



QUATRIÈME AVIS SUR LES PAYS-BAS

COMITE CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES

Adopté le 3 avril 2023

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/IV(2022)1

Publié le 24 août 2023

Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

www.coe.int/minorities

Table des matières

RÉSUMÉ	5
I. PRINCIPAUX CONSTATS	7
PROCÉDURE DE SUIVI.....	7
APERÇU GÉNÉRAL DE LA SITUATION ACTUELLE.....	8
ÉVALUATION DES MESURES PRISES POUR METTRE EN ŒUVRE LES RECOMMANDATIONS NÉCESSITANT UNE ACTION IMMÉDIATE.....	10
ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES AUTRES RECOMMANDATIONS.....	11
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	13
ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE.....	13
ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE.....	17
ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE.....	21
ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE.....	23
ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE.....	30
ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE.....	31
ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE.....	32
ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE.....	33
ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE.....	34
ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE.....	39
ARTICLE 16 DE LA CONVENTION-CADRE.....	41
ARTICLES 17 ET 18 DE LA CONVENTION-CADRE.....	42
III. CONCLUSIONS	44
RECOMMANDATIONS NÉCESSITANT UNE ACTION IMMÉDIATE.....	44
AUTRES RECOMMANDATIONS.....	44

RÉSUMÉ

Les Pays-Bas continuent d'assurer un niveau élevé de protection des personnes appartenant à la minorité frisonne, seule minorité nationale reconnue en vertu de la Convention-cadre. La plupart des droits garantis à la minorité frisonne, notamment concernant l'usage et l'apprentissage de la langue, ont un champ d'application territorial limité à la province de Frise. D'importants investissements ont été réalisés par les autorités centrales et par la province de Frise, en particulier dans les domaines de l'enseignement, de la langue et de la culture. Les compétences respectives des autorités centrales et provinciales sont clairement définies dans des accords administratifs, qui font l'objet d'un examen régulier lors de consultations avec les autorités compétentes et les institutions frisonnes.

La pénurie d'enseignants qui touche l'ensemble des Pays-Bas affecte en particulier l'enseignement du frison et en frison, du fait du manque d'enseignants qualifiés dans cette langue. Les possibilités limitées d'exercer ses droits linguistiques en frison à tous les niveaux d'enseignement constituent aussi une source de préoccupation. Concernant le droit d'employer le frison devant les tribunaux, le manque de juges, greffiers et procureurs maîtrisant pleinement le frison, auquel s'ajoute un différend sur la rémunération des services d'interprétation, entrave dans la pratique la mise en œuvre effective du droit d'utiliser le frison dans les procédures pénales et celle du droit des accusés à un procès équitable. Bien que les autorités centrales et provinciales aient assuré le maintien et l'indépendance d'*Omrop Fryslân* jusqu'à 2023 au moins, la position de ce média en frison reste fragile, puisque l'offre audiovisuelle en langue frisonne n'est garantie ni dans la loi sur les médias, ni dans la loi sur l'emploi du frison et dépend entièrement de l'éventuelle poursuite du cofinancement par le gouvernement et la province. Les réductions budgétaires annoncées par les autorités provinciales de Frise à compter de 2024 suscitent également des inquiétudes pour les institutions qui défendent la culture, l'histoire et la littérature frisonnes.

La réforme administrative qui a entraîné des fusions de municipalités en 2018 et 2019 a eu des effets à la fois positifs et négatifs : la signalisation bilingue a été étendue dans certaines des nouvelles municipalités, mais non dans toutes les municipalités de la province de Frise où le frison est pratiqué. Le Comité consultatif attend que des actions plus concrètes soient lancées le plus tôt possible pour accroître la visibilité de la langue frisonne dans l'espace public, conformément à l'Accord de visibilité signé en avril 2022 entre les pouvoirs publics centraux et provinciaux. Il attend des améliorations similaires dans les locaux d'entreprises, étant donné que le frison est l'une des deux langues officielles de la province de Frise, en vue d'éviter un affaiblissement de son utilisation sur le long terme.

Bien qu'ils demandent de longue date leur reconnaissance comme minorité nationale, les Roms et Sintés et les *Woonwagenbewoners* sont toujours exclus du champ d'application de la Convention-cadre. Les personnes appartenant à ces communautés font toujours l'objet d'un profilage ethnique et d'une discrimination dans de nombreux domaines, en particulier le logement et l'hébergement. En outre, en raison de la forte décentralisation de la politique du logement, on observe à ce jour un désengagement des autorités centrales à l'égard des mesures concernant les caravanes et les aires d'accueil pour les Roms et Sintés et les *Woonwagenbewoners*. L'application des mesures dépend de la volonté de chaque municipalité, ce qui crée une politique à deux vitesses et donc une inégalité de traitement. Une approche plus centralisée, cohérente et coordonnée est nécessaire à cet égard. De plus, la communauté des locuteurs du papiamentu souhaite accéder aux droits énoncés dans la Convention-cadre, mais il n'a pas été donné suite à sa demande.

Le climat général de tolérance et de compréhension qui prévaut aux Pays-Bas, société diverse dans laquelle 26 % des habitants sont aujourd'hui issus de l'immigration, est menacé. Malgré une longue tradition de respect et d'ouverture aux autres cultures dans la population des Pays-Bas, reflétée dans les enquêtes sociologiques sur la vision des « minorités », et malgré les mesures adoptées par les autorités à tous les niveaux pour promouvoir le dialogue interethnique et interreligieux et une société inclusive et pour combattre le racisme par la mise en place de nouvelles institutions, le nombre de cas de discours de haine xénophobe et d'incidents racistes est en augmentation constante ; cela vaut en particulier pour l'antisémitisme et la haine anti-musulmans. Trop de messages polarisants et xénophobes se trouvent relayés dans le discours politique et dans les médias sans être condamnés publiquement par les plus hautes autorités et sans déclencher d'enquêtes et/ou de poursuites.

Recommandations nécessitant une action immédiate :

- **En consultation avec les représentants de la minorité frisonne, prendre des mesures positives, assorties d'un financement suffisant, pour remédier à la pénurie d'enseignants en frison et du frison dans l'enseignement primaire et secondaire et pour rendre cette profession plus attractive. Les autorités devraient aussi fournir à l'Inspection de l'éducation tout le soutien dont elle a besoin pour remplir sa mission de suivi de l'enseignement en frison et du frison.**
- **Adopter une approche du champ d'application de la Convention-cadre plus souple et plus inclusive; nouer un dialogue formel et constructif avec les représentants des Roms et Sintés et des *Woonwagenbewoners* concernant leur demande de reconnaissance en tant que minorité nationale en vertu de la Convention-cadre, et avec les autorités de Bonaire et les représentants des locuteurs du papiamentu concernant l'éventuelle extension de l'application de la Convention-cadre aux personnes appartenant à la communauté des locuteurs du papiamentu vivant à Bonaire. D'ici là, les autorités devraient appliquer les dispositions de la Convention de manière inclusive et pragmatique, article par article, aux personnes appartenant aux communautés susmentionnées dans la partie européenne des Pays-Bas, en étroite consultation avec leurs représentants.**
- **Mentionner explicitement la « langue », la « couleur » et l'« origine ethnique » parmi les motifs interdits de discrimination dans la loi générale sur l'égalité de traitement, et sensibiliser le grand public, y compris les personnes appartenant à la minorité frisonne et aux communautés les plus exposées à la discrimination, à cette loi et à l'applicabilité de ses dispositions.**
- **Mettre en place au niveau central un mécanisme consultatif formel, effectif et permanent assurant la liaison avec les représentants de la communauté rom et sinté, de celle des *Woonwagenbewoners*, ainsi qu'avec les représentants d'autres communautés ayant formulé une demande similaire, et plus généralement renforcer la coopération avec les organisations de ces communautés sur le terrain.**
- **Combattre et condamner publiquement, au plus haut niveau politique, toute occurrence de propos antisémites ou anti-musulmans de la part de personnalités, et soutenir activement les mesures de sensibilisation contre toutes les formes de haine dans la société, y compris l'antitsiganisme. À cette fin, les autorités devraient encore accentuer leurs efforts pour prévenir les infractions motivées par la haine et le discours de haine, enquêter à leur sujet et en poursuivre les auteurs, y compris sur les réseaux sociaux, et sensibiliser davantage les personnes appartenant aux communautés les plus exposées à la haine aux différentes voies de recours et possibilités de signalement.**

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

1. Ce quatrième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par les Pays-Bas a été adopté par le Comité consultatif le 3 avril 2023, conformément à l'article 26.1 de la Convention-cadre et à la règle 25 de la Résolution CM/Res(2019)49 du Comité des Ministres¹. Ces constats reposent sur les informations présentées dans le quatrième rapport étatique, transmis par les autorités le 31 mai 2021², sur d'autres sources écrites et sur les informations supplémentaires recueillies par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales avant et pendant sa visite à Amsterdam, Leeuwarden/Ljouwert, La Haye et Utrecht du 28 juin au 1^{er} juillet 2022. La visite s'est faite en coordination avec le septième cycle de suivi du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ci-après : « la Charte européenne des langues »), qui a adopté son septième rapport d'évaluation sur les Pays-Bas le 18 novembre 2022.
2. Le Comité consultatif exprime sa reconnaissance aux autorités néerlandaises, et en particulier aux autorités provinciales de Frise, pour l'aide fournie avant, pendant et après sa visite, ainsi qu'aux autres interlocuteurs consultés lors de la visite pour leurs précieuses contributions. Le projet de quatrième Avis, approuvé par le Comité consultatif le 8 décembre 2022, a été transmis aux autorités néerlandaises le 12 décembre 2022 pour observations, conformément à la règle 37 de la Résolution CM/Res(2019)49. Le Comité consultatif remercie les autorités de lui avoir transmis ses observations, le 2 mars 2023.
3. Le Comité consultatif se félicite que son troisième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par les Pays-Bas, à l'instar des avis précédents, ait été traduit en frison. Il note également que le troisième rapport étatique, le troisième Avis du Comité consultatif et les commentaires du gouvernement sur le troisième Avis aient été transmis à la Chambre des représentants.
4. Concernant la préparation du quatrième rapport étatique, le Comité consultatif note avec satisfaction que ce rapport a été publié sur le site web du gouvernement³. Il relève aussi qu'en plus des autorités compétentes, les organisations œuvrant pour la culture et la langue frisonnes ont été invitées par le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume ou par la province de Frise à fournir leurs commentaires sur une version provisoire⁴, et que leurs apports ont été intégrés directement ou indirectement au quatrième rapport étatique concernant la langue et la culture frisonnes.
5. Tout en se félicitant que le quatrième rapport étatique reflète la contribution transmise le 7 avril 2021 par le *DINGtiid*, organisme consultatif chargé de promouvoir l'égalité entre les langues frisonne et néerlandaise dans la province de Frise, le Comité consultatif note que cette entité a été invitée à commenter une version provisoire du rapport étatique sur la mise en œuvre de la Charte européenne des langues, envoyée par les autorités néerlandaises en mars 2021, et non le projet de quatrième rapport étatique sur la mise en œuvre de la Convention-cadre. Le Comité consultatif souligne que la Convention-cadre et la Charte européenne des langues sont deux instruments différents, axés sur des problématiques différentes, et qui requièrent donc des consultations distinctes avec les représentants de la société civile concernés ; les commentaires reçus concernant la Charte européenne des langues ne pourraient être pertinents que pour les droits de nature linguistique affirmés dans la Convention-cadre, et non pour tous les aspects de la protection des minorités qui sont abordés dans ce texte. En outre, le Comité consultatif souligne qu'en vertu de l'article 25.1 de la Convention-cadre, les États parties doivent transmettre des informations complètes sur les mesures législatives et autres qu'elles ont prises pour donner effet aux principes énoncés dans la Convention-cadre.

¹ Voir la [Résolution CM/Res\(2019\)49](#) relative au mécanisme révisé de suivi prévu aux articles 24 à 26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Comité des Ministres le 11 décembre 2019.

² Voir le [quatrième rapport étatique](#).

³ Voir la version [néerlandaise](#) du [quatrième rapport étatique](#) publié sur le site web du [gouvernement](#) (*Rijksoverheid*). Contrairement à ce qu'indique le [quatrième rapport étatique](#) en p. 7, cependant, le Comité consultatif n'a pas été en mesure de trouver la publication en ligne des rapports étatiques précédents, des avis précédents du Comité consultatif et des commentaires présentés par le gouvernement à leur sujet.

⁴ Voir le [quatrième rapport étatique](#), p. 8, pour la liste des organisations ayant fourni des commentaires.

6. Le Comité consultatif observe par ailleurs, comme évoqué dans le quatrième rapport étatique, que l'organisation non gouvernementale frisonne *Jongfryske Mienskip* a critiqué la réaction des pouvoirs publics au troisième Avis du Comité consultatif et appelé les autorités à agir davantage pour la langue et la culture frisonnes⁵.

7. Le Comité consultatif apprécie que les autorités aient présenté les informations de façon structurée, bien que ces informations soient parfois insuffisamment détaillées. Il regrette que le quatrième rapport étatique mette fortement l'accent sur les aspects linguistiques mais ne livre que peu d'informations sur la mise en œuvre des autres droits protégés par la Convention-cadre. De plus, le Comité consultatif juge regrettable que son troisième Avis n'ait pas été porté à la connaissance des personnes appartenant à la communauté rom et sinté ou à la communauté juive et des locuteurs du papiamentu et qu'aucun dialogue formel avec eux n'ait été engagé, contrairement à ce qui était explicitement recommandé dans le troisième Avis⁶.

Aperçu général de la situation actuelle

8. Les autorités maintiennent leur position quant à la limitation du champ d'application de la Convention-cadre aux personnes vivant dans la province de Frise et appartenant à la minorité frisonne. Elles excluent toujours du champ d'application de la Convention-cadre les personnes appartenant à la communauté rom et sinté⁷, les *Woonwagenbewoners*⁸ et les locuteurs du papiamentu, en dépit de leur demande de reconnaissance comme minorité nationale et/ou d'accès aux droits protégés par la Convention-cadre.

9. S'agissant des membres de la minorité frisonne, le Comité consultatif observe une volonté politique manifeste du gouvernement central et des autorités provinciales de Frise de protéger et promouvoir activement la langue et la culture frisonnes. Les accords administratifs régulièrement conclus entre le gouvernement central et les pouvoirs publics provinciaux sont un instrument important pour atteindre cet objectif. Une communication et une coopération de qualité entre les deux parties et un engagement financier pérenne de la part des autorités centrales et provinciales seront essentiels à la mise en œuvre réussie de l'Accord administratif 2019-2023 sur la langue et la culture frisonnes⁹ et des buts fixés pour 2030, comme la levée de toutes les exemptions à l'enseignement du frison dans le primaire et le secondaire en vue d'atteindre une connaissance satisfaisante du frison.

10. La décentralisation vers la province de Frise des compétences dans le domaine de l'enseignement peut être considérée comme un premier pas important vers une stratégie éducative globale pour atteindre l'objectif fixé dans l'Accord administratif 2019-2023. L'enquête sur la situation de la langue frisonne (*Fryske Taalatlas*) publiée en 2020¹⁰ conclut que la proportion de Frisons capables de lire et d'écrire la langue a légèrement augmenté ces 12 dernières années. La part de ceux capables de comprendre et de parler le frison est restée globalement stable. De plus, le nouvel Accord administratif a clarifié le rôle de suivi confié à l'Inspection de l'éducation.

⁵ Voir le [quatrième rapport étatique](#), p. 8.

⁶ Voir le [troisième Avis du Comité consultatif sur les Pays-Bas](#), adopté le 6 mars 2019, par. 30.

⁷ Dans le présent Avis, les termes « Roms et Sintés » ou « communauté rom et sinté » (au singulier) désignent exclusivement les Roms et Sintés qui sont ressortissants néerlandais et dont la famille est présente aux Pays-Bas depuis des siècles (environ 3 000 personnes, dont 2 500 Sintés et 500 Roms). Ils ne désignent pas les populations roms arrivées plus récemment dans le pays, comme les Roms dits « régularisés » (quelque 1 500 personnes) ou les « Roms des Balkans » (entre 500 et 1 000 personnes). Les Roms dits « régularisés » sont arrivés aux Pays-Bas au cours des années 1960 et 1970, pour la plupart en provenance de ce qui était alors la Yougoslavie et dépourvus de passeports et d'autres documents officiels. En 1978, le gouvernement néerlandais a régularisé l'ensemble de ces personnes. Les « Roms des Balkans » sont principalement arrivés aux Pays-Bas plus tard, au cours des années 1980 et 1990, réfugiés de l'ex-Yougoslavie. Ils sont sédentaires et vivent souvent dans des logements sociaux, comme les Roms « régularisés » et ceux de la vague migratoire la plus récente, en provenance de Bulgarie, de République tchèque, de Roumanie et de Slovaquie (environ 500 personnes).

⁸ Conformément au souhait des personnes appartenant à la communauté concernée, et pour éviter d'employer l'expression « habitants de caravanes » (fréquente dans le contexte de la politique néerlandaise concernant les caravanes et leurs emplacements), qui pourrait être jugée péjorative en français, le Comité consultatif privilégie dans le présent Avis le terme original néerlandais pour « Gens du voyage », *Woonwagenbewoners*. L'expression englobe des populations diverses, dont les forains et circassiens, pour qui vivre sur une aire d'accueil pour caravanes est important sur le plan culturel et qui s'identifient toujours comme des communautés itinérantes ou semi-itinérantes, bien que la majorité ait désormais un mode de vie sédentaire. On estime entre 20 000 et 35 000 le nombre de *Woonwagenbewoners* aux Pays-Bas.

⁹ Voir l'[Accord administratif 2019-2023 sur la langue et la culture frisonnes](#) (en néerlandais).

¹⁰ Voir l'[Atlas de la langue frisonne](#) paru en 2020.

11. Malgré la hausse du nombre d'établissements dispensant des cours en trois langues (néerlandais, anglais, frison) et du nombre d'élèves passant leur diplôme de fin d'études secondaires en frison (de 110 en 2017 à 156 en 2022), le déficit persistant d'enseignants qualifiés reste un sujet de préoccupation. En outre, le frison est surtout enseigné dans les écoles primaires et, dans le secondaire, le plus souvent seulement la première année. Cet enseignement devrait être élargi, étant donné que l'Accord administratif 2019-2023 fixe pour but la suppression de toutes les exemptions¹¹ d'ici à 2030. Afin d'assurer un enseignement de la langue frisonne de qualité à l'avenir, il est nécessaire d'investir dans la formation des enseignants et de nommer un ou une professeur de frison à plein temps au niveau universitaire. Parmi les sujets d'inquiétude figurent aussi le manque de structures préscolaires bilingues ou en frison, en particulier dans les plus grandes villes, et les possibles effets négatifs à moyen terme de la politique de plurilinguisme sur l'enseignement du frison au niveau de l'enseignement supérieur.

