualité de réfugié;
- b) la procédure qui va déterminer la qualité de réfugié;
- c) soins des étrangers qui veulent obtenir la qualité de réfugié;
- d) opiner les formulaires des réfugiés

Le Département de Migration et Réfugiés est responsable s'il s'agit de questions de migration, la délivrance de la qualité de réfugié, l'octroi d'asile, mais aussi il surveille la bonne réalisation de tous ces devoirs par l'administration locale et territoria <sup>25</sup>.

Domaine d'activité du Département de Migration et Réfugiés:

- 1) Les questions concernant la législation du séjour de l'étranger sur le territoire polonais
- 2) Les questions concernant la qualité de réfugié et l'octroi d'asile:
  - a) acceptation des formulaires et la délivrance des décisions concernant la qualité de réfugié et l'octroi d'asile
  - b) la délivrance et le prolongement des documents de séjour pour les réfugiés
  - c) la coordination des activités de l'administration de l'État qui s'occupe des questions des réfugiés et des personnes qui demandent l'asile; la planification et l'organisation des activités d'intégration et d'assimilation
  - d) la définition des règles quant au séjour des réfugiés sur le territoire polonais, dont la garantie des conditions de réfugiés
  - e) l'organisation du rapatriement, de l'émigration et la liaison des familles
- 3) Les questions concernant le registre:
  - a) le registre des formulaires déposés et délivrés

---

<sup>25</sup> Le règlement d'organisation du Département de Migration et Réfugiés de Ministère des Affaires Intérieures et Administratives du 4 janvier 1997.

- b) l'administration du système de registre
  - c) la mise de l'archive des étrangers, voulant obtenir la qualité de réfugié
- 4) Les questions concernant la migration
- a) la rédaction des actes juridiques quant aux conditions d'entrée de transit, de départ et de séjour des étrangers
  - b) la rédaction et publication des expertises, des données statistiques concernant le mouvement de migration

Les compétences particulières du Département de Migration et Réfugiés apparaissent en autres dans<sup>26</sup>:

- 1) la prise des décisions administratives de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> instance au nom de Ministère des Affaires Intérieures et Administratives
- 2) la participation dans la procédure judiciaire devant le Tribunal Administratif et Tribunal Suprême
- 3) la coopération avec l'administration
- 4) la rédaction des projets des actes juridiques, des opinions
- 5) l'examen des plaintes et propositions

Comme nous voyons les compétences du Département de Migration et Réfugiés sont assez large et les affaires liées avec l'asile et la qualité de réfugié constituent une partie des devoirs. Dans le Département de Migration et Réfugiés, en 1989 seulement 45 personnes étaient engagées, dont 9 s'occupaient directement des demandes de la qualité de réfugié. c'est l'un des motifs de la prolongation de la procédure.

Le Département de Migration et Réfugiés surveille une bonne administration des centres pour les personnes qui attendent la qualité de réfugié. Le nombre et la localisation des centres (avec le nombre des places), destinés aux personnes qui attendent la qualité de réfugié (selon les données de la moitié d'année 1997):

- Centre des Réfugiés à Dê baku (commune Podkowa Leśna), environs 120 **personnes; une seule centre adapté aux fonctions de réception à peu près 200 personnes;**
- Jacharka à côté de Sierocka (dép.de Varsovie), environs 60 personnes;
- Wiśniowa Góra, environs 50 personnes;
- Łomża, environs 70 personnes;

---

<sup>26</sup> Ibidem p. 3.

- Łuków, environs 30 personnes;
- Pcim, environs 60 personnes;
- Pomiechówek, environs 30 personnes;
- Smoszewo, environs 60 personnes;
- Białobrzegi, environs 50 personnes;
- Lublin, environs 110 personnes

En début de 1998, il n'y a que les centres à Łuków, Łomża, Lublin, Smoszewo et le **centre principal à Dębaku**. Les personnes qui sont hébergés dans ces centres, à part la nourriture, le logement, ils ont le droit à l'aide de psychologue, de juriste. En plus, les réfugiés peuvent participer aux cours de polonais. Les frais d'entretien des ces centres sont très élevés, car le séjour d'une personne, pour une période d'un mois coûte 1000 PLN <sup>27</sup>, ce qui correspond au salaire moyenne en Pologne. Il faut ajouter que le juristes et le médecin sont payés de UNHCR. Le centre possède personnel de service, ce qui donne que les frais ce centre sont très élevés.