12. La loi sur l'emploi du frison (*Wet Gebruik Friese Taal*¹²) a institué le néerlandais et le frison comme langues officielles de la province de Frise et établi des droits relativement étendus en matière d'emploi de la langue pour les locuteurs du frison dans les échanges avec l'administration et devant les tribunaux, bien que ces droits, pour la plupart, s'appliquent exclusivement sur le territoire de la Frise. Bien que la mise en œuvre de cette loi paraisse largement satisfaisante dans les rapports avec l'administration au niveau provincial, des difficultés demeurent dans les procédures pénales, en raison du manque de juges, greffiers et procureurs maîtrisant pleinement le frison, ainsi que du refus des interprètes d'assurer une interprétation en frison pour protester contre le niveau actuel de leur rémunération. Le Comité consultatif attend des actions plus concrètes pour accroître la visibilité de la langue frisonne dans l'espace public, que ce soit par les indications topographiques ou par les affichages sur les bâtiments publics ou dans les locaux d'entreprises. Il faut saluer la signature entre la province de Frise et le gouvernement central, en avril 2022, d'un Accord de visibilité visant à rendre le frison plus visible, entre autres, dans les communications des pouvoirs publics et sur les bâtiments publics.

13. L'existence de la société de radiodiffusion régionale *Omrop Fryslân* est primordiale pour la promotion de la langue frisonne, y compris en dehors de la province de Frise. Or, bien que le soutien à cette société soit assuré jusqu'à fin 2023 dans le cadre de l'Accord administratif 2019-2023, sa position reste précaire, car l'offre d'une radiodiffusion publique en langue frisonne n'est garantie ni dans la loi néerlandaise sur les médias, ni dans la loi sur l'emploi du frison. Il existe un risque que les réductions budgétaires annoncées à compter de 2024 ne compromettent la pérennité des médias en frison et celle des initiatives de promotion de langue, de l'histoire et de la littérature frisonnes.

14. La loi générale sur l'égalité de traitement (*Algemene Wet Gelijke Behandeling*¹³) interdit la discrimination fondée sur la « race », que les autorités comprennent comme englobant aussi la langue, y compris la langue frisonne. Néanmoins, pour rendre la loi plus claire et abordable aux membres des minorités nationales et aux autres populations les plus exposées à la discrimination, et pour renforcer sa visibilité et son caractère préventif, le Comité consultatif estime important de faire explicitement figurer dans la loi les motifs de la « langue », de la « couleur » et de l'« origine ethnique ».

15. Les autorités néerlandaises ont adopté un large éventail de mesures pour promouvoir le respect mutuel et le dialogue interculturel, y compris dans le domaine de l'éducation. Néanmoins, l'évolution remettant en question l'image des Pays-Bas comme un pays traditionnellement ouvert et tolérant vis-à-vis de la diversité ethnique et religieuse s'est confirmée au cours de la période de suivi. Malgré un cadre juridique anti-discrimination et un Code pénal considérés comme largement satisfaisants, les propos polarisants et xénophobes restent répandus non seulement chez les partis politiques d'extrême-droite et leurs partisans, mais aussi au sein de certains des partis politiques classiques. Les cas d'antisémitisme et de haine contre les musulmans ont aussi augmenté sur les réseaux sociaux. Parmi les nouveautés à saluer depuis la dernière période de suivi, il faut citer l'enregistrement des plaintes pour discrimination par des entités municipales anti-discrimination, telles que le centre de signalement *Meldpunt Frysk*, lancé par l'autorité provinciale de Frise en mai 2020 et qui avait reçu 50 signalements au moment de la présentation du rapport étatique ; la mise en place d'une base de données du ministère public sur les infractions pénales

¹¹ Entre 2016 et 2018 a été menée une première enquête sur l'enseignement du frison dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire de la province de Frise. Sur cette base, les autorités provinciales ont attribué à chaque établissement un « profil linguistique » (de A à G dans le primaire et de A à D dans le secondaire, A étant attribué aux établissements n'ayant aucune exemption concernant l'enseignement du frison et G ou D à ceux qui sont totalement exemptés). Pour être classés dans le profil A, les établissements doivent proposer des objectifs d'apprentissage du frison axés sur la compréhension orale et écrite, les compétences en lecture et en expression orale, la conscience linguistique et les compétences rédactionnelles.

¹² Voir la [loi sur l'emploi du frison](#) (en néerlandais), adoptée en 2014.

¹³ Voir la [loi générale sur l'égalité de traitement](#) (en néerlandais).

de discrimination ; l'aggravation des peines en cas d'infractions violentes comportant un élément de discrimination, et des efforts pour lutter contre le profilage ethnique par la police. L'autorité provinciale de Frise travaille aussi avec *Tûmba*, centre d'expertise sur la discrimination, la diversité et l'égalité à Leeuwarden/Ljouwert, lorsqu'elle doit réagir à des cas allégués de discrimination. Les signalements reçus à ce jour ont conduit, entre autres, à affiner la politique linguistique de l'autorité provinciale de Frise et à insister davantage sur l'emploi du frison dans les communications plurilingues du gouvernement central (par exemple sur les mesures contre la covid-19).

16. Les autorités reconnaissent que les Roms et Sintés et les *Woonwagenbewoners* subissent une discrimination dans une série de domaines, et mettent donc en œuvre et/ou soutiennent financièrement plusieurs programmes à l'attention de ces communautés. Des cas de profilage ethnique par les municipalités et par la police locale ont également été signalés. Toutefois, il n'existe ni politique complète assortie d'une approche stratégique sur le long terme, ni mécanisme consultatif effectif et durable ciblant les personnes appartenant à ces communautés. Cela entrave la mise en œuvre des politiques destinées à améliorer la situation de ces personnes. Bien que le gouvernement central ait adopté, en juin 2018, un nouveau cadre d'orientation visant à aborder le problème sous l'angle des droits humains, le gouvernement actuel est parvenu à la conclusion que la mise en œuvre de ce cadre avait échoué. Il a décidé de confier à nouveau sa politique de logement, y compris sur les caravanes et les aires d'accueil pour caravanes, au gouvernement central. En effet, la forte décentralisation des responsabilités, qui reposaient sur chaque municipalité, créait des inégalités de traitement parmi les personnes appartenant à la communauté rom et sinté et à celle des *Woonwagenbewoners* et ne garantissait donc pas l'application uniforme des droits humains, qui compte parmi les devoirs de l'État.

17. Afin de promouvoir le dialogue interculturel et le respect mutuel dans la société, le gouvernement a organisé des consultations avec un large éventail d'acteurs différents, sous le nom de « dialogue flexible ». Bien que marquant un progrès, ce dialogue ne répond pas à toutes les attentes, et son approche « par le haut » a été critiquée par des représentants des Roms et Sintés et des *Woonwagenbewoners*. Des représentants d'organisations non gouvernementales frisonnes, d'associations de Roms et Sintés et de *Woonwagenbewoners*, de la communauté juive et de celle des locuteurs du papiamentu ont demandé la création d'un mécanisme consultatif formel, effectif et permanent ou d'une plateforme au niveau central.

Évaluation des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations nécessitant une action immédiate

18. Le Comité consultatif note avec satisfaction qu'en 2021, le gouvernement central et l'autorité provinciale de Frise ont transmis à la Chambre des représentants et au conseil provincial de Frise, au moyen d'un rapport d'étape, des informations sur la mise en œuvre de l'Accord administratif 2019-2023 sur la langue et la culture frisonnes. Il se félicite que le *DINGtiid* ait été associé à cette évaluation¹⁴. Il note également que le ministère de l'Intérieur et des Relations avec le Royaume a commandé en 2021 une évaluation du rôle de « pilote de la langue¹⁵ » confié à l'exécutif provincial de Frise en 2017, qui consiste à assurer l'avenir de la langue frisonne, et que cette évaluation a montré une satisfaction globale des parties concernées sur la manière dont la province s'acquitte de cette mission¹⁶.

19. Les autorités maintiennent leur position, à savoir que la discrimination contre les personnes appartenant à ces communautés est couverte par les efforts de lutte contre la discrimination dans tout le pays. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le gouvernement a nommé un Coordinateur national pour la lutte contre le racisme et la discrimination en octobre 2021, et une Commission nationale contre le

¹⁴ Voir le [rapport](#) d'évaluation à mi-parcours sur la mise en œuvre de l'[Accord administratif 2019-2023 sur la langue et la culture frisonnes](#), qui a été précédé de [recommandations](#) formulées le 30 juin 2021 par le *DINGtiid* (le tout en néerlandais). Cette évaluation montre qu'à mi-parcours, la majorité des points convenus ont déjà été mis en œuvre. Les priorités pour la période restante seront la visibilité du frison, le frison dans le système judiciaire et le frison dans l'enseignement.

¹⁵ Le « pilote de la langue frisonne » coordonne, relie et encourage les organisations et les individus attachés à la langue frisonne dans la province de Frise, en consultation avec le gouvernement central. Chargé de ce rôle, l'exécutif de la province de Frise montre la voie en formulant une vision à long terme pour l'avenir du frison. À ce titre, il a par exemple fixé l'objectif, d'ici à 2030, d'une hausse de 10 % du pourcentage de locuteurs natifs du frison capables de bien le lire et l'écrire, ainsi que du pourcentage de locuteurs pratiquant le frison en deuxième et troisième langues.

¹⁶ Voir l'[évaluation](#) du rôle de « pilote de la langue » (*Taalskipper*) réalisée en 2021 (en néerlandais). L'évaluation montre que grâce à cette initiative, une attention accrue a été accordée à la politique linguistique à long terme, par exemple appliquer le Plan d'action pour l'enseignement du frison d'ici à 2030. Elle indique aussi que quelques personnes interrogées ne sont pas certaines que le *Taalskipper* apporte un « plus » aux travaux déjà engagés par la province de Frise sur le sujet.

racisme et la discrimination en avril 2022. Leurs mandats respectifs s'étendent aussi à l'antitsiganisme et à la discrimination contre les Roms et Sintés. Le Comité consultatif salue aussi l'engagement pris par le pays à lutter contre l'antitsiganisme dans le cadre des « Mesures pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms et Sintés aux Pays-Bas », adoptées par le gouvernement en septembre 2021 en réponse à la demande, formulée par la Commission européenne, d'élaborer une stratégie nationale pour les Roms couvrant la période 2020-2030. Il note à cet égard que des lignes directrices sont en cours de rédaction pour aider les autorités municipales à prévenir et à combattre l'antitsiganisme. Il relève aussi que le ministère de l'Intérieur et des Relations avec le Royaume a tenu des consultations, dans le cadre du « dialogue flexible », avec des représentants des Roms et Sintés et des *Woonwagengewoners* concernant la politique néerlandaise relative aux caravanes et aux aires d'accueil pour caravanes, bien que cette forme de consultation ponctuelle et décidée d'en haut ne réponde pas aux attentes des communautés concernées. Le Comité consultatif salue l'intention, exprimée par le gouvernement néerlandais, de recentraliser sa politique du logement, y compris concernant les caravanes et aires d'accueil de caravanes, en vue de remédier aux lacunes identifiées dans la politique du logement de 2018.

20. Bien que les organisations non gouvernementales travaillant sur les questions liées au frison soient consultées, ponctuellement et sur différents thèmes, par la province de Frise et n'aient généralement pas de mal à contacter les décideurs au niveau provincial, le Comité consultatif regrette qu'en dépit de sa recommandation précédente, aucun mécanisme consultatif institutionnalisé n'ait été mis sur pied pour permettre à ces organisations d'échanger entre elles et de discuter d'enjeux pouvant dépasser les seuls aspects culturels et linguistiques. Le Comité consultatif a observé un manque de canaux de communication directe avec les autorités centrales. Il ne juge pas suffisante la possibilité, pour les organisations non gouvernementales frisonnes, de faire entendre leur voix au travers du « pilote de la langue » (*Taalskipper*) ou du *DINGtiid* (organe consultatif pour la protection de la langue frisonne).

21. Le Comité consultatif note que le gouvernement provincial de Frise a entrepris, via des outils numériques, d'associer davantage la population frisonne (et non uniquement les ONG) à l'élaboration des politiques provinciales, notamment à travers une plateforme de participation en ligne, La Voix de la Frise (*Stim fan Fryslân*), lancée en 2022, qui invite la population à donner ses idées sur les moyens d'assurer l'avenir de la langue frisonne.

Évaluation des mesures prises en application des autres recommandations

22. Le Comité consultatif regrette que les autorités continuent d'exclure les personnes appartenant à la communauté rom et sinté ou à celle des *Woonwagengewoners* ainsi que les locuteurs du papiamentu du champ d'application de la Convention-cadre, en dépit de leur demande de reconnaissance comme minorité nationale et/ou de garantie des droits protégés par la Convention-cadre. Il regrette également que le gouvernement néerlandais n'ait noué aucun dialogue formel concernant ces demandes avec des représentants de ces communautés, malgré la recommandation déjà formulée en ce sens par le Comité consultatif.

23. Contrairement à la recommandation du Comité consultatif, la langue n'a pas été ajoutée aux motifs de discrimination couverts par la loi générale sur l'égalité de traitement. Le Comité consultatif salue néanmoins les efforts des autorités en matière de lois et de politiques anti-discrimination, ainsi que l'exhaustivité des informations présentées sur les sites web des pouvoirs publics concernant la discrimination et les moyens de trouver du soutien ou de porter plainte. Cependant, bien que l'information soit présente, les populations les plus sujettes à la discrimination ne connaissent toujours pas suffisamment les possibilités de signalement.

24. Le Comité consultatif salue les efforts déployés par les autorités, à tous les niveaux, pour promouvoir la compréhension interculturelle et le dialogue interreligieux, en particulier dans le secteur de l'éducation. Malgré ces mesures, les cas de discours de haine xénophobe et d'incidents racistes, dont en particulier l'antisémitisme et la haine anti-musulmans, sont en augmentation constante. Aux yeux du Comité consultatif, trop de messages polarisants et xénophobes se trouvent relayés dans le discours politique et dans les médias sans être condamnés publiquement par les plus hautes autorités et sans déclencher d'enquêtes et/ou de poursuites.

25. Le Comité consultatif salue les efforts continus des autorités pour promouvoir l'emploi de la langue frisonne dans les relations avec les services publics. Le droit d'utiliser le frison dans les procédures pénales n'est pas encore pleinement garanti. La signalisation bilingue a été étendue à certaines municipalités fusionnées ; cependant, toutes les municipalités de la province de Frise où le frison est parlé n'ont pas décidé d'appliquer la signalisation bilingue.

26. Le Comité consultatif salue le fait que le nouvel Accord administratif ait clarifié le rôle de suivi confié à l'Inspection de l'éducation. Il regrette toutefois que l'Inspection ne soit pas chargée de surveiller l'emploi du frison dans les structures préscolaires. Le manque d'enseignants de frison reste source d'inquiétude, malgré l'adoption de quelques mesures. La recommandation précédente concernant la nécessité d'offrir un enseignement de la langue frisonne en dehors de la province de Frise a été débattue, mais non mise en œuvre dans la pratique.

27. Le Comité consultatif note que le gouvernement a organisé des consultations avec un large éventail d'acteurs différents, sous le nom de « dialogue flexible ». Concernant la langue et la culture frisonnes, le *DINGtiid* continue de présenter des avis consultatifs au gouvernement central et aux autorités provinciales de Frise. Cependant, le mécanisme de consultation des organisations non gouvernementales de la minorité frisonne qui avait été demandé n'a pas été formalisé, et les consultations restent ponctuelles. Le Comité consultatif considère que les représentants des associations de la minorité frisonne n'ont pas assez de possibilités de faire entendre leurs souhaits, en particulier au niveau central.

28. Dans la partie de l'Avis qui suit, un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas couverts. Sur la base des informations à sa disposition, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de ces dispositions ne requiert pas d'observations particulières. Cet état de fait ne signifie pas que les mesures nécessaires ont été prises et que les efforts à cet égard peuvent être revus à la baisse ou interrompus. Au contraire, le Comité consultatif estime que les obligations qui découlent de la Convention-cadre exigent un effort soutenu de la part des autorités. De plus, une situation qui pourrait être jugée comme acceptable à ce stade ne le sera pas nécessairement lors des futurs cycles de suivi. Enfin, il se peut que des questions qui apparaissent à ce stade comme étant d'une importance mineure s'avèrent par la suite avoir été sous-estimées.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application de la Convention-cadre

29. L'interprétation par les autorités néerlandaises du champ d'application de la Convention-cadre reste inchangée¹⁷. Dans son quatrième rapport étatique, le gouvernement néerlandais réaffirme n'appliquer la Convention-cadre qu'aux personnes appartenant à la minorité nationale frisonne. La plupart des droits garantis à la minorité frisonne, notamment concernant l'emploi et l'apprentissage de la langue (voir Articles 10 à 14), ont un champ d'application territorial limité à la province de Frise. Les autorités ont à nouveau précisé, au cours de la visite, ne pas avoir l'intention d'élargir le champ d'application de la Convention-cadre à d'autres communautés (voir plus loin).

30. En réaction à une recommandation du troisième cycle de suivi¹⁸, les autorités ont clarifié le champ d'application territorial de la Convention-cadre depuis la réforme constitutionnelle de 2010¹⁹. Les autorités ont aussi réaffirmé la position²⁰ selon laquelle seul le Royaume des Pays-Bas serait sujet de droit international et pourrait, à ce titre, adhérer à des traités internationaux : « Les traités adoptés par les Pays-Bas avant la réforme constitutionnelle de 2010 ne s'appliquent pas automatiquement à la partie caribéenne des Pays-Bas. En l'état actuel des choses, la Convention-cadre ne s'applique donc ni à la partie caribéenne des Pays-Bas, ni aux autres pays caribéens du Royaume des Pays-Bas²¹ ».

31. Le Comité consultatif réaffirme que le droit de libre identification, tel qu'énoncé à l'article 3 de la Convention-cadre, constitue le fondement des droits des minorités. Le droit d'une personne à s'auto-identifier comme membre d'une minorité nationale ne doit pas relever de l'arbitraire, mais reposer sur des critères objectifs. Le Comité consultatif s'est intentionnellement abstenu d'interpréter en quoi pouvaient consister ces « critères objectifs », dans la mesure où il ressort clairement du Rapport explicatif de la Convention-cadre qu'ils ne doivent être évalués qu'à la lumière du choix subjectif de l'individu. Si les États parties disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer comment aborder la question des titulaires de droits dans le respect des obligations nationales et internationales, ils doivent s'efforcer de trouver des solutions adaptées au contexte, non arbitraires et susceptibles d'empêcher l'exclusion injustifiée de personnes qui disent appartenir à une minorité. Par ailleurs, le Comité consultatif rappelle qu'il n'est pas obligatoire d'être reconnu comme une minorité par l'État pour avoir droit à la protection de la Convention-cadre²².

32. Le Comité consultatif estime, comme lors des cycles de suivi précédents, que l'approche adoptée par les autorités concernant le champ d'application personnel de la Convention-cadre, notamment le critère de citoyenneté et le principe de territorialité²³, pourrait limiter de façon arbitraire la possibilité pour les personnes appartenant à d'autres groupes intéressés de bénéficier de ses dispositions (voir plus loin).

¹⁷ Voir le [premier rapport étatique](#) (par. A3.2 et A3.3, p. 21) : « La législation néerlandaise ne définit pas le terme de « minorité nationale ». En vue de ratifier la Convention-cadre, le gouvernement, en consultation avec le Parlement, a défini des critères à remplir par un groupe d'habitants des Pays-Bas pour être éligible au statut de minorité nationale au sens de la Convention-cadre. Aux Pays-Bas, sont désignés comme minorités nationales les groupes de citoyens qui résident traditionnellement dans le territoire de l'État et qui vivent dans leurs zones d'habitation traditionnelles/ancestrales, mais qui se distinguent de la population majoritaire par la langue, la culture et l'histoire qui façonnent une identité qui leur est propre, et qu'ils souhaitent préserver. La Convention-cadre a été déclarée applicable aux Frisons des Pays-Bas, et seuls les Frisons remplissent ces critères au sein des Pays-Bas. » Voir aussi Documents parlementaires, Chambre des représentants, 2017/18, 29 279, n° 442.

¹⁸ Voir le [troisième Avis du Comité consultatif sur les Pays-Bas](#), adopté le 6 mars 2019, par. 31.

¹⁹ Voir le [quatrième rapport étatique](#), p. 11. Le Royaume des Pays-Bas regroupe quatre nations constitutives (*landen* en néerlandais) : Aruba, Curaçao, les Pays-Bas et Sint Maarten. Le territoire des Pays-Bas se situe pour sa plus large part en Europe, à l'exception de trois « communes à statut spécial » (Bonaire, Saint-Eustache et Saba, dites « îles BES ») qui se trouvent aux Caraïbes. C'est par la réforme constitutionnelle entrée en vigueur le 10 octobre 2010 que les îles BES ont acquis ce statut spécial et sont devenues la partie caribéenne des Pays-Bas. Curaçao et Sint Maarten ont acquis le statut de nations au sein du Royaume des Pays-Bas, comme Aruba, qui jouissait de ce statut depuis 1986. Les citoyens de la partie caribéenne des Pays-Bas sont à la fois ressortissants néerlandais et citoyens de l'UE.

²⁰ Voir le [troisième Avis du Comité consultatif sur les Pays-Bas](#), par. 28.

²¹ Voir le [quatrième rapport étatique](#), p. 11. Voir aussi l'article 91 de la [Constitution néerlandaise](#).

²² Voir le [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#), La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 27 mai 2016, par. 6, 9, 10, 27 et 28.

²³ Voir le [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif](#), par. 29-30 sur la citoyenneté et par. 32-33 sur la territorialité.

Limiter le champ d'application à la province de Frise restreint également les droits des personnes qui appartiennent à la minorité frisonne mais ne vivent pas dans cette province (voir ci-dessous les Articles 10 à 14).

33. En outre, le Comité consultatif regrette profondément qu'en dépit de sa recommandation, il n'y ait toujours pas suffisamment de consultations avec les représentants des communautés qui ont indiqué souhaiter bénéficier des droits inscrits dans la Convention-cadre et, en général, d'une éventuelle intégration dans le champ d'application de la Convention-cadre²⁴. Compte tenu de l'approche néerlandaise, à savoir qu'un acte formel de reconnaissance n'est pas nécessaire pour que la Convention-cadre s'applique, de telles consultations pourraient commencer *a minima* par des discussions sur l'éventuelle application de certains articles de la Convention-cadre, en fonction de la situation respective et des souhaits exprimés par les représentants de ces communautés.

Recommandation

34. Le Comité consultatif exhorte de nouveau les autorités à adopter une approche du champ d'application de la Convention-cadre plus souple et plus inclusive et à examiner, article par article, quels droits devraient être accordés à qui.

Demande de reconnaissance en vertu de la Convention-cadre : Roms et Sintés et Woonwagenbewoners

35. Dans le rapport étatique, les autorités indiquent porter attention aux Roms et Sintés en vertu de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Elles ont réaffirmé lors de la visite ne pas avoir l'intention d'étendre le champ d'application de la Convention-cadre aux Roms et Sintés, pas plus qu'aux *Woonwagenbewoners*, précisant que le gouvernement actuel n'avait pas reçu de demande écrite en ce sens de la part de ces communautés.

36. Les interlocuteurs du Comité consultatif appartenant à la communauté rom et sinté et à celle des *Woonwagenbewoners* maintiennent toutefois leur demande de longue date²⁵ de reconnaissance officielle comme minorités nationales et de protection par la Convention-cadre. Ils ont vivement regretté l'absence de tout progrès et de toute consultation formelle à ce sujet.

37. En outre, les représentants des Roms et Sintés et les autres interlocuteurs du Comité consultatif contestent les arguments mis en avant par les autorités néerlandaises, selon lesquels les personnes appartenant à ces communautés ne rempliraient pas les critères pour être reconnues comme minorité nationale. D'après eux, s'ils ne remplissent pas les critères de « résidence traditionnelle » et de « présence continue » sur le territoire néerlandais, c'est parce que les autorités supposent que tous les Roms et Sintés étaient nomades et qu'ils avaient tous « disparu » du territoire des Pays-Bas pendant les politiques de persécution – les « chasses aux païens », *Heidenjachten*) – appliquées au XVII^e siècle et au début du XVIII^e²⁶. Nos interlocuteurs ont indiqué que d'après les archives et études historiques, la présence des Roms et Sintés aux Pays-Bas était attestée dès le XV^e siècle²⁷. Ils ont aussi affirmé qu'en dépit des persécutions, certains de leurs ancêtres étaient restés aux Pays-Bas, dissimulant leur identité de Roms et

²⁴ Voir le [troisième Avis du Comité consultatif sur les Pays-Bas](#), par. 30, et la [Résolution CM/ResCMN\(2020\)2 relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par les Pays-Bas](#), adoptée le 12 février 2020.

²⁵ Voir le [troisième Avis du Comité consultatif sur les Pays-Bas](#), par. 24. Comme illustration de cette demande de longue date, voir la page 18 des [actes](#) d'une conférence organisée en novembre 2008 par FORUM, en coopération avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, à l'occasion de la visite aux Pays-Bas du Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur les Roms et les Gens du voyage.

²⁶ À cette époque, les Roms et Sintés, de même que les Juifs et les personnes marginalisées, étaient tués ou bannis des villes et des provinces dans le cadre de ce qu'on appelait des « chasses aux païens » (*Heidenjachten*). En application des lois de l'époque, ils étaient visés par des chasses organisées par les autorités locales avec la participation des citoyens. Pour de plus amples informations, voir Conseil de l'Europe, [Fiche sur l'histoire des Roms en Europe de l'Ouest – Radicalisation progressive des lois « antitsiganes »](#), pp. 3-4.

²⁷ Les archives historiques montrent que les Roms et Sintés sont arrivés dans les villes marchandes néerlandaises (Deventer, Arnhem, Utrecht, Leeuwarden/Ljouwert, Middelburg) dès 1420. Les études consacrées aux parlers prouvent également l'existence d'une communication interethnique entre la langue néerlandaise et le romanès dans les « pays bas » et dans la province de Groningen, attestée pour la première fois en 1570. Voir Nicole van der Sijs, [Calendarium van de Nederlandse Taal, de geschiedenis van het Nederlands in jaartallen](#), 2006, pp. 61, 87, 150, 185 et 253 (en néerlandais).

Sintés en public mais continuant à préserver leur langue, leur culture et leur histoire en les transmettant aux générations suivantes.

38. Le Comité consultatif considère qu'il serait extrêmement pertinent d'engager un dialogue ouvert avec les personnes qui s'auto-identifient comme appartenant à la communauté rom et sinté, d'autant plus que la plupart des Roms et Sintés sont ressortissants néerlandais depuis des siècles et que le *romanes*²⁸ – langue sans territoire, uniquement parlée par les personnes appartenant à la communauté rom et sinté – est déjà protégé par la Charte européenne des langues. Le Comité consultatif note avec regret que malgré la reconnaissance comme langue minoritaire de la langue pratiquée par les Roms et les Sintés²⁹, le groupe des locuteurs de cette langue n'est pas considéré comme une minorité au sens de la Convention-cadre, ce qui constitue un cas unique parmi les États parties à ces deux traités.

39. En outre, le Comité consultatif a été informé lors de sa visite que les écoles primaires, afin de percevoir des subventions dans le cadre d'un programme conçu pour les écoles qui comptent au moins quatre élèves d'ethnie rom ou sinté, demandaient aux parents d'attester leur ethnicité tzigane (« *zigeuner* ») par une déclaration écrite versée au dossier de l'élève. À compter de l'année scolaire 2021-2022, il a été décidé d'abandonner cette exigence, et les écoles n'ont plus besoin d'archiver cette attestation pour obtenir la subvention³⁰. Le Comité consultatif salue cette décision et souligne que le terme employé pour désigner la communauté concernée dans cette déclaration était inacceptablement péjoratif. Aux yeux du Comité consultatif, cette pratique passée peut néanmoins être vue comme une reconnaissance de l'identité ethnique distincte des Roms et Sintés. Il encourage donc les autorités néerlandaises à faire un pas de plus en assurant aux Roms et aux Sintés un accès effectif aux droits que la Convention-cadre garantit aux minorités.

40. Concernant la reconnaissance des *Woonwagenbewoners* comme minorité nationale, le Comité consultatif souligne que dans plusieurs États parties à la Convention-cadre, des communautés qui ne se distinguent pas nécessairement de la population majoritaire sur le plan ethnique ou linguistique³¹, mais qui ont traditionnellement un mode de vie itinérant et le considèrent comme un élément de leur identité, de leur histoire et de leur culture, se sont vues octroyer sur la base de ces caractéristiques le statut de « groupe ethnique distinct » au sein de la population majoritaire et/ou ont été reconnues comme « minorité nationale » au sens de la Convention-cadre.

Recommandation

41. Le Comité consultatif exhorte les autorités à nouer un dialogue formel et constructif avec les représentants des Roms et Sintés et des *Woonwagenbewoners* concernant leur demande de reconnaissance en tant que minorité nationale en vertu de la Convention-cadre et, d'ici là, à suivre une approche pragmatique, article par article, de la mise en œuvre des dispositions de la Convention-cadre à l'égard des personnes qui appartiennent à ces communautés, en étroite consultation avec leurs représentants.

Demande de protection de la communauté des locuteurs du papiamentu en vertu de la Convention-cadre

42. Le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume a informé le Comité consultatif d'un processus en cours concernant l'intention des autorités centrales de reconnaître le papiamentu/papiamentu³², langue parlée à Bonaire, mais aussi dans la partie européenne des Pays-Bas,

²⁸ « Romanes » est le terme utilisé par les Roms et Sintés traditionnellement implantés aux Pays-Bas pour désigner leur langue, ainsi que le terme utilisé par les autorités dans l'instrument de ratification de la Charte qu'elles ont présenté. Il doit être compris au sens de « romani », qui est le terme utilisé de préférence au niveau du Conseil de l'Europe.

²⁹ Les Roms et Sintés ne formant pas une communauté implantée sur un territoire, leur langue ne peut être considérée comme une « langue régionale », mais uniquement comme une « langue minoritaire ».

³⁰ Chaque année, environ 1 million d'euros de subventions est dépensé pour que les écoles primaires aient la capacité d'apporter une aide supplémentaire aux enfants roms et sintés. Source : gouvernement néerlandais (30 septembre 2021), *Policy measures in the Netherlands for equality, inclusion and participation of Roma and Sinti*, publié sur le [site web de la Commission européenne](#), p. 4.

³¹ Au cours de sa visite, le Comité consultatif a appris que les *Woonwagenbewoners* pratiquaient un « langage communautaire secret » appelée « bargoens ». Pour plus d'informations, voir J.G.M. Moormann (2002), *De Geheimtalen. Het Bargoense standaardwerk, met een nieuw, nagelaten deel* [Langues secrètes. Essai sur le Bargoens, avec un nouveau chapitre posthume], publié par Nicoline van der Sijs, avec une introduction d'Enno Endt.

³² Le papiamentu/papiamentu diffère légèrement selon les lieux, et il existe des variations de son orthographe normalisée. Le papiamentu est utilisé à Aruba tandis que le papiamentu est utilisé à Curaçao et à Bonaire.

en vertu de la Charte européenne des langues³³. Cette évolution résulte d'un accord administratif sur le papiamentu signé le 11 mars 2021 entre le ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume et le commissaire insulaire de la collectivité de Bonaire. L'accord prévoit la mise en place d'une organisation commune pour préserver la langue et la culture papiamentu, avec pour objectifs que d'ici 2030, les fonctionnaires en poste à Bonaire maîtrisent mieux le papiamentu et tous les enfants quittant l'école primaire sachent non seulement parler le papiamentu, mais aussi le lire et l'écrire. Les autorités centrales ont toutefois précisé, lors de la visite du Comité consultatif, ne pas avoir l'intention d'étendre le champ d'application de la Convention-cadre aux personnes appartenant à la communauté des locuteurs du papiamentu.

43. Les organisations représentant la communauté des locuteurs du papiamentu rencontrées par le Comité consultatif au cours de sa visite sont en désaccord avec la position des autorités centrales selon laquelle les personnes concernées – qui sont ressortissantes néerlandaises et vivent aux Pays-Bas, que ce soit à Bonaire ou dans la partie européenne du pays – ne relèveraient pas du champ de la Convention-cadre. Cela fait presque 400 ans, en effet, que les locuteurs du papiamentu sont ressortissants du pays – les Provinces-Unies, et plus tard le Royaume des Pays-Bas³⁴. Ils voient en la Convention-cadre un instrument important, lié à la Convention européenne des droits de l'homme (déjà applicable à Bonaire) et à la Charte européenne des langues, dont l'application à leur communauté est en cours de discussion. Ils ont aussi indiqué qu'aucune de leurs deux organisations n'avait été contactée par le gouvernement néerlandais en vue d'un dialogue formel, en dépit de la recommandation déjà formulée en ce sens par le Comité consultatif³⁵.

44. Le Comité consultatif prend note de la signature de l'accord administratif sur le papiamentu entre le ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume et le commissaire insulaire de la collectivité de Bonaire, ainsi que du processus en cours en vue d'étendre au papiamento/papiamentu l'application de la Charte européenne des langues.

45. Concernant le souhait d'entrer dans le champ de la Convention-cadre, le Comité consultatif observe que les personnes appartenant à la communauté des locuteurs du papiamentu et vivant à Bonaire pourraient correspondre à l'interprétation néerlandaise de l'expression « minorité nationale », étant donné qu'à sa connaissance, elles sont ressortissantes néerlandaises, résident traditionnellement sur le territoire des Pays-Bas, vivent dans des zones d'habitation traditionnelles ou ancestrales et se distinguent de la population majoritaire par la langue, la culture et l'histoire.

46. Le Comité consultatif croit comprendre, d'après la réponse du gouvernement, qu'il existe toujours une possibilité que les traités ratifiés avant la réforme constitutionnelle de 2010 s'appliquent à la partie caribéenne des Pays-Bas, par ajout à la « liste positive » annexée à la loi du 17 mai 2010 sur l'adoption des traités que le gouvernement néerlandais a communiquée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, avec effet au 10 octobre 2010³⁶. C'est cette possibilité que le gouvernement utilise actuellement pour étendre la Charte européenne des langues au papiamento/papiamentu. Par ailleurs, les autorités reconnaissent, ce dont le Comité consultatif prend note, que les critères qui ont été appliqués pour reconnaître les Frisons comme une minorité nationale s'appliquent également à la communauté des locuteurs du papiamentu. Le Comité consultatif ne voit donc pas d'obstacle juridique à ce que les autorités néerlandaises répondent favorablement à la demande de cette communauté d'être protégée par la Convention-cadre à Bonaire, et sur une base article par article dans la partie européenne des Pays-Bas. En outre, le Comité consultatif souligne que le Conseil consultatif sur les affaires internationales, organisme indépendant qui conseille le gouvernement néerlandais et le Parlement sur les questions de politique étrangère, et l'Institut néerlandais des droits de l'homme (NIHR) ont tous deux critiqué les limites à l'applicabilité des traités internationaux relatifs aux droits humains dans les territoires néerlandais d'outre-mer³⁷.

³³ Cette reconnaissance doit être votée à l'issue de la procédure d'approbation parlementaire concernant l'extension de l'application de la Charte européenne des langues à la partie caribéenne des Pays-Bas.

³⁴ Voir la communication commune au Comité consultatif datée du 30 juin 2022, par la Fundashon Akademia Papiamentu (siégeant à Bonaire) et la fondation néerlandaise Stichting SPLIKA.

³⁵ Voir le [troisième Avis du Comité consultatif sur les Pays-Bas](#), par. 30.

³⁶ Cette annexe énumère les traités internationaux dont l'application s'étend à Bonaire, Saint-Eustache et Saba.