Le Département de Migration et Réfugiés s'occupait aussi de l'intégration des personnes qui ont reçu la qualité de réfugié en Pologne. C'est un problème très important, délicat, exigeant une rédaction à part. Ici, on va signaler certains aspects. L'intégration, c'est un problème à une longue durée, qui exige de la part de la société une acceptation et la préparation. Pour la plupart des milieux, c'est un problème pas du tout connu. La rencontre de différentes cultures peut causer les malentendus et même les conflits <sup>28</sup>.

Prenant en considération, le problème de l'adaptation de réfugié avec la société, le Département de Migration et Réfugiés a présenté les principes de la politique d'adaptation, et ensuite il a rédigé le Programme d'Adaptation Individuelle (PIA) pour les personnes qui ont obtenu la qualité de réfugié. Ce programme a eu pour but d'aider de trouver un travail, le logement, l'apprentissage de la langue polonaise ect... En total, on a déposé 137 des demandes, dont 108 étaient positives, 29 négatives. En total on a signé 102 accord <sup>29</sup>. Les

---

<sup>27</sup> Les informations,obtenues du chef du center à Lublin.

<sup>28</sup> Ce problème est bien présenté dans le livre de H. Grzymały - Moszczyńskiej et E. Nowickiej "Goście i gospodarze. Problemy adaptacji kulturowej w obozach dla uciekinierów i otaczających je społecznościach lokalnych", qui va être publié en fin de juin.

<sup>29</sup> Les données du Département de Migration et Réfugiés

conditions financiers de la participation sont présentés dans l'annexe - tableau 3. Le programme a été définitivement fini, cette année. Actuellement, il est difficile de juger les effets de ce programme. Pour certains, c'était le moyen indispensable dans le processus de l'adaptation. Les autres ont consacré de l'argent pour acheter les billets et quitter la Pologne.

Pour le Département de Migration et Réfugiés, les devoirs supplémentaires n'étaient pas une bonne idée, pendant en compte le nombre des personnes, travaillant dans le Département. Actuellement, à partir de demi avril 1998, Le Ministère de Travail et Politique Sociale s'occupent de ces problèmes<sup>30</sup>.

Il paraît indispensable de décrire l'activité des organisations non-gouvernementales qui s'occupent de la question d'aide aux réfugiés.

UNHCR - siège à Varsovie, existe depuis 1992. Les principaux devoirs<sup>31</sup>:

- le soutien de la construction de l'infrastructure juridique et institutionnelle pour traiter les réfugiés selon le standard européen;
- l'éducation sur le problème des réfugiés

Elle a participé en 1992 au financement du centre à Dębaku. La même année, elle a commencé le programme du conseiller juridique gratuit pour les étrangers, en coopération avec la Fondation de Helsinki. L'année suivante, elle a réalisé le programme d'aide sociale pour les réfugiés, en collaboration avec Action Humanitaire Polonaise. Elle organise aussi les formations de travail pour les réfugiés, mais aussi les conférences, sur le sujet des réfugiés, les standards internationaux pour les organisations non-gouvernementales. Elle prépare les programmes d'éducation pour les jeunes.

#### Croix Rouge

Jusqu'à 1991, la Croix Rouge, était l'unique organisation qui portait l'aide aux étrangers. Elle s'occupait des groupes africains, arabes, allemands. Elle a accueilli les réfugiés de Yougoslavie, obligés de quitter leur patrie à cause de la guerre. Elle s'occupait de 13 centres des réfugiés. À partir de 1991, lorsque la Pologne a signé la convention de Genève, elle aide individuellement aux réfugiés. Elle dirige le Centre d'Information et d'Aide pour les réfugiés à

---

<sup>30</sup> Les accords, entre Département de Migration et Réfugiés et Le Ministère de Travail et Politique Sociale du 16 avril 1998, concernant la collaboration dans la domaine de coordination des activités qui servent à l'intégration des étrangers qui ont obtenu la qualité de réfugié

<sup>31</sup> Les informations du bureau UNHCR

Varsovie, Lublin et Cracovie<sup>32</sup>. Elle aide aussi aux réfugiés qui sont détenus dans les prisons.