³⁷ Voir la [Lettre du NIHR au gouvernement néerlandais, mars 2022](#) : « L'Institut souligne que les capacités administratives limitées de la partie caribéenne du Royaume ne devraient pas constituer une raison de repousser la mise en œuvre des traités relatifs aux droits humains mais, au contraire, inciter plus encore le gouvernement à renforcer la coopération et le soutien de la partie européenne des Pays-Bas dans ce domaine ». Voir aussi Conseil consultatif sur les affaires internationales (*Adviesraad Internationale Vraagstukken*) (2018), [Advies 107: Fundamentele rechten in het Koninkrijk: eenheid in bescherming – Theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie](#)

Recommandation

47. Le Comité consultatif exhorte les autorités à nouer un dialogue avec les autorités de Bonaire et les représentants de la communauté des locuteurs du papiamentu sur l'éventuelle extension de l'application de la Convention-cadre aux personnes appartenant à cette communauté vivant à Bonaire, et à envisager l'application article par article à celles vivant dans la partie européenne des Pays-Bas. D'ici là, les autorités devraient adopter une approche inclusive de la mise en œuvre des dispositions de la Convention-cadre à l'égard des personnes appartenant à la communauté des locuteurs du papiamentu, en étroite consultation avec ses représentants.

Article 4 de la Convention-cadre**Cadre juridique et institutionnel de la protection contre la discrimination**

48. En vertu de l'article premier de la Constitution néerlandaise et de la loi générale sur l'égalité de traitement, nulle discrimination n'est permise, qu'elle se fonde sur la « race », la nationalité, la religion, les convictions ou tout autre motif³⁸. Aux termes de la loi sur les agences municipales de lutte contre la discrimination, chacun doit avoir la possibilité de signaler sur son lieu de résidence des allégations de discrimination.

49. Comme indiqué par l'Institut néerlandais des droits de l'homme (NIHR) dans la prise de position qu'il a soumise le 27 novembre 2020 à une commission permanente de la Chambre des représentants, le gouvernement néerlandais a été critiqué par plusieurs instances de supervision internationales, dont le Comité consultatif et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI³⁹), qui a demandé que la liste des motifs de discrimination interdits soit harmonisée avec la codification adoptée dans les différents traités et a appelé à y ajouter d'autres motifs, dont la « couleur », la « langue » et l'« origine ethnique⁴⁰ ».

50. Dans sa réponse à ces demandes, le gouvernement néerlandais a renvoyé à une interprétation antérieure, fournie par le NIHR, indiquant que ces motifs étaient considérés comme couverts par le motif de la « race », conformément à la Convention des Nations Unies contre la discrimination raciale aux termes de laquelle la « race » englobe des caractères de nature physique, ethnique, géographique, culturelle, historique ou religieuse⁴¹. Dans leur quatrième rapport étatique, les autorités ont également renvoyé à la réponse affirmative du gouvernement à une question, posée dans l'enceinte du Parlement néerlandais, demandant si les personnes appartenant à une minorité nationale au sens de la Convention-cadre pouvaient invoquer la loi générale sur l'égalité de traitement⁴².

51. Au cours de la visite, le NIHR a indiqué au Comité consultatif avoir depuis été alerté du fait que les citoyens comprenaient mal le sens exact du terme « race », tel que contenu dans la loi générale sur l'égalité de traitement. Le NIHR considère que pour lutter contre la discrimination (raciale), il est nécessaire que les autorités et les citoyens sachent quels motifs de discrimination sont interdits et, inversement, quelles caractéristiques justifient que les citoyens bénéficient d'une protection. C'est pourquoi le NIHR, et bien que ce changement n'offre pas de garantie supplémentaire au sens juridique, a nuancé son point de vue et juge aujourd'hui qu'une mention explicite de la « couleur », de l'« origine ethnique » et de la « langue » dans la loi générale sur l'égalité de traitement pourrait rendre cette loi plus claire et plus efficace⁴³.

[van mensenrechtenverdragen](#) [Recommandation 107 : Principes fondamentaux aux Pays-Bas : l'unité dans la protection – Théorie et pratique des restrictions territoriales en matière de ratification des traités de droits humains] : « Maintenant que les îles BES font partie de la structure administrative et territoriale néerlandaise, aucun régime distinct en matière de droits humains ne saurait se justifier par une « différence notable » dans le contexte de l'article 132a de la Constitution néerlandaise ; il convient de supprimer ces différences entre la partie caribéenne et la partie européenne des Pays-Bas. »

³⁸ Pour la liste complète de ces motifs, voir la [Page web du gouvernement néerlandais sur l'interdiction de discrimination](#).

³⁹ Voir le [Cinquième rapport de l'ECRI sur les Pays-Bas](#), adopté le 2 avril 2019, publié le 4 juin 2019, par. 3.

⁴⁰ Parmi les motifs manquants figurent aussi l'origine sociale, la fortune, la naissance et toute autre situation. Le NIHR, toutefois, juge moins pertinent d'ajouter ces motifs à la [loi générale sur l'égalité de traitement](#) (en néerlandais).

⁴¹ Voir les [Commentaires du gouvernement sur le troisième Avis du Comité consultatif sur les Pays-Bas](#) (juillet 2019), p. 5.

⁴² Documents parlementaires, Sénat, 2000/01, 26 389, n° 60, p. 3. Voir aussi le [quatrième rapport étatique](#), p. 12.

⁴³ Voir la [Prise de position](#) (décembre 2020) – *Bestrijding van racisme en discriminatie in Nederland* [Lutter contre le racisme et la discrimination aux Pays-Bas], disponible en néerlandais.

52. Le Comité consultatif réaffirme sa position, à savoir que la discrimination fondée sur la « langue » devrait explicitement figurer dans la législation, compte tenu du fait que la langue n'est pas associée à la « race » au sein de la société néerlandaise et que les personnes appartenant à la minorité frisonne, par exemple, ne considèrent en rien appartenir à une « race » différente. Le Comité regrette également que la « couleur » et l'« origine ethnique » ne soient pas considérées comme des motifs spécifiques de discrimination dans la loi générale sur l'égalité de traitement. Sur ce point, le Comité consultatif note que la notion de « race » comme motif de discrimination reste floue pour le grand public.

53. Le Comité consultatif prend note du choix indiqué par les autorités dans leur rapport étatique, à savoir la poursuite d'une politique globale de promotion de l'égalité, de l'inclusion et de la participation des Roms et Sintés, le problème de la discrimination contre cette communauté étant donc traité dans le cadre d'une approche de la lutte contre la discrimination de la part de tous les pouvoirs publics. Le Comité juge toutefois qu'il serait également pertinent, compte tenu du degré de discrimination et de profilage ethnique rencontré par la communauté rom et sinté, de mentionner spécifiquement la « couleur » et l'« origine ethnique » comme motifs distincts. Plus généralement, d'après le Comité consultatif, ajouter ces motifs à la législation générale sur l'égalité de traitement n'exigerait pas de changement fondamental du cadre juridique mais répondrait à un besoin, celui de clarifier la législation sur l'égalité de traitement pour la rendre plus efficace. Le Comité se féliciterait, par conséquent, de la mise en œuvre de cette recommandation de longue date.

Recommandations

54. Le Comité consultatif exhorte les autorités à mentionner explicitement la « langue », la « couleur » et l'« origine ethnique » parmi les motifs interdits de discrimination dans la loi générale sur l'égalité de traitement, et à sensibiliser le grand public, y compris les personnes appartenant à la minorité frisonne et aux communautés les plus exposées à la discrimination, à cette loi et à l'applicabilité de ses dispositions.

55. Le Comité consultatif appelle les autorités centrales à s'assurer que les dispositions juridiques concernant les droits humains et l'égalité de traitement sont effectivement mises en œuvre de façon cohérente et coordonnée et appliquées uniformément dans tout le pays, en particulier aux personnes appartenant à des minorités nationales et aux communautés les plus exposées à la discrimination.

Cadre juridique et institutionnel de la protection contre la discrimination

56. Plusieurs entités, comme le ministère public et les agences municipales anti-discrimination (les « ADV »), participent à la lutte contre la discrimination. Des améliorations ont été apportées ces dernières années à l'enregistrement des plaintes pour discrimination. Chaque municipalité est dotée d'une ADV, qui est chargée d'enregistrer et de traiter les plaintes pour discrimination⁴⁴. Les ADV coopèrent avec le parquet et la police, mais aussi avec les entreprises et les établissements d'enseignement. Elles peuvent aussi aider les victimes à déposer plainte devant le NIHR ou les tribunaux. Ces dernières années, le ministère public a requis des peines plus lourdes pour les infractions violentes comportant un élément de discrimination. En 2019, cependant, moins de 2 % des signalements de discrimination avaient débouché sur une action en justice⁴⁵.

57. Le NIHR est un organisme indépendant qui fournit à différents acteurs dont le gouvernement, sur demande ou de sa propre initiative, des conseils sur les questions relatives à l'égalité de traitement. Le fonctionnement du NIHR en fait une institution quasi-judiciaire. Bien que ses décisions ne soient pas contraignantes et qu'il ne puisse imposer de sanctions, ses recommandations sont suivies dans quelque 80 % des cas⁴⁶. Les tribunaux civils ou administratifs sont tenus de prendre en compte les conclusions du NIHR dans leurs décisions. Cependant, il est possible de se tourner vers les tribunaux sans contacter le NIHR au préalable.

⁴⁴ Les plaintes peuvent être déposées directement auprès des employeurs, propriétaires, établissements d'enseignement ou compagnies de transport. Toutes les institutions et entreprises publiques doivent être dotées d'un chargé des plaintes ou d'une commission des plaintes. Il est également possible de contacter une ADV pour demander conseil et assistance. Les bureaux de signalement de la discrimination peuvent aussi être joints via un numéro national anti-discrimination.

⁴⁵ Hoorntje R. (30 octobre 2020), [Waarom gaan racisten in Nederland zo vaak vrijuit?](#) [Pourquoi les racistes sont-ils si rarement sanctionnés aux Pays-Bas ?], OneWorld.

⁴⁶ Réseau européen d'experts juridiques en matière d'égalité des genres et de non-discrimination (2022), [Netherlands – country report non-discrimination 2022](#), pp. 79-80.

58. Le Bureau du Médiateur national des Pays-Bas (ci-après « le Médiateur ») enquête sur les plaintes concernant l'administration publique, y compris dans les îles de Bonaire, Saint-Eustache et Saba, et conseille les fonctionnaires sur les moyens d'améliorer leur conduite. Il peut aussi lancer des enquêtes de sa propre initiative. Les décisions du Médiateur n'ont pas de caractère contraignant, mais elles font autorité, si bien qu'elles sont suivies dans environ 95 % des cas. Le bureau du Médiateur compte environ 170 employés, y compris des locuteurs du frison, et peut recevoir des plaintes en langue frisonne. Aucune plainte de ce genre ne lui a été adressée au cours de la période couverte par le présent rapport.

59. Les propos discriminatoires sur internet peuvent être signalés au service d'assistance en ligne anti-discrimination (*MIND Nederland*). Ce service analyse les signalements de discrimination dans des contenus en ligne en néerlandais. Si *MIND Nederland* juge des propos illicites, il émet une demande de retrait de ces propos. Dans des situations exceptionnelles, il contacte la police.

60. Dans leur rapport étatique, les autorités ont indiqué que le NIHR, le Médiateur et les ADV municipales jouaient un rôle important dans le soutien aux victimes de discrimination. En réaction au rapport intitulé « Une injustice sans précédent » (*Ongekend onrecht*⁴⁷), le gouvernement a décidé d'octroyer au NIHR et aux ADV d'importants financements supplémentaires⁴⁸. En 2021, les capacités et les ressources du NIHR ont été substantiellement augmentées afin d'offrir des formations au personnel des organismes de mise en œuvre pour mieux prévenir les biais inconscients.

61. En outre, le 15 octobre 2021, le gouvernement a nommé un Coordinateur national contre le racisme et la discrimination⁴⁹, qui s'est rendu dans la province de Frise en février 2022 et a rencontré le ministre régional en charge de la langue frisonne. Une Commission nationale de lutte contre le racisme et la discrimination a également été créée afin de réaliser des études sur plusieurs années, notamment concernant la discrimination au sein des pouvoirs publics. Le mandat du Coordinateur et celui de la Commission couvrent la lutte contre la discrimination à l'égard des Roms et Sintés.

62. Au niveau de l'autorité provinciale de Frise, le guichet de signalement *Meldpunt Frysk*, lancé en mai 2020, avait reçu 50 signalements à la date de la présentation du rapport étatique. Les plaintes portaient sur quelques cas de propos anti-Frisons, sur la non-utilisation du frison par les autorités – alors que c'est une des deux langues officielles de la province de Frise – dans des annonces, des brochures ou des formulaires administratifs ou sur le manque de visibilité du frison dans les médias, les établissements d'enseignement et les organismes publics. L'autorité provinciale de Frise travaille aussi avec *Tûmba*, centre d'expertise sur la discrimination, la diversité et l'égalité à Leeuwarden/Ljouwert, lorsqu'elle doit réagir à des signalements qui laissent soupçonner une discrimination. Les signalements reçus à ce jour ont conduit, entre autres, à affiner la politique linguistique au niveau de l'autorité provinciale de Frise et à insister davantage sur l'emploi du frison dans les communications plurilingues du gouvernement central, par exemple sur les mesures contre la covid-19.

63. Malgré quelques progrès, les différents organismes en charge de l'égalité aux Pays-Bas ne collectent toujours pas systématiquement de données sur les plaintes pour discrimination déposées par les personnes appartenant à la minorité frisonne, aux Roms et Sintés ou aux *Woonwagengewoners*. Le NIHR a indiqué au Comité consultatif qu'avant 2021, il ne notait pas toujours si une plainte ou une question était liée aux Frisons, aux Roms et Sintés ou aux *Woonwagengewoners*. Le NIHR a également évoqué une marge d'erreur dans sa collecte de données, liée au fait que les mots-clés « Roms » et « Sintés » étaient rarement inclus dans le résumé de la question ou du signalement, en particulier lorsque le texte était rédigé directement par le personnel au guichet. Par conséquent, les chiffres concernant les Roms et Sintés et les *Woonwagengewoners* pourraient se recouper. Le NIHR n'a jamais ouvert d'enquête d'office concernant des personnes appartenant à la minorité frisonne, aux Roms et Sintés ou aux *Woonwagengewoners*. Il a toutefois conseillé le gouvernement central en réponse à sa demande de mars 2018, qui portait sur la politique en matière de caravanes et d'aires d'accueil de caravanes (voir ci-dessous, Article 6⁵⁰).

⁴⁷ Voir le [rapport « Une injustice sans précédent »](#), publié par la Commission d'enquête parlementaire sur les allocations familiales le 17 décembre 2020.

⁴⁸ Le NIHR a reçu des financements supplémentaires pour traiter les plaintes contre les organismes de mise en œuvre, comme le Service des prestations. Les ADV ont reçu des financements supplémentaires pour offrir un soutien juridique et psychologique lorsqu'elles reçoivent des plaintes de ce type et pour veiller à ce que ces plaintes fassent l'objet d'une enquête approfondie et d'un suivi adéquat.

⁴⁹ Voir son [site web](#).

⁵⁰ Voir l'[avis du NIHR](#) (en néerlandais).

64. Le NIHR a indiqué que pour la période 2018-2021, la plupart des plaintes qui lui ont été soumises concernant les *Woonwagengewoners* ou les Roms et Sintés, sinon toutes, portaient sur une discrimination fondée sur la « race ». La plupart de ces plaintes étaient liées aux prestations sociales, à l'offre de biens et services, au logement ou au travail. En 2018, au total, huit plaintes traitées par le NIHR concernaient des *Woonwagengewoners* (dans l'un de ces cas, la plainte, déposée par une personne sinté qui vivait dans une caravane, concernait l'offre de biens et de services). Toutes ont abouti à un avis. Dans sept de ces huit plaintes, le NIHR a confirmé que les faits constituaient une discrimination injustifiée. En 2019, le NIHR a rendu deux avis qui concernaient des Sintés. Dans les deux cas, la discrimination n'était pas suffisamment avérée. En 2020, le NIHR a publié huit avis concernant des *Woonwagengewoners* ; trois des cas examinés concernaient une discrimination (dans le domaine de la protection sociale) et un autre, soulevé par l'Association néerlandaise des Sintés, Roms et *Woonwagengewoners* (*Vereniging Sinti, Roma en Woonwagengewoners Nederland – VSRWN*), concernait des Roms et Sintés. Les services municipaux y ont donné suite en menant une enquête sur la nécessité d'augmenter le nombre d'aires d'accueil pour caravanes. En 2021, aucune des plaintes traitées ne concernait des Roms et Sintés ; cependant, 14 concernaient des *Woonwagengewoners*. Quatre d'entre elles sortaient du champ de la législation sur l'égalité de traitement ; pour les restantes, 10 cas de discrimination ont été constatés. Entre 2018 et 2021, aucune plainte relative à des personnes appartenant à la minorité frisonne n'a été enregistrée.

65. D'après l'enquête de l'UE MIDIS-II, 76 % des Roms et Sintés et des *Woonwagengewoners* des Pays-Bas se sont sentis discriminés en raison de leur origine ethnique dans les 12 mois précédant l'enquête⁵¹. L'enquête a aussi mis en valeur une grande disparité entre les personnes appartenant à ces communautés quant à leur connaissance des organismes pro-égalité. 59 % des *Woonwagengewoners* et des Sintés avaient entendu parler d'au moins un de ces organismes aux Pays-Bas, contre seulement 12 % des Roms. Lors de sa visite sur place, le Comité consultatif a observé que les familles de *Woonwagengewoners* vivant sur une aire d'accueil pour caravanes près d'Amsterdam, bien que cette aire ne soit pas isolée mais entourée d'immeubles, n'avaient aucune interaction avec leurs voisins. La plupart des familles du quartier refusent de laisser leurs enfants se rendre sur le site où vivent les familles de *Woonwagengewoners*, y compris pour des occasions conviviales comme une fête d'anniversaire.

66. Le Comité consultatif tient à rappeler qu'une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité, telle que garantie à l'article 4 de la Convention-cadre, requiert un cadre opérationnel de protection contre la discrimination comprenant des institutions indépendantes dotées des ressources nécessaires et de compétences suffisamment larges pour aider efficacement les victimes dans un recours en justice. Le Comité consultatif salue par conséquent les ressources humaines et financières supplémentaires fournies au NIHR et aux ADV. Il prend note avec satisfaction de l'importante offre institutionnelle, aux niveaux central, régional et municipal, en matière de protection contre la discrimination. Toutefois, il souligne la complexité du système néerlandais et la confusion qu'elle peut engendrer lorsqu'une personne, en particulier parmi celles les plus exposées à la discrimination, doit comprendre vers quel organisme se tourner en premier en cas d'allégation de discrimination et quels recours les différents organismes peuvent offrir, ou quelles sanctions ils peuvent imposer. Le Comité consultatif jugerait utile de chercher à expliquer pourquoi les personnes appartenant à la minorité frisonne ont signalé à *Meldpunt Frysk* au moins 50 occurrences de propos hostiles aux Frisons ou de non-utilisation du frison de la part des pouvoirs publics provinciaux, tandis qu'à la même période, le NIHR et le Médiateur n'ont enregistré aucune affaire concernant des personnes de cette minorité.

67. Nonobstant ce qui précède, le Comité consultatif note avec satisfaction les efforts engagés pour adopter des lois et des politiques qui réduisent la discrimination. Le gouvernement fournit, sur son site web, des informations complètes sur la discrimination et sur les lieux où les victimes peuvent trouver de l'aide ou déposer plainte. Parmi les évolutions positives figurent l'enregistrement des plaintes pour discrimination par les ADV, la base de données du ministère public sur les infractions pénales liées à la discrimination, l'alourdissement des peines pour les infractions violentes comportant un aspect de discrimination et des efforts pour lutter contre le profilage ethnique de la part de la police.

Recommandation

68. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer de fournir des ressources humaines et financières adéquates à l'Institut néerlandais des droits de l'homme, au Médiateur et aux agences municipales anti-discrimination. Les autorités devraient également sensibiliser à l'existence de ces organismes et à leurs mandats respectifs, en particulier auprès des personnes appartenant à la minorité frisonne et auprès des communautés les plus exposées à la discrimination.

⁵¹ Pour plus de détails sur cette enquête, consulter [Roms et Gens du voyage dans six pays - enquête de la FRA 2020](#).

Article 5 de la Convention-cadre

Promotion de la langue et de la culture frisonnes

69. La loi sur l'emploi du frison régit le fonctionnement du *DINGtiid*, organisme consultatif pour la langue frisonne, chargé de promouvoir l'égalité entre les langues frisonne et néerlandaise dans la province de Frise. L'une de ses principales tâches à cet égard consiste à relayer les souhaits et les besoins en matière de langue et de culture frisonnes, en lien avec la loi sur l'emploi du frison, la Charte européenne des langues et la Convention-cadre. Le *DINGtiid* présente des avis consultatifs au gouvernement central et aux autorités provinciales de Frise sur les moyens d'améliorer encore la promotion de la langue et de la culture frisonnes.

70. La politique néerlandaise de protection et de promotion de la culture frisonne est encadrée, depuis des décennies, par des accords administratifs (*Bestuursafpraak Friese taal en cultuur*) conclus périodiquement entre le gouvernement central et la province de Frise. Le 30 novembre 2018, un nouvel accord administratif (ci-après : « l'Accord ») a été signé par le ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume et la province de Frise pour la période 2019-2023 (*Bestjoersôfspraak Fryske Taal en Kultuer 2019-2023*). L'Accord porte sur les domaines de l'enseignement, du système judiciaire, de l'administration, des médias, de la culture et des activités transfrontalières. Il clarifie les responsabilités, y compris de nature budgétaire⁵², établit des objectifs quantifiables et fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours après deux ans.

71. Fin 2021, le gouvernement central et l'autorité provinciale de Frise ont présenté à la Chambre des représentants et au Conseil provincial de Frise une évaluation à mi-parcours sur la mise en œuvre de l'Accord. Le *DINGtiid* a été associé à ce travail d'évaluation. En 2021, le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume a également commandé une évaluation du rôle de « pilote de la langue frisonne » (*Taalskipper*) confié en 2017 à l'exécutif de la province de Frise. Ces deux rapports ont été publiés en accès libre sur le site web du gouvernement central.

72. En 2020, le gouvernement central a rendu les informations sur les langues reconnues plus accessibles au grand public. Un site web spécial offre des informations sur toutes les langues régionales ou minoritaires reconnues aux Pays-Bas⁵³, ainsi que les réponses aux questions fréquemment posées. Les autorités ont appris au Comité consultatif qu'elles étaient en train d'étudier la possibilité de fournir ces informations dans les langues régionales ou minoritaires concernées. Le site répertorie également les textes de loi applicables en la matière, les accords administratifs et les accords volontaires relatifs à chaque langue et fournit des liens vers des documents transmis à la Chambre des représentants sur le sujet.

73. Dans le cadre du projet « Explorer le Nord⁵⁴ », l'autorité provinciale de Frise œuvre à la création d'une société de production centrée sur le frison et le plurilinguisme, en s'appuyant sur les résultats du projet *Lân fan Taal*⁵⁵ et en nouant des liens avec la Ville de la littérature⁵⁶ et les programmes pilotes du ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences. En 2020, des cartes comportant des poèmes ont été distribuées dans les banques alimentaires, et les personnes âgées en foyer ont également reçu des cartes comportant des poèmes en frison. En 2022, la province de Frise a pris l'initiative de traduire en frison le poème d'Amanda Gorman « The Hill We Climb ». En se concentrant sur des lectures plus accessibles, l'autorité provinciale espère mettre la langue à la portée d'un plus large public et renforcer non seulement la visibilité, mais aussi l'utilisation du frison.

74. Le 31 octobre 2019, Leeuwarden-Fryslân a rejoint le Réseau des villes créatives de l'Unesco (UCCN). L'organisation partage des expériences littéraires et œuvre à la promotion des livres et du plurilinguisme, en mettant l'accent sur la langue frisonne. Dans le cadre de ce réseau de l'Unesco, la

⁵² Parmi les institutions culturelles frisonnes cofinancées par les autorités provinciales et le ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences figurent la compagnie de théâtre en frison *Tryater*, l'institut de recherche *Fryske Akademy* et le musée et centre de documentation sur la littérature frisonne *Tresoar*. D'autres institutions culturelles, telles que le Centre d'art et de culture frisons *Keunstwurk* et l'institution de promotion de la langue *Afûk*, ne sont soutenues financièrement que par la province de Frise.

⁵³ Le [site web du gouvernement central](#) fournit des informations (en néerlandais) sur le frison, le limbourgeois, le bas-saxon, le romanes et le yiddish.

⁵⁴ La société de production « Explorer le Nord » vise, dans les années à venir, à associer la langue à d'autres formes d'art et à faire figurer la langue frisonne sur des plateformes locales et nationales, mais aussi internationales.

⁵⁵ Consulter le [site web Lân fan Taal](#) pour plus d'informations sur les activités de ce projet autour de la langue frisonne.

⁵⁶ En 2019, Leeuwarden a été nommée [Ville Unesco de la littérature](#). C'est devenu le nom d'un projet destiné à rendre la littérature frisonne la plus accessible possible.

culture frisonne est mise en valeur non seulement par la littérature, mais aussi par le prisme du design, du cinéma ou de la gastronomie.

75. 2022 a été la première année d'activité de l'École d'écriture frisonne (*Fryske skriuwersskoalle*), ouverte dans la province de Frise dans le but d'aider huit étudiants à maîtriser la langue frisonne à l'écrit. Cette école n'existait jusque-là que dans la province de Groningen. À ce jour, 50 % des frais d'inscription sont couverts par la Ville de la littérature. Il est envisagé qu'à compter de janvier 2023, la Ville de la littérature et *Tresoar*, centre pour l'histoire et la littérature frisonnes, rendent l'École d'écriture frisonne entièrement indépendante de la province de Groningen.

76. L'autorité provinciale de Frise a souligné les importants efforts actuellement engagés pour développer les technologies linguistiques en frison. Elle a mis un budget de 224 978 euros à la disposition de l'Université de Groningen (RUG) pour le développement de ces technologies et élaboré un manuel informatif sur le frison associé à une application mobile, *Taal fan it her*⁵⁷. Depuis l'initiative intitulée « Semaine Google Translate en frison », le frison est disponible sur le service de traduction automatique de Google. En outre, la *Fryske Akademy* développe depuis octobre 2021 son propre site web, axé sur les traductions de qualité⁵⁸. La province de Frise assure également une promotion active du frison via le projet Common Voice de Mozilla, avec pour but que les citoyens puissent adresser des commandes en frison à leurs applis mobiles⁵⁹.

77. Les organisations de la minorité frisonne ont été satisfaites de leur participation aux deuxième et troisième colloques sur les langues régionales⁶⁰. Elles y voient une manière positive de permettre aux personnes appartenant à la minorité frisonne de nouer des liens avec les locuteurs d'autres langues minoritaires et d'apprendre les uns des autres.

78. La plupart de nos interlocuteurs frisons ont salué les efforts et initiatives des pouvoirs publics, centraux et provinciaux, pour promouvoir la langue et la culture frisonnes. Toutefois, *Tresoar* a exprimé son inquiétude devant les conséquences, à moyen et long terme, de la décision adoptée en 2020 par les autorités centrales de cesser de financer les programmes municipaux des Centres régionaux d'histoire à compter de 2024. *Tresoar* craint que cette décision ne se répercute sur le futur accord administratif sur la langue et la culture frisonnes et ne lui fasse perdre au moins une partie de son financement, bien que le gouvernement ait affirmé le contraire en réponse à une question posée par le Parlement⁶¹.

79. Le Comité consultatif rappelle que les personnes appartenant aux minorités nationales devraient avoir accès à toutes les possibilités de financement ouvertes au public, en plus de l'aide spéciale à la préservation et au développement de leur identité, de leur langue et de leur culture, conformément à l'article 5 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif se félicite donc des nombreux projets et des nombreuses initiatives et évolutions positives visant à promouvoir la langue et la culture frisonnes et à soutenir les institutions culturelles frisonnes en 2019-2022, de la part du gouvernement central et de l'autorité provinciale de Frise, qui remplissent ainsi une bonne part des engagements prévus par l'Accord 2019-2023. Il salue également la pratique des accords administratifs entre les autorités centrales et provinciales et tout spécialement le haut degré de transparence, de stabilité et de fiabilité qu'elle assure à la promotion de la langue et de la culture frisonnes. Le Comité consultatif note que les accords administratifs prévoient des consultations réciproques entre la province et le gouvernement dans le cas où l'une des deux parties souhaiterait réduire les ressources allouées à ces institutions.

80. Le Comité consultatif note avec satisfaction les diverses initiatives positives destinées à promouvoir la langue et la culture frisonnes et souligne, à cet égard, l'importance d'un soutien financier pérenne pour les institutions culturelles, par exemple via *Tresoar* ou la Ville de la littérature, ainsi que l'importance de mettre à la portée de tous les élèves les expressions traditionnelles, mais aussi modernes de la culture frisonne (voir toutefois quelques points préoccupants identifiés au titre des articles 10, 11, 12, 14 et 15, qui pourraient faire obstacle à des progrès substantiels et durables pour les droits des personnes appartenant à la minorité nationale frisonne). Il relève la mise en ligne du site plurilingue *Fryske digiTales*,

⁵⁷ La province de Frise a indiqué que l'appli « Comment ça se dit/Dites quelque chose en frison » n'avait pas reçu le financement escompté dans le cadre du programme Horizon de l'UE. La question du financement et de la méthodologie de ce projet, piloté ou non par la province sur son budget propre, n'est pas encore réglée.

⁵⁸ Voir le [dictionnaire en ligne néerlandais/frison](#) et un autre outil de traduction depuis et vers le frison : *de oersetter app*.

⁵⁹ Mozilla Common Voice est un projet contributif qui vise à créer une base de données gratuite de reconnaissance vocale.

⁶⁰ Organisés respectivement à Venlo en 2019 et à Wolvega/Wolvege en avril 2022.

⁶¹ Voir la [réponse](#) du ministre Arie Slob aux questions parlementaires concernant son intention de quitter les accords communs avec les centres historiques régionaux *Tresoar* (en néerlandais).

qui donne accès à une bibliothèque de contes traditionnels. Toutefois, cette bibliothèque en ligne ne contenait au moment de la visite que trois contes traditionnels frisons parmi les plus connus, et l'avenir de ce projet semble incertain en raison d'un manque de financement stable. Le Comité consultatif note l'affirmation des autorités néerlandaises selon laquelle avant de poursuivre le financement de *Fryske digiTales*, elles procéderont à une évaluation pour faire le point sur les prérequis pour enseigner l'histoire frisonne. Il note également qu'en 2023, un manuel d'histoire frisonne, destiné à l'enseignement secondaire, sera rédigé et mis à la disposition de tous les établissements d'enseignement secondaire des Pays-Bas, en frison et en néerlandais. Tout en saluant les divers projets numériques lancés par la province de Frise pour encourager les anglophones à apprendre le frison, le Comité consultatif souligne l'importance de promouvoir également le frison parmi la population néerlandophone, et note avec satisfaction que des cours de frison à l'attention des personnes parlant néerlandais sont déjà proposés par l'*Afûk*, organisation de promotion de la langue.

Recommandation

81. Le Comité consultatif encourage les autorités à assurer un soutien politique et financier stable aux institutions et aux projets qui contribuent à préserver, promouvoir et développer la langue et la culture frisonnes en consultation avec les autorités provinciales, les municipalités et les organisations de la société civile frisonne.

Article 6 de la Convention-cadre

Dialogue interculturel et respect mutuel

82. La société néerlandaise n'est pas uniforme sur le plan ethnique, mais au contraire de plus en plus diverse. Aujourd'hui, environ 26 % des personnes résidant aux Pays-Bas sont issues de l'immigration⁶². Les autorités nationales et locales néerlandaises indiquent avoir adopté des mesures pour promouvoir la compréhension interculturelle et le dialogue interreligieux, notamment par une éducation à la citoyenneté.

83. Bien que la fréquence des discours de haine xénophobes et des incidents racistes dans la sphère publique se soit accrue (voir plus loin), une enquête sociologique sur l'attitude envers les « minorités » réalisée en 2019 a montré que la majorité des Néerlandais avait une image positive des minorités ethniques et religieuses. La majorité (64 %) des personnes interrogées dans le cadre de cette enquête ont indiqué avoir une vision positive des Roms. Toutefois, 30 % nourrissaient des opinions négatives à l'égard de cette communauté⁶³. Deux tiers des personnes interrogées avaient une vision positive des musulmans, mais c'était le contraire pour un peu moins de 30 % d'entre elles⁶⁴. Plus de 90 % des personnes interrogées ont indiqué avoir une opinion très positive ou globalement positive de la communauté juive. Néanmoins, 65 % disaient partager l'affirmation selon laquelle l'antisémitisme posait problème dans la société néerlandaise, et 55 % pensaient que l'antisémitisme était en augmentation⁶⁵. En outre, 55 % des personnes interrogées estimaient que les immigrants augmentaient le risque de terrorisme aux Pays-Bas⁶⁶. Les citoyens néerlandais musulmans ou d'origine turque ou marocaine (populations qui se recoupent partiellement) se heurtent eux aussi à des niveaux élevés d'hostilité et d'inégalité de traitement. Ils sont fortement stigmatisés et perçus comme une menace par la société néerlandaise, en raison de ce qui est vécu comme un conflit de valeurs ou d'une crainte, de la part de la population majoritaire, de perdre son identité culturelle ou son mode de vie. Les personnes originaires du Surinam, des Antilles ou d'Europe centrale et orientale subissent légèrement moins de discrimination⁶⁷.

⁶² Voir les chiffres du [Bureau néerlandais des statistiques](#) pour 2022. Le Bureau des statistiques a modifié sa méthodologie en février 2022. Au 1^{er} janvier 2022, sur 17,6 millions d'habitants, 2,6 millions (soit 14,7 %) n'étaient pas nés aux Pays-Bas et entraient donc dans la catégorie des « migrants ». 2 millions (11,3 %) avaient un ou deux parent(s) né(s) à l'extérieur des Pays-Bas (d'où le total de 26 %). Source : CBS (2022), [Integratie en Samenleven](#).

⁶³ Voir les résultats de l'enquête 2019 sur les [attitudes envers les Roms aux Pays-Bas](#).

⁶⁴ Voir les résultats de l'enquête 2019 sur [attitudes envers les musulmans aux Pays-Bas](#).

⁶⁵ Voir les résultats de l'enquête 2019 sur [attitudes envers les juifs aux Pays-Bas](#).

⁶⁶ Voir les résultats de l'enquête 2019 sur [attitudes envers les immigrants aux Pays-Bas](#).

⁶⁷ Ljujic V. (2020), [\(Anti\)discrimination, ideological extremism and xenophobia in the Netherlands 2018-2020](#), publié par le Centre européen pour le développement de la démocratie et l'étude de la haine et du radicalisme aux Pays-Bas, p. 11.

84. D'après de récentes études sociologiques⁶⁸, la rareté des contacts entre les différents groupes, encore aggravée pendant la pandémie de covid-19, et l'image négative des migrants et des réfugiés renvoyée par les principaux médias, en particulier sur les réseaux sociaux, pèsent fortement sur la vision qu'a la population majoritaire de ces groupes et des personnes qui leur appartiennent. Ces études ont aussi révélé que les citoyens avaient, en pratique, peu de contacts personnels avec les autres cultures et qu'ils tiraient leurs préjugés des informations diffusées par les médias classiques⁶⁹ et les réseaux sociaux.

85. Le Comité consultatif salue les efforts accomplis par les autorités pour promouvoir la compréhension interculturelle et le dialogue interreligieux dans la société. Il s'inquiète cependant des divers signes d'hostilité croissante à l'égard de certains groupes, sur les réseaux sociaux, mais aussi dans le discours politique et dans les médias (voir plus loin, Article 6, Protection contre les infractions motivées par la haine et le discours de haine). Tous les moyens de renforcer le dialogue interculturel, le respect mutuel et la compréhension pourraient être étudiés, par exemple l'organisation de différentes activités associant des personnes appartenant à différentes communautés minoritaires et à la population majoritaire.

Recommandation

86. Le Comité consultatif demande aux autorités centrales de prendre des mesures effectives pour élaborer et mettre en œuvre des programmes et des activités, y compris dans les domaines des médias et de l'éducation, pour promouvoir le dialogue interculturel, le respect mutuel et l'intégration de l'ensemble de la société.