#### Action Humanitaire Polonaise

Elle réalise le programme d'aide sociale pour les réfugiés, en collaboration avec UNHCR. Elle a créé le Centre d'Aide pour les Réfugiés, dont environ 1000 personnes ont profité. Depuis 1996, elle possède la maison à Varsovie pour les réfugiés, dont environ 30 personnes peuvent se réfugier. Elle réalise le programme d'intégration pour 60 personnes. Dernièrement, elle a créé le fond qui a pour but de réunir les familles séparées de Sri Lanka<sup>33</sup>.

#### Caritas

C'est une organisation qui porte l'aide à tous les étrangers dans la domaine du droit de migration et du droit de famille, des procédures juridiques et administratives. Elle possède 4 bureaux dans différentes parties de la Pologne. Cette année, elle a ouvert le bureau, près de la frontière à Zgorzelec - où elle fait le monitoring, aide aux réfugiés.

#### Le Comité de Helsinki

Il a été créé en 1982, comme l'organisation clandestine L'une de ces domaines est le droit des étrangers en Pologne, en particulier des réfugiés. Il offre l'aide gratuite quant aux conseils juridiques, aide aux étrangers dans la procédure des réfugiés (surtout devant le Tribunal<sup>34</sup>). En 1997, la Fondation a offert l'aide à environ 700 personnes dans la domaine juridique<sup>35</sup>. La Fondation a décidé de rédiger un projet d'une nouvelle loi quant aux étrangers. Elle a publié les informations qui contiennent les informations principales pour les réfugiés.

#### Amnesty International

Elle porte l'aide aux personnes persécutées à cause de leurs opinions. C'est une organisation qui ne critique pas le gouvernement d'un pays, dont elle a le siège. C'est aux compétences du central. À la suite de la visite, en Pologne, les membres d'Amnesty International ont rapproché au pouvoir polonais de ne pas respecter les procédures des réfugiés -manque des interprètes, pas d'approche individuelle quant à la procédure de délivrance de la qualité de réfugié.

En concluant l'activité des organisations non-gouvernementales qui portent l'aide aux réfugiés, on voit que chaque organisation s'occupe d'un domaine concret, conformément à

---

<sup>32</sup> Les données d'information de PCK.

<sup>33</sup> Les données de l'Action Humanitaire Polonaise

<sup>34</sup> Rapport on Realisation of Program 1997, Helsinki Foundation of Human Rights, p.1 .

<sup>35</sup> "Z Obcej Ziemi", 1998, nr 3, p.13.

leur caractère d'activité. Ici les organisations non-gouvernementales se complètent parfaitement.

### **La conclusion finale du domaine institutionnel**

⇒ le problème principale est quitter par le Département de Migration et Réfugiés les structures de Ministère des Affaires Intérieures et Administratives et la création d'une nouvelle structure - Office des Affaires de Migration et Réfugié, soumise au Premier Ministre et le Parlement

⇒ il est indispensable d'augmenter le nombre des places dans le Département, jusqu'au niveau qui permet à la procédure de la demande de la qualité de réfugié, durant les 3 mois.

⇒ le Département de Migration et Réfugiés devrait transmettre les moyens financiers aux organisations non - gouvernementales, au lieu d'administrer tout seul les centres des réfugiés (sauf les centre à Dëbaku ). Les frais d'entretien de ces centres **pourraient** être plus bas qu'actuellement. De cette façon l'argent épargné, pourrait servir à la réorganisation du Département à l'Office et en avenir à la création de nouveaux postes pour les fonctionnaires régionaux; il en résulte que le Département et non pas office doit se concentrer sur:

- une procédure efficace quant à la qualité de réfugié et le droit d'asile

- la service juridique

- l'analyse, le prognose, le monitoring du phénomène des réfugiés; les autres fonctions, qui ne sont pas liées directement, doivent être transmises aux organisations non-gouvernementales

### **La conclusion final**

En prenant en considération toutes les recherches, on peut constater qu'en Pologne on a créé la base du fonctionnement du système, protégeant les réfugiés, qui contient une partie juridique, politique et institutionnelle. Ce système est dans la phase du développement constante (in statu nascendi), alors il exige les modifications convenables. On a constitué les garanties juridiques de la protection des réfugiés. Il est nécessaire de les bien adopter à l'Acquis Communautaire. La chaîne la plus faible est la procédure de réfugié. On peut l raccourcir par la réorganisation des structures gouvernementales institutionnelles. Il est

nécessaire aussi de préparer de la mise en oeuvre des programmes d'adaptation pour les personnes qui obtiennent la qualité de réfugiés.