Respect et compréhension du mode de vie, des traditions culturelles et de l'histoire des Roms et Sintés et des *Woonwagenbewoners*

87. En 2018, le gouvernement central a adopté un nouveau cadre de politiques publiques concernant les caravanes et les aires d'accueil pour caravanes, après plusieurs réunions avec des municipalités, des associations pour le logement, des personnes s'identifiant *Woonwagenbewoners* depuis des générations et d'autres parties prenantes. Ce cadre d'orientation offrait des bases aux municipalités souhaitant renforcer leur politique du logement à l'égard des *Woonwagenbewoners*. Le principe fondamental était que la politique du logement relevait avant tout des municipalités, puisqu'elles peuvent apprécier la situation en fonction des besoins sur le terrain⁷⁰. Ce cadre d'orientation de 2018 était axé sur la protection des *Woonwagenbewoners* contre la discrimination, la garantie de leurs droits fondamentaux⁷¹ et la sécurité et la clarté juridiques⁷².

88. Les autorités s'attendaient à ce que ce cadre d'orientation donne lieu à une réévaluation de la politique en matière de stationnement des caravanes dans les différentes municipalités. L'adoption d'une politique expressément consacrée aux *Woonwagenbewoners* devait garantir le respect des besoins en logement spécifiques à ce groupe. Cela aurait dû entraîner une inversion de la tendance de ces 20 dernières années, marquée par la baisse du nombre d'aires d'accueil. Or, cette politique n'a pas eu les effets escomptés. De nombreuses municipalités, en particulier dans le sud du pays, se montrent réticentes

⁶⁸ L. van Beers & M. van Klingeren (2020), [Direct en indirect contact: Hoe persoonlijk contact en mediacontact hun weerslag hebben op houdingen ten opzichte van verschillende migrantengroepen](#) [Contact direct et indirect : effets des contacts personnels et avec les médias sur les attitudes envers différents groupes de migrants], *Mens en maatschappij* [Hommes et société], 95(2), pp. 83-111.

⁶⁹ L'association VSRWN a créé une équipe journalistique qui, en plus de fournir tous les mois des articles, vidéos et entretiens, contribue aussi à la lutte contre les préjugés dans les médias classiques.

⁷⁰ Les Pays-Bas connaissent une pénurie globale de logements chiffrée à environ 400 000 unités, soit 5 % du parc de logements total. Source : [Atlas voor gemeenten 2022 – Wonen](#), 2022.

⁷¹ En mai 2017, le Médiateur a publié un rapport dans lequel il affirme que le gouvernement central et les municipalités ont failli à leurs engagements à l'égard des *Woonwagenbewoners*. Le Médiateur a constaté que les autorités ne reconnaissaient et ne favorisaient pas assez le droit des *Woonwagenbewoners* à vivre conformément à leur identité culturelle. Il préconise principalement le développement d'une vision commune aux municipalités, aux associations de logement et aux habitants, un cadre d'orientation pour les municipalités et les associations de logement et le suivi du nombre d'aires d'accueil pour caravanes aux Pays-Bas.

⁷² Concrètement, cela signifiait que chaque municipalité déterminait sa propre politique en matière de caravanes et d'aires d'accueil pour caravanes dans le cadre de sa politique du logement. Cette politique devait tenir suffisamment compte du mode de vie des « communautés itinérantes » et prévoir des espaces adéquats. Cela supposait que le besoin en aires d'accueil soit clair, que les entreprises concernées prévoient des logements pour les « communautés itinérantes » dès lors qu'elles appartenaient au groupe cible, que le démantèlement d'aires d'accueil soit interdit (sauf dans des circonstances exceptionnelles) dès lors qu'existait un besoin d'emplacements, et qu'une « communauté itinérante » en quête d'un emplacement puisse en trouver un dans un délai raisonnable.

à prévoir des aires d'accueil pour les *Woonwagbewoners*⁷³. Le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume, ayant constaté les lacunes du cadre d'orientation de 2018, a appris au Comité consultatif au cours de la visite que le gouvernement allait recentraliser la politique du logement, y compris en matière de caravanes et d'aires d'accueil pour caravanes.

89. Depuis le dernier cycle de suivi et en réaction à la recommandation antérieure du Comité consultatif, le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume a tenu des consultations régulières avec les représentants des Roms et Sintés et des *Woonwagbewoners*, y compris sur la politique concernant les caravanes et les aires d'accueil pour caravanes, dans le cadre d'un « dialogue flexible⁷⁴ ». Le rapport étatique évoque ces consultations ; cependant, il ne fournit aucun détail sur leur teneur et leurs résultats⁷⁵.

90. Après une large consultation des Roms et Sintés, le ministère de la Santé, de la Protection sociale et des Sports a mis en place un programme de subventions destiné à promouvoir les droits des Roms et Sintés aux Pays-Bas et à améliorer leur participation et leur situation dans la société. Ce programme redistribue aux personnes appartenant à cette communauté les fonds non encore dépensés sur la compensation octroyée en lien avec la persécution des Roms et Sintés pendant la seconde guerre mondiale. En partie du fait de l'histoire de ces financements, le ministère de la Santé, de la Protection sociale et des Sports juge important de veiller à ce que les Roms et Sintés soient associés à tout le processus, y compris le suivi. À cette fin, un comité consultatif composé de Roms et Sintés a été mis en place pour conseiller le ministère sur l'évaluation des demandes de subvention. Sont particulièrement encouragés, les projets centrés sur la coopération entre Roms et Sintés eux-mêmes et entre les Roms et Sintés et les pouvoirs publics.

91. Les représentants des Roms et Sintés et des *Woonwagbewoners*, qui considèrent l'itinérance comme une part de leur identité, se sont dits vivement préoccupés par les conséquences néfastes de la politique de sédentarisation forcée, également nommée « politique d'extinction », qui s'est appliquée aux Pays-Bas de 2006 à 2018⁷⁶. Ils voient dans cette politique un manque de respect pour leur culture et leurs traditions, dont la vie en communauté en familles élargies dans des caravanes constitue un élément essentiel. Ils regrettent que l'agrandissement des familles, la possibilité d'accueillir des visiteurs et celle de réunir des familles (les jeunes couples souhaitant traditionnellement demeurer proches de leurs parents ou de leurs grands-parents) n'aient pas été prévus. Il leur est interdit d'ajouter une caravane, même statique, sur l'aire d'accueil. En outre, comme l'a observé le Comité consultatif lors de sa visite sur place, l'hébergement fourni (sous forme de résidences mobiles) aux Roms et Sintés et aux *Woonwagbewoners* est souvent inadapté et parfois situé dans des endroits dangereux. Bien que certaines aires d'accueil jouxtent des espaces verts négligés par les municipalités, il est en principe interdit d'utiliser ces espaces car ils ne sont pas inclus dans la surface louée.

92. Les représentants des Roms et Sintés et des *Woonwagbewoners* ont également déploré l'absence de listes d'attente ou, lorsque ces listes existent, les délais très long pour obtenir un emplacement pour caravane, les obstacles administratifs et les loyers excessifs par rapport au revenu moyen des membres de la communauté. En conséquence, beaucoup de jeunes familles doivent partager

⁷³ Le « Rapport statistique 2020 sur les aires d'accueil pour caravanes », présenté en mai 2021 par le ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume à la Chambre des représentants, montre que le nombre d'emplacements pour résidences mobiles, c'est-à-dire plus de 8 800, n'a quasiment pas changé en deux ans. Source : Gouvernement néerlandais (30 septembre 2021), [Policy measures in the Netherlands for the equality, inclusion and participation of Roma and Sintí](#), site web de la Commission européenne, p. 6.

⁷⁴ D'après la définition fournie par les autorités, l'expression « dialogue flexible » signifie que le gouvernement consulte un éventail d'acteurs différents. En fonction du sujet, il peut s'agir de professionnels spécialistes, de personnalités, de personnes ayant une expérience de terrain et/ou de représentants des communautés concernées. Le format de ces consultations dépend du sujet et des parties concernées, qui ne se limitent pas aux Roms et Sintés et aux *Woonwagbewoners*.

⁷⁵ Voir le [quatrième rapport étatique](#), p. 9.

⁷⁶ Depuis l'abolition de la loi sur les caravanes (*Woonwagenwet*) en 1999, la politique en matière de caravanes a été décentralisée, avec pour effet sur le terrain une « normalisation » de la politique du logement à l'égard des « habitants de caravanes ». Le rapport explicatif concernant l'abolition de la loi sur les caravanes expliquait qu'il « n'[était] plus nécessaire d'obliger juridiquement les municipalités à entretenir une aire d'accueil pour caravanes ». En conséquence, de nombreuses municipalités, en particulier dans le sud des Pays-Bas, ont appliqué une politique locale, dite « politique d'extinction », visant à faire passer à zéro le nombre d'emplacements pour caravanes. Le terme « politique d'extinction », traduction du néerlandais *sterfhuiskonstructie*, ne doit pas être compris comme désignant une politique délibérée visant l'extinction de la communauté des *Woonwagbewoners*. Il s'agit d'un terme employé aux Pays-Bas pour désigner toute mesure qui prend fin (le plus souvent, des privilèges qui ne sont pas supprimés, mais cessent de se transmettre aux descendants).

une caravane avec leurs parents, car elles n'arrivent pas à se faire attribuer un emplacement sur la même aire que le reste de leur famille. Certaines caravanes sont donc surpeuplées, ce qui ne contribue par non plus à garantir l'égalité des chances aux enfants, qui doivent faire leurs devoirs dans des conditions difficiles et ont eu du mal à suivre l'enseignement à distance pendant la pandémie de covid-19⁷⁷.

93. Les représentants des Roms et Sintés et des *Woonwagenbewoners* ont aussi observé un manque de cohérence et de solidité des processus de consultation avec les autorités. Ils ont regretté que dans le cadre du « dialogue flexible », la communauté n'ait pas assez son mot à dire sur l'ordre du jour des réunions, qui est globalement dicté d'en haut. Au cours de la visite, les Roms et Sintés et les *Woonwagenbewoners*, mais aussi d'autres interlocuteurs issus de la communauté juive et de celle des locuteurs du papiamentu ont souligné l'absence, au niveau central, d'une entité clairement identifiée qu'ils pourraient consulter et à laquelle ils pourraient faire remonter directement leurs besoins respectifs. Bien que le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume assume ce rôle dans les faits, ils considèrent que son mandat devrait être clarifié à cet égard et plaident pour un mécanisme permanent de consultation avec ces communautés au niveau central (voir aussi Article 15 – Participation effective à la vie publique, pour une demande semblable de la part des organisations non gouvernementales frisonnes).

94. Les Roms et Sintés et les *Woonwagenbewoners* ont également signalé au Comité consultatif la non-généralisation, dans les supports pédagogiques néerlandais, de l'enseignement portant sur la culture et l'histoire de ces communautés, dont la mémoire des victimes juives ainsi que roms et sintés de l'Holocauste⁷⁸, en contradiction avec les recommandations du Conseil de l'Europe aux États membres⁷⁹. Plusieurs nouveautés positives ont cependant été observées, comme la création du Mémorial national du camp de Westerbork fin 2021, accompagnée d'une exposition en ligne consacrée au souvenir des 163 Roms et Sintés victimes de l'Holocauste⁸⁰. L'histoire de Settela Steinbach et celle de la déportation des Sintés et des Roms depuis le camp de Westerbork constituent un élément permanent du programme éducatif du Mémorial national.

95. En outre, un monument à la mémoire de l'Holocauste a été inauguré à Amsterdam en 2021, comportant les noms des victimes, dont 220 Roms et Sintés. Tout en rappelant l'autonomie des établissements d'enseignement néerlandais en matière de contenu pédagogique, les autorités ont souligné que les programmes officiels étaient en cours de mise à jour, en particulier sur le plan des langues et de la citoyenneté, et qu'il existait des supports pédagogiques sur l'histoire des Roms et Sintés pouvant être utilisés pour cette partie du programme officiel. En outre, les établissements de tous niveaux ont la possibilité d'organiser des sorties dans des musées ou des centres de mémoire de l'Holocauste⁸¹ ou d'utiliser les supports pédagogiques disponibles sur l'histoire des Roms et Sintés, et notamment sur le sort qu'ils ont connu pendant l'Holocauste.

96. Le Comité consultatif réaffirme que l'itinérance est l'un des éléments essentiels de la culture et de l'identité des Roms et Sintés et des *Woonwagenbewoners*. Il souligne en outre que le droit à un logement suffisant fait partie des droits humains et englobe la notion de respect du milieu culturel, comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a confirmé de longue date dans sa jurisprudence⁸². De plus, le Comité consultatif souligne qu'un mode de vie itinérant ou semi-itinérant a des effets sur l'accès à l'éducation, à l'emploi et aux structures de soin. Des mesures positives et soigneusement ciblées sont

⁷⁷ En outre, les forains et circassiens ont déploré l'impact négatif des restrictions liées à la pandémie de covid-19 sur la vie socio-économique, qui s'est ajouté au déclin économique déjà suscité par la décision des autorités d'interdire les spectacles comportant des animaux sauvages.

⁷⁸ Pour remédier à cette lacune, la radio La Benevolencija / Humanitarian Tools Foundation, qui promeut l'autonomisation, a créé en 2019 en coopération avec d'autres partenaires une plateforme éducative dans le cadre du projet « Génocide des Roms et identité rom ».

⁷⁹ Voir la [Recommandation CM/Rec\(2020\)2](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques, adoptée le 1^{er} juillet 2020, et la [Recommandation CM/Rec\(2022\)5](#) du Comité des Ministres aux États membres relative à la transmission de l'histoire de la Shoah et à la prévention des crimes contre l'humanité, adoptée le 17 mars 2022.

⁸⁰ Voir Reuters (19 septembre 2021), [The Netherlands unveils its first national Holocaust monument](#). Le Mémorial national du camp de Westerbork a également préparé, sur la plateforme *Een Lesson Up*, un cours fondé sur le parcours de la survivante Mädie Franz, des supports pédagogiques pour l'enseignement primaire associés au livre de Lydia Rood *Opgejaagd* et des supports pédagogiques inspirés de l'histoire familiale de Bluma Schattevoet. Une [exposition en ligne](#) peut aussi servir de point de départ à des cours.

⁸¹ Lorsqu'il élabore des supports éducatifs ou organise des visites scolaires sur le thème de l'Holocauste, le Comité national 4 et 5 mai (en charge des commémorations) et le *Stichting Musea en Herinneringscentra WOII* (réseau de musées et de sites mémoriels sur la seconde guerre mondiale) prêtent toujours attention à la persécution des Roms et Sintés.

⁸² Voir Cour eur. DH, *Chapman c. Royaume-Uni*, requête n° 27238/95, 18 janvier 2001.

donc nécessaires pour préserver et faciliter le mode de vie itinérant ou semi-itinérant des personnes appartenant à la communauté des Roms et Sintés et à celle des *Woonwagenbewoners*.

97. Le Comité consultatif observe avec intérêt le processus nommé « dialogue flexible » engagé entre le gouvernement et les représentants des Roms et Sintés et des *Woonwagenbewoners*. Il regrette toutefois que l'ordre du jour et les résultats de ces réunions ne soient pas toujours débattus avec les communautés concernées. Il juge essentiel que les personnes appartenant à ces communautés aient la possibilité de donner leur point de vue sur les questions qui revêtent une importance cruciale à leurs yeux. La mise en place d'un mécanisme de consultation formel, effectif et permanent constituerait une avancée supplémentaire, qui pourrait permettre à ces personnes de prendre part aux processus décisionnels et de s'exprimer sur les sujets qui les touchent.

98. Le Comité consultatif a également appris avec grand intérêt, lors de sa visite, que le gouvernement actuel avait décidé de recentraliser les politiques en matière de logement, y compris les caravanes et aires d'accueil pour caravanes, après avoir constaté que le transfert de ces politiques aux seules municipalités n'avait pas répondu aux attentes initiales. Le Comité consultatif salue ce changement d'approche ainsi que la participation des *Woonwagenbewoners* (y compris les Roms et Sintés concernés) aux discussions sur ce sujet, qui ont montré que presque deux décennies d'une politique de logement fortement décentralisée avaient désengagé les autorités centrales de la politique concernant les caravanes et emplacements pour caravanes à l'attention de ces publics. Une politique à deux vitesses s'est mise en place au fil du temps, et donc une inégalité de traitement, puisque les investissements dans les aires pour caravanes ne dépendaient plus que de la volonté de chaque municipalité, aboutissant dans les scénarios les plus extrêmes à une politique dite « d'extinction ». Le Comité consultatif souligne qu'il appartient au premier chef à l'État de garantir l'application uniforme des droits humains (voir aussi plus haut, Article 4 – Cadre juridique et institutionnel de la protection contre la discrimination) et que la décentralisation des responsabilités ne doit pas nuire à l'égalité de traitement, laquelle s'étend aux Roms et Sintés et aux *Woonwagenbewoners*⁸³. Le Comité consultatif a aussi noté un désengagement des autorités nationales sur les questions liées aux Roms et aux Gens du voyage au niveau international⁸⁴, dont il faut espérer qu'il prendra bientôt fin dans le sillage de la recentralisation de la politique du logement dans le pays.

99. Concernant la promotion de l'histoire et de la culture, le Comité consultatif salue les nombreuses initiatives récentes visant à mieux diffuser, dans le grand public comme dans les établissements scolaires, la mémoire des Roms et Sintés victimes de l'Holocauste. Le Comité consultatif juge, cependant, que ce travail devrait s'étendre à d'autres aspects de l'histoire et couvrir des éléments de la culture et des traditions des *Woonwagenbewoners* ainsi que de celles des Roms et Sintés, qu'il convient de diffuser largement au sein du grand public et du système éducatif.

Recommandations

100. Le Comité consultatif exhorte les autorités à mettre en place au niveau central un mécanisme consultatif formel, effectif et permanent assurant la liaison avec les représentants de la communauté rom et sinté, de celle des *Woonwagenbewoners*, ainsi qu'avec les représentants d'autres communautés ayant formulé une demande similaire, et plus généralement à renforcer la coopération avec les organisations de ces communautés sur le terrain.

101. Le Comité consultatif appelle les autorités, à tous les niveaux, à respecter le mode de vie des Roms et Sintés et celui des *Woonwagenbewoners* en tant que partie intégrante et valorisée de la société diversifiée néerlandaise, et notamment à leur permettre d'accéder à un logement adéquat, y compris des aires d'accueil pour caravanes.

102. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs initiatives pour intégrer aux programmes scolaires et aux supports pédagogiques l'enseignement de la culture et de l'histoire des Roms et Sintés et des *Woonwagenbewoners*, sans se limiter à la mémoire des victimes de l'Holocauste. Elles devraient également veiller à ce que cet enseignement devienne obligatoire pour tous les élèves aux Pays-Bas.

⁸³ Le NIHR a jugé que la politique dite « d'extinction » était contraire au droit constitutionnel à l'égalité de traitement, tel que développé dans la loi générale sur l'égalité de traitement.

⁸⁴ Il faut savoir que depuis 2019, les Pays-Bas ne sont plus représentés dans les travaux intergouvernementaux menés au Conseil de l'Europe sur les questions liées aux Roms et aux Gens du voyage. Au cours de sa visite, le Comité consultatif a été informé que l'absence de représentant néerlandais au sein du Comité d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du Voyage (ADI-ROM) s'expliquait par une pénurie de personnel au ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume.

Protection contre les infractions motivées par la haine et le discours de haine

103. L'article 137 du Code pénal interdit les insultes racistes, l'incitation à la haine et les infractions motivées par le racisme. Le Code pénal couvre également le discours de haine⁸⁵ et mentionne spécifiquement le dénigrement collectif et l'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence. Les tribunaux peuvent interdire et dissoudre les organisations dont les activités violent l'« ordre public », ce qui est le cas lorsque ces activités englobent l'incitation à la haine, la diffamation publique ou la négation de l'Holocauste⁸⁶. Le harcèlement en ligne entraîne la même sanction. Les infractions relatives au contenu sont passibles de sanctions indépendamment de leur modalité de publication.

104. Les autorités ont informé le Comité consultatif que le ministère public avait engagé une consultation avec ses partenaires, des groupes d'intérêts et des experts des médias sur les moyens de mettre en avant l'approche pénale de la lutte contre la discrimination et les infractions motivées par la haine. Les parties concernées ont échangé des idées sur l'étendue et les limites du droit pénal et sur les dilemmes qui entourent la communication sur des affaires pénales⁸⁷. D'après les nouvelles directives sur la discrimination émises par le ministère public, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019, l'accent est mis sur la poursuite des auteurs d'infractions comportant un élément de discrimination, et non sur des infractions spécifiques comme le dénigrement collectif ou l'incitation à la haine, à la discrimination et à la violence⁸⁸.

105. Depuis 2020, les infractions motivées par la haine sont passibles de peines plus lourdes et la loi facilite l'ajout, au moment du dépôt d'une plainte pour une infraction comme le vandalisme ou l'agression, d'une plainte pour discrimination. Initialement, la nouvelle loi a été motivée par une série d'attaques antisémites contre des entreprises d'Amsterdam, comme le restaurant Hacarmel, et par le manque d'attention portée à la discrimination contre les personnes d'origine africaine⁸⁹. Les tribunaux pouvaient déjà alourdir la peine s'ils constataient un élément de discrimination, mais cela arrivait rarement dans la pratique. En 2019, les tribunaux néerlandais ont prononcé 47 inculpations pour discrimination⁹⁰.

106. Le Registre des données personnelles ne comporte que des données objectives sur l'origine (pays de naissance et pays de naissance des parents), et non sur l'appartenance ethnique. Le seul moyen d'obtenir des données de type ethnique consiste à réaliser des enquêtes⁹¹. En outre, les autorités néerlandaises ne collectent pas de données ventilées en fonction du motif des infractions inspirées par la haine. Celles-ci sont enregistrées comme n'importe quelle autre infraction pénale, en fonction des dispositions du Code pénal concernées. Le ministère public tient une base de données intégrée des affaires pénales, qui peut être utilisée pour enregistrer toutes les infractions pénales racistes, comme l'incendie d'une mosquée ou la profanation d'un cimetière juif.

107. Pour encourager les victimes de violences liées à la discrimination à signaler les incidents ou à déposer plainte au pénal, la police se concentre sur les mesures d'accompagnement des victimes concernées et sur l'augmentation de ses connaissances et de son expertise, en s'appuyant sur ses réseaux en interne. La police et le ministère de la Sécurité et de la Justice ont développé des mesures visant à prévenir le profilage ethnique en renforçant la diversité dans les rangs de la police, en organisant des formations et des sessions de sensibilisation auprès des agents, en investissant dans les relations entre la police et les habitants et en facilitant le dépôt de plaintes pour profilage ethnique.

108. D'après la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, il existe ces dernières années, aux Pays-Bas, des preuves substantielles de profilage ethnique lors de contrôles d'identité, de contrôles routiers, de fouilles préventives et de contrôles frontaliers, suscité par des biais discriminatoires (parfois inconscients) de la part de la police et de la Maréchaussée royale néerlandaise⁹². En juin 2022, une enquête journalistique a révélé des cas de profilage ethnique et de mise sur liste noire de *Woonwagenbewoners* par certaines municipalités⁹³.

⁸⁵ Voir l'article 127d du [Code pénal](#) (en néerlandais).

⁸⁶ Voir un [verdict rendu par le Tribunal d'Amsterdam](#) le 29 mai 2018 (en néerlandais).

⁸⁷ Voir le [quatrième rapport étatique](#), p. 14.

⁸⁸ P. Kruize, P. Gruter et T. V. Suchtelen (2020), [Discriminatieaspect als strafverzwarende omstandigheid](#) [L'élément de discrimination comme circonstance aggravante], Ateneo, publié sur le site web du gouvernement central.

⁸⁹ Source : [DutchNews.nl](#), article du 29 juin 2020.

⁹⁰ DutchNews.nl (29 juin 2020), [CU and GroenLinks want tougher sentences for hate crimes](#).

⁹¹ Par exemple, l'organisme de recherche Risbo (Université Érasme de Rotterdam) a mené une enquête qualitative sur l'inclusion sociale des Roms et Sintés en termes de logement et de conditions de vie aux Pays-Bas.

⁹² V. Ljubic (2020), [\(Anti\)discrimination, ideological extremism and xenophobia in the Netherlands 2018-2020](#), pp. 7-8.

⁹³ Voir l'[article paru dans Stentor](#).

109. Les incidents ou infractions pénales liés à la discrimination, qu'ils soient signalés à la police, aux agences municipales spécialisées (ADV) ou à la plateforme en ligne *MiND Nederland*, ont globalement augmenté entre 2018 et 2019, en particulier les cas d'antisémitisme et de haine anti-musulmans.

110. En 2018, 8 % du total des affaires de discrimination enregistrées par la police, et 14 % en 2019, portaient sur des cas d'antisémitisme. Parmi les signalements de discrimination déposés en ligne, 145 étaient liés à l'antisémitisme. Vingt-neuf graffitis antisémites ont été recensés : par exemple, des croix gammées et des textes antijuifs ont été inscrits sur des monuments juifs et sur la boîte aux lettres d'une famille juive. Quelques cas s'accompagnaient de violences. En 2018, les ADV ont reçu 48 signalements d'antisémitisme, soit 1 % de l'ensemble des signalements. Ce pourcentage est passé à 2 % en 2019. La plateforme *MiND Nederland* a enregistré 145 signalements pour ce motif en 2018 (soit 25 % du total), chiffre en baisse en 2019⁹⁴.

111. Sur les 151 occurrences de discrimination religieuse enregistrées par la police, 91 % sont liées à la haine anti-musulmans. Deux tiers des 304 signalements de discrimination religieuse reçus par les ADV concernaient une discrimination contre des musulmans⁹⁵. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont également indiqué que des incidents xénophobes continuaient de se produire, en particulier pendant les campagnes électorales, et restaient souvent impunis. Le 18 décembre 2018, par exemple, un tribunal a déclaré non fondée la plainte de plusieurs organisations de défense des droits humains qui contestaient une décision de justice antérieure, selon laquelle l'affirmation « L'Islam tue » présente sur le support de campagne d'un parti politique lors des élections municipales de mars 2018 ne donnait pas lieu à poursuites car elle visait une religion et non un groupe de personnes.

112. En 2020, dans le sillage de la pandémie de covid-19, les plateformes en ligne ont été inondées de discours de haine. Des groupes radicaux ont exploité les craintes et l'incertitude suscitées par la pandémie pour promouvoir une idéologie extrémiste, y compris des discours racistes et antisémites⁹⁶.

113. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la police et le ministère de la Sécurité et de la Justice ont élaboré des mesures visant à prévenir le profilage ethnique : renforcement de la diversité dans la police, formation et sensibilisation des agents de police, investissement dans les relations entre policiers et habitants et facilitation du dépôt de plaintes pour des allégations de profilage ethnique. Il prend également note du nouveau document d'orientation de la police qui fixe, à compter de 2017, les normes professionnelles en matière de contrôles inopinés. Le Comité consultatif se félicite également que le gouvernement ait alourdi la peine maximale pour incitation à la haine⁹⁷ en vue de s'opposer au discours de haine en ligne.

114. Le Comité consultatif salue la nomination du Coordinateur national pour la lutte contre le racisme et la discrimination, dont le mandat s'étend à l'antitsiganisme. Il note également avec satisfaction que l'antitsiganisme a été reconnu comme source d'inquiétude par le gouvernement néerlandais, qui a intégré le sujet à sa stratégie nationale anti-discrimination et à ses mesures pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms et Sintés, adoptées en septembre 2021 en réponse à la demande de la Commission européenne qui l'invitait à élaborer une stratégie nationale sur les Roms couvrant la période 2020-2030. Le Comité consultatif se félicite en outre que des lignes directrices soient en cours de rédaction, avec la participation de représentants de la communauté rom et sinté, pour aider les autorités municipales à prévenir et à combattre l'antitsiganisme⁹⁸.

115. Malgré les progrès accomplis dans l'engagement des autorités à combattre l'antitsiganisme, le Comité consultatif reste préoccupé par le niveau persistant de racisme au sein d'une partie de la population et de la scène politique néerlandaise, et regrette profondément que les niveaux d'antisémitisme et de

⁹⁴ Le Centre d'information et de documentation Israël (CIDI) a enregistré un total de 182 actes antisémites en 2019 (61 signalements, soit 34 %, concernaient des incidents « du quotidien », dont des injures ou des menaces dans l'espace public) et 127 cas d'antisémitisme en ligne, en particulier sur les réseaux sociaux, les forums et des sites web antisémites.

⁹⁵ V. Ljubic (2020), *(Anti)discrimination, ideological extremism and xenophobia in the Netherlands 2018-2020*, p. 13.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁹⁷ Dans le cadre d'une approche plus large de prévention de la discrimination, la peine maximale pour incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination (article 137d du Code pénal) a été doublée à compter du 1^{er} janvier 2020. Les auteurs encourrent désormais jusqu'à deux ans de prison ou une amende de quatrième catégorie.

⁹⁸ La stratégie nationale anti-discrimination 2021 mentionne explicitement l'antitsiganisme. Pour d'autres mesures concernant l'antitsiganisme, voir *Policy measures in the Netherlands for the equality, inclusion and participation of Roma and Sinti*, adopté par le gouvernement néerlandais le 30 septembre 2021, [site web de la Commission européenne](#), p. 2.

haine anti-musulmans soient en augmentation constante dans le discours politique⁹⁹ et sur les réseaux sociaux. Le Comité consultatif souligne la nécessité d'une approche plus stratégique, complète et fondée sur des preuves à l'égard des propos de ce type tenus par des personnalités, ainsi qu'en matière de sanctions pour les cas de discours de haine sur les réseaux sociaux.

Recommandation

116. Le Comité consultatif exhorte les autorités à combattre et à condamner publiquement, au plus haut niveau politique, toute occurrence de propos antisémites ou anti-musulmans de la part de personnalités, et à soutenir activement les mesures de sensibilisation contre toutes les formes de haine dans la société, y compris l'antitsiganisme. À cette fin, les autorités devraient encore accentuer leurs efforts pour prévenir les infractions motivées par la haine et le discours de haine, enquêter à leur sujet et en poursuivre les auteurs, y compris sur les réseaux sociaux, et sensibiliser davantage les personnes appartenant aux communautés les plus exposées à la haine aux différentes voies de recours et possibilités de signalement.

Article 9 de la Convention-cadre

Médias en langue frisonne

117. L'Accord sur l'emploi de la langue frisonne dans les médias, signé en 2016, offre des garanties sur la présence de cette langue dans les médias, notamment via un cofinancement gouvernement-province. Dans ce cadre, le diffuseur *Omrop Fryslân* continue de produire des émissions en frison pour la télévision, la radio et internet, qui sont accessibles dans l'ensemble du pays. Par ailleurs, deux journaux régionaux, le *Friesch Dagblad* et le *Leeuwarder Courant*, sont publiés à Leeuwarden/Ljouwert et proposent une petite partie de leurs articles en frison.

118. Au cours de la période de suivi, *Omrop Fryslân*, le *Leeuwarder Courant* et le *Friesch Dagblad* ont lancé leur propre programme, financé par la seule province de Frise, pour compenser le manque d'enseignement du frison et en frison dans le système d'enseignement en proposant à plusieurs journalistes (jusqu'à neuf) une formation à la langue, la culture et l'identité frisonnes. Ces médias ont en effet du mal à recruter des journalistes professionnels maîtrisant le frison. Par conséquent, offrir une formation à la langue frisonne paraît la solution la plus judicieuse pour le moment. Cependant, les représentants de ces médias se sont dits préoccupés par d'éventuelles diminutions budgétaires après 2023, et ont souligné que le manque de soutien financier pouvait compromettre la poursuite du programme à l'avenir.

119. Le Comité consultatif tient à rappeler qu'un soutien adéquat doit être apporté aux médias et aux émissions créés pour, par et sur les minorités nationales en langue minoritaire ou majoritaire, ainsi que dans des formats bilingues ou plurilingues. Les autorités devraient financer plus généreusement les organisations ou les médias qui représentent ces minorités afin de porter leur identité, leur langue, leur histoire et leur culture à l'attention de la population majoritaire. Il faudrait s'efforcer de recruter et de retenir des journalistes issus des minorités dans les médias généralistes et veiller à ce que les minorités soient représentées au sein des conseils de l'audiovisuel¹⁰⁰.

120. Dans ce contexte, le Comité consultatif considère l'existence d'une société publique dotée de moyens appropriés diffusant des émissions en langue frisonne comme l'une des pierres angulaires de la protection des droits des personnes appartenant à la minorité frisonne. Tout en se félicitant que les autorités centrales et provinciales aient assuré le maintien et l'indépendance d'*Omrop Fryslân* jusqu'à 2023 au moins, il souligne l'importance d'offrir en continu un soutien financier stable. Cela étant, le Comité consultatif juge fragile la position d'*Omrop Fryslân*, puisque l'offre audiovisuelle en langue frisonne n'est garantie ni dans la loi sur les médias, ni dans la loi sur l'emploi du frison, et dépend entièrement de la signature d'un nouvel accord à même d'assurer la poursuite du cofinancement par le gouvernement et la province.

⁹⁹ Des propos polémiques sur une soi-disant relation entre la « race » et le QI, tenus par des membres éminents d'un parti politique de droite, ont aussi déclenché un vif débat public sur le racisme en politique (voir Vanja Ljubic (2020), *(Anti)discrimination, ideological extremism and xenophobia in the Netherlands 2018-2020*, p. 9).

¹⁰⁰ Voir le [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif](#), Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, par. 41-42.

Recommandation

121. Le Comité consultatif demande aux autorités centrales et provinciales d'assurer à l'unique média audiovisuel en langue frisonne un soutien financier stable et suffisant, ainsi que de faciliter la formation et le recrutement de professionnels des médias à la fois locuteurs du frison et dotés de qualifications journalistiques professionnelles.

Article 10 de la Convention-cadre**Emploi du frison dans les relations avec l'administration**

122. L'article 3 de la loi sur l'emploi du frison affirme que le frison peut être utilisé dans les rapports entre les citoyens et les administrations de la province de Frise, à condition toutefois que l'emploi du frison n'impose pas une charge disproportionnée aux communications administratives¹⁰¹. Concernant les services fournis directement par des employés municipaux, les citoyens doivent pouvoir parler leur langue (néerlandais ou frison) dans leurs contacts avec la municipalité. Les municipalités qui recrutent demandent généralement une connaissance passive du frison. Dans plusieurs cas, elles demandent aussi une connaissance active de la langue ou la volonté de l'apprendre.

123. L'autorité provinciale de Frise a publié en 2020 une nouvelle édition de son enquête sur la situation de la langue frisonne (*Fryske TaalAtlas*). Le *TaalAtlas* donne une idée du niveau de maîtrise et d'utilisation du frison au sein des habitants, des pouvoirs publics, des entreprises et du système scolaire. Les personnes interrogées devaient indiquer leur capacité à comprendre et à utiliser le frison et la fréquence à laquelle elles le faisaient dans la pratique. Comme les enquêtes précédentes, cette édition a montré que presque tous les habitants de Frise (93,3 %) comprenaient la langue. Cependant, la part d'individus indiquant « bien » ou « très bien » comprendre le frison (84,1 %) a baissé d'un point depuis l'enquête de 2015. Il en va de même pour la part d'individus affirmant « bien » ou « très bien » parler le frison (passée de 66,6 % en 2015 à 64,1 % en 2019). La proportion de personnes sachant lire le frison a augmenté depuis 2007, avec encore une petite augmentation en 2019. Dans l'enquête de 2019, 15,9 % des personnes interrogées ont indiqué savoir « bien » ou « très bien » écrire le frison, contre 14,5 % en 2015 et seulement 9,5 % en 2007. Le *TaalAtlas* conclut que la part d'individus capables de lire et d'écrire le frison a légèrement augmenté au cours des 12 dernières années. La part de ceux qui le parlent et le comprennent est restée globalement stable.

124. D'après les représentants des minorités, la mise en œuvre de la loi sur l'emploi du frison est globalement satisfaisante s'agissant des relations avec l'administration au niveau provincial. De plus, il est possible d'adresser des plaintes au *Meldpunt Frysk* (voir Article 4). Quelques interlocuteurs du Comité consultatif ont indiqué toutefois que depuis les fusions de municipalités réalisées en 2018 et 2019 dans la province de Frise¹⁰², il n'est pas toujours possible d'employer le frison au niveau municipal, en particulier dans les plus grandes localités (voir ci-dessous, Article 16).

125. Le Comité consultatif réaffirme que l'un des prérequis pour préserver une langue minoritaire en tant qu'élément essentiel de l'identité d'une minorité nationale et pour assurer sa transmission est que cette langue reste pleinement fonctionnelle dans tous les domaines de la vie quotidienne, notamment dans les contacts avec l'administration. De fait, une menace pour la fonctionnalité de la langue minoritaire en tant qu'outil de communication dans une région donnée suffit à constituer un « besoin » au sens de l'article 10.2 de la Convention-cadre¹⁰³. Il est donc important que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent utiliser effectivement leur langue minoritaire dans le cadre de leurs relations avec les autorités administratives.

126. À cet égard, le Comité consultatif se félicite que les efforts constants des autorités pour soutenir la langue frisonne portent leurs fruits, comme le montrent les enquêtes selon lesquelles la part de personnes sachant lire et écrire le frison a légèrement augmenté ces 12 dernières années tandis que celle des personnes qui le comprennent et le parlent est restée globalement stable.

¹⁰¹ L'article 3 1) de la [loi sur l'emploi du frison](#) dispose que « toute personne peut utiliser le frison dans les communications avec les administrations ayant leur siège dans la province de Frise », et l'article 3 2) que « l'alinéa 1 ne s'applique pas si l'administration demande l'emploi du néerlandais au motif que l'emploi du frison imposerait aux communications administratives une charge disproportionnée ».

¹⁰² Les municipalités de Leeuwarden, Súdwest-Friesland et Waadhoeke ont fusionné en 2018, et celles du nord-est de la Frise en 2019.

¹⁰³ Voir le [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif](#), par. 56.

127. Le Comité consultatif souligne la nécessité d'appliquer l'article 3 2) de la loi sur l'emploi du frison de manière à ne pas limiter, dans la pratique, l'emploi du frison dans les rapports avec l'administration.

Recommandation

128. Le Comité consultatif encourage les autorités à veiller à ce que le droit d'employer le frison dans les relations avec l'administration, garanti par la loi sur l'emploi du frison, soit pleinement mis en œuvre en pratique dans l'ensemble des services publics et fasse l'objet d'un suivi effectif et diligent de la part du « pilote de la langue frisonne ». Par ailleurs, les autorités devraient s'assurer que le droit d'employer le frison dans les relations avec l'administration, tel que garanti par la loi sur l'emploi du frison, s'accompagne de ressources suffisantes.

Usage du frison devant les tribunaux

129. Le frison est régulièrement utilisé dans les procédures judiciaires dans tous les lieux relevant de la compétence du tribunal de district des Pays-Bas du Nord (Leeuwarden/Ljouwert, Assen et Groningen) et de la cour d'appel d'Arnhem-Leeuwarden/Ljouwert (Leeuwarden/Ljouwert et d'autres localités, dont Arnhem et Zwolle), à condition que la personne souhaitant l'utiliser habite, réside ou ait son siège social dans la province de Frise. Depuis le dernier cycle de suivi, plusieurs actions ont été engagées pour remédier à la pénurie d'interprètes en frison dans le système judiciaire ; cependant, la situation reste très difficile dans les procédures pénales. En effet, les trois interprètes disponibles au niveau C1, en désaccord avec la rémunération qui leur est proposée pour interpréter lors de procédures pénales, refusent pour cette raison d'assurer une interprétation en frison. Par conséquent, certaines audiences se sont tenues en l'absence d'interprètes qualifiés.

130. En outre, au cours de la visite, les interlocuteurs du Comité consultatif lui ont appris que dans les procédures pénales, le parquet était représenté par des magistrats extérieurs à la Frise, rarement capables de parler et de comprendre le frison. Au mieux, les juges, greffiers et procureurs ont une connaissance passive de la langue. Par conséquent, d'après ces interlocuteurs, le droit d'employer la langue frisonne n'est pas pleinement garanti aux accusés. Cependant, les autorités néerlandaises ont indiqué que lorsqu'une partie indique vouloir exercer son droit de s'exprimer en frison, l'affaire est confiée dans la mesure du possible à un juge ayant une connaissance passive de cette langue. Les autorités considèrent donc que dans la pratique, il est souvent possible d'utiliser le frison à l'audience sans intervention d'un interprète.

131. Le Comité consultatif salue les efforts des autorités pour remédier à la pénurie globale d'interprètes en langue frisonne. Il considère toutefois que les incertitudes qui entourent la possibilité de recourir à des interprètes en frison dans les procédures pénales, et le fait que les juges, greffiers et procureurs aient – au mieux – une connaissance passive du frison, constituent des obstacles pratiques à la mise en œuvre effective du droit d'utiliser le frison devant les tribunaux de la province de Frise.

Recommandation

132. Le Comité consultatif encourage les autorités à trouver une solution effective pour mettre fin au différend sur le taux de rémunération des services d'interprétation. Les autorités devraient aussi inciter les juges, greffiers et procureurs à acquérir une connaissance active du frison, afin de garantir aux accusés le droit d'employer le frison dans les procédures pénales, et à s'assurer l'aide d'un interprète qualifié en vue d'appliquer pleinement le droit d'utiliser le frison devant les tribunaux, tel que garanti par la loi sur l'emploi du frison. Les autorités devraient également surveiller la demande en interprétation en frison au sein des tribunaux et, en fonction de cette demande, prévoir des programmes de formation à la langue frisonne pour de nouveaux interprètes.

Article 11 de la Convention-cadre

Signalisation et indications topographiques en langue minoritaire

133. Aux Pays-Bas, les municipalités jouissent d'une grande autonomie en matière d'indications topographiques : certaines optent pour une signalisation uniquement en néerlandais, d'autres pour des panneaux bilingues ou uniquement en frison¹⁰⁴. Adopter la version frisonne des noms de lieux relève de la compétence de chaque municipalité – mais le sujet suscite des oppositions, et même des actions en

¹⁰⁴ Dans la municipalité frisonne de Noardeast-Fryslân, le conseil municipal a adopté en 2020 un amendement qui réinstitue tous les toponymes frisons comme toponymes uniques et officiels, abandonnant donc les noms en néerlandais. Pour plus d'informations, voir le [quatrième rapport étatique](#), p. 19.

justice, dans diverses parties de la municipalité de Noardeast-Fryslân. Quelques groupes de villageois et certains conseillers ayant approuvé un amendement en ce sens s'inquiètent aujourd'hui du coût de sa mise en œuvre, par exemple. Les autorités municipales soulignent qu'il importe de dissiper les préjugés et la confusion autour des toponymes en frison. Puisqu'il s'agit d'une compétence municipale, ni l'autorité provinciale, ni le gouvernement central n'ont leur mot à dire. Il arrive cependant que l'autorité provinciale fournisse des financements. Concernant l'affichage d'une signalisation en frison dans les entreprises, les municipalités n'ont pas le droit de l'imposer, mais elles peuvent encourager les entreprises à renforcer la visibilité du frison dans leurs locaux¹⁰⁵.

134. Le Comité consultatif rappelle que les indications topographiques en langues minoritaires contribuent à préserver le patrimoine linguistique et culturel local et à mieux faire connaître les minorités nationales locales, en envoyant le message d'un partage harmonieux du territoire entre les différents groupes de population. En vertu de l'article 11.3 de la Convention-cadre, l'utilisation de la langue minoritaire dans la signalisation doit aussi reposer sur un fondement législatif clair et sans ambiguïté. Il ne suffit pas que cette pratique soit admise dans les faits sans être étayée par une loi¹⁰⁶. Cette signalisation doit aussi faire l'objet d'un financement suffisant, à travers une ligne budgétaire spécifique.

135. Dans ce contexte, le Comité consultatif se félicite que la signalisation bilingue ait été étendue à certaines des municipalités récemment fusionnées. Il regrette toutefois que toutes les municipalités de l'aire géographique où le frison est pratiqué ne soient pas en mesure d'appliquer cette règle, du fait de l'absence de consensus dans certaines localités, lequel dépasse le seul investissement financier dans la signalisation bilingue. Cette situation est en contradiction avec le statut du frison, qui est l'une des deux langues officielles de la province de Frise. Compte tenu de ce statut, le Comité consultatif estime qu'il serait possible d'agir beaucoup plus pour accroître la visibilité du frison dans l'espace public, qu'il s'agisse des indications topographiques ou des inscriptions sur les bâtiments publics, y compris l'affichage bilingue dans les locaux des pouvoirs publics dans la province de Frise. Le Comité consultatif a appris au cours de sa visite que la province de Frise et le gouvernement central étaient en passe de conclure un accord sur la visibilité visant à rendre le frison plus visible, entre autres, dans les communications officielles et sur les bâtiments des pouvoirs publics. Il salue les progrès récemment accomplis sur ce sujet depuis la signature d'un accord entre les autorités provinciales et le gouvernement¹⁰⁷.

136. Au cours de sa visite, le Comité consultatif a été frappé par l'absence de signalisation bilingue dans la ville de Leeuwarden/Ljouwert, qui abrite, en tant que capitale de la Frise, toutes les grandes institutions de promotion de la langue et de la culture frisonnes. Bien que l'adoption d'une telle signalisation relève du choix de chaque municipalité, le Comité consultatif considère que l'autorité provinciale de Frise et le « pilote de la langue » frisonne (*Taalskipper*) pourraient exercer une pression plus importante, y compris sur le plan financier, en faveur de noms de rues et de panneaux topographiques bilingues. Il juge surprenant qu'un soutien financier soit attendu des autorités centrales pour aider à promouvoir la langue et la culture frisonnes alors que la capitale de la Frise et d'autres municipalités s'abstiennent, pour leur part, d'afficher les noms de rues et d'autres lieux en frison.

Recommandation

137. Le Comité consultatif appelle les autorités, à tous les niveaux, à accentuer leurs efforts pour promouvoir l'affichage de noms de rues et d'indications topographiques bilingues dans toutes les municipalités de la province de Frise où le frison est parlé, et à garantir à cette fin un financement suffisant.

Article 12 de la Convention-cadre

Connaissances sur la minorité nationale frisonne, éducation interculturelle et supports pédagogiques

138. Les autorités ont signalé dans leur rapport étatique¹⁰⁸ un manque de supports pédagogiques attrayants en frison, sur papier ou en ligne, pour les cours d'histoire dans l'enseignement secondaire en Frise. En outre, il n'existe actuellement aucun support pédagogique (en ligne ou autre) sur la culture et

¹⁰⁵ Par exemple, la municipalité de Leeuwarden/Ljouwert, désignée Ville Unesco de la littérature, a mis en avant la langue frisonne en imprimant des poèmes en frison sur des miroirs pour des entreprises privées, telles que des hôtels (voir le projet [Wjerspegelje](#), en néerlandais).

¹⁰⁶ Voir le [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif](#), par. 67.

¹⁰⁷ « La signalisation dans les bâtiments publics de Frise sera désormais bilingue. Il en ira de même pour les panneaux signalant des déviations ou des travaux sur les routes nationales ». Source : [article publié par Omrop Fryslân](#) le 25 avril 2022.

¹⁰⁸ Voir le [quatrième rapport étatique](#), p. 20.

l'histoire frisonnes à l'attention des établissements scolaires en dehors de la province de Frise, alors qu'un nombre relativement élevé de personnes appartenant à la minorité frisonne réside hors de Frise, notamment dans la province de Groningen. Avec le soutien du gouvernement néerlandais, un livre d'histoire néerlandais et frison, qui consacrera une importante partie à l'histoire de la Frise, est en cours d'élaboration et devrait être mis à la disposition de tous les établissements scolaires des Pays-Bas.

139. L'enseignement de l'histoire et de la culture frisonnes est également promu à travers les supports pédagogiques numériques développés par l'*Afûk*, organisation de promotion de la langue frisonne, en collaboration avec le service d'aide à l'enseignement *Cedin* et avec le soutien de l'autorité provinciale de Frise. Ces supports en ligne sont disponibles en frison. Ils restent toutefois très limités et ne sont pas spécifiquement conçus pour les enseignants d'histoire. En outre, le Canon historique de Frise (*Kanon fan de Fryske skiednis*¹⁰⁹) élaboré en 2008 s'avère aujourd'hui vieilli et peu adapté aux environnements en ligne d'aujourd'hui. On constate un manque de supports d'enseignement et d'apprentissage attrayants en frison, sur papier ou en ligne, pour les cours d'histoire dans l'enseignement secondaire en Frise.

140. En 2020, l'autorité provinciale de Frise et le Creative Industries Fund NL ont accordé un financement à 8D Games, au Bureau Maalstroom, à *Tresoar*, à l'*Afûk* et à *Fers* pour développer l'application plurilingue *Fryske digiTales* qui, depuis 2021, donne accès à une bibliothèque en ligne innovante dédiée aux contes traditionnels et à d'autres éléments du patrimoine frison. L'avenir de ce projet est cependant incertain, par manque de financements stables.

141. L'article 12 de la Convention-cadre appelle à prendre des mesures concrètes pour promouvoir la connaissance des langues des minorités et de la majorité. La langue est un facteur important pour l'intégration, le respect mutuel entre groupes et la solidarité sociale. Aussi convient-il non seulement de proposer un enseignement des/dans les langues minoritaires pour les membres des communautés minoritaires nationales, mais aussi un enseignement des/sur les langues minoritaires à l'intention des locuteurs de la langue majoritaire et de la société dans son ensemble¹¹⁰. Le Comité consultatif rappelle également que les États parties doivent régulièrement passer en revue les programmes et les supports pédagogiques traitant de disciplines telles que l'histoire, la religion et la littérature, de manière à garantir l'expression de la diversité des cultures et des identités ainsi que la promotion du respect et de la communication interculturelle¹¹¹. En outre, afin de développer les compétences dans les langues minoritaires de manière qu'elles représentent une valeur ajoutée pour leurs locuteurs (qu'ils appartiennent ou non à une minorité), il faut qu'il y ait une continuité dans l'accès à l'enseignement des/dans les langues minoritaires à tous les niveaux du système éducatif, de la maternelle à l'enseignement supérieur et à la formation des adultes¹¹².

142. Le Comité consultatif estime que certains des supports pédagogiques élaborés dans la province de Frise pourraient être également diffusés dans tout le pays, afin qu'il devienne courant, dans tous les établissements scolaires des Pays-Bas, de porter attention à l'histoire et à la culture frisonnes.

Recommandation

143. Le Comité consultatif appelle les autorités à sensibiliser l'ensemble des élèves et des étudiants à la culture et à l'histoire frisonnes, y compris en dehors de la province de Frise, à élaborer des programmes et des supports d'apprentissage et d'enseignement à cet effet et, dans l'intervalle, à diffuser les supports existants dans tous les établissements scolaires des Pays-Bas.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement en frison et enseignement du frison dans les structures préscolaires

144. Le frison est présent à tous les niveaux d'enseignement, des structures préscolaires à l'enseignement supérieur. Le Plan pour la langue frisonne (*Taalplan Frysk*¹¹³) régit les stratégies éducatives de chaque établissement. Son suivi est assuré par des coordinateurs linguistiques qui veillent à la mise en œuvre du parcours multilingue proposé du niveau préscolaire à l'enseignement supérieur, sensibilisent les parents et les enseignants et renforcent les politiques linguistiques des établissements.

¹⁰⁹ Voir le [Canon historique de la province de Frise](#).

¹¹⁰ Voir le [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif](#), par. 79.

¹¹¹ Voir Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (2012), [The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies](#), pp. 54-57.

¹¹² Voir le [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif](#), par. 75.

¹¹³ Pour plus d'informations, consulter le [Plan pour la langue frisonne](#) (*Taalplan Frysk*) (en néerlandais).

145. Les accueils de jeunes enfants ne sont pas des services publics. Dans la province de Frise, quelque 50 % des centres de ce type assurent une instruction en frison ou sont bilingues. Les acteurs de l'enseignement préscolaire et de l'accueil de jeunes enfants soulignent que la province de Frise perd des habitants, ce qui entraîne des fusions et des fermetures. Au cours des dernières années, cependant, plusieurs structures accueillant des enfants au niveau local et régional ont fait des progrès dans l'offre d'activités bilingues dans les petites villes et les centres urbains plus importants (majoritairement néerlandophones) de la province de Frise, en collaboration avec le Centre d'accueil pour enfants en langue frisonne (*Sintrum Frysktalige Berne-opfang*, ci-après SFBO). Cependant, le SFBO a indiqué que cette offre n'était toujours pas à la hauteur des besoins des enfants qui grandissent dans cette province. De plus, dans les plus grandes localités, tous les parents n'ont pas accès à ces services sur un pied d'égalité. D'après le SFBO, les autorités municipales pourraient jouer un plus grand rôle, en veillant à tenir compte de la disponibilité et de l'étendue d'une prise en charge bilingue pour les enfants au moment de la signature des accords avec les prestataires.

146. Le Comité regrette que sa précédente recommandation aux autorités, « évaluer le besoin d'assurer une offre de cours en frison dans les établissements scolaires et préscolaires en dehors de la province de Frise¹¹⁴ », n'ait pas été suivie. Il note que d'après le SFBO, la mise en œuvre de cette recommandation poserait des difficultés pratiques, difficultés qui ne sont toutefois pas évoquées dans le rapport étatique¹¹⁵. Le Comité consultatif regrette qu'aucune enquête n'ait été menée auprès des parents pour connaître la demande d'enseignement préscolaire en frison en dehors de la province de Frise. Cette demande pourrait être étudiée avec l'aide des autorités municipales, qui pourraient collecter des informations sur l'enseignement préscolaire utilisant à la fois le frison et le néerlandais, sur la disponibilité et l'expansion du bilinguisme dans les accueils d'enfants et sur les besoins des parents. Plus généralement, le Comité consultatif considère que l'emploi du frison au niveau préscolaire devrait être davantage promu. Il regrette en outre que l'Inspection de l'éducation ne soit pas chargée de surveiller l'usage du frison dans les structures préscolaires, y compris dans les supports pédagogiques, en raison du caractère non obligatoire du frison dans l'enseignement préscolaire. Le Comité consultatif estime que les autorités de la province de Frise devraient accentuer leurs efforts pour promouvoir l'usage du frison dans les structures préscolaires.

Recommandation

147. Le Comité consultatif encourage à nouveau les autorités, à tous les niveaux, à promouvoir davantage l'emploi du frison au niveau préscolaire dans la province de Frise, à évaluer le besoin d'enseignement préscolaire en frison en dehors de cette province et à prendre des initiatives pour répondre aux besoins existants.

Enseignement du frison et en frison dans les premier et second degrés

148. Dans la province de Frise, l'enseignement en frison aux niveaux primaire et secondaire est garanti par la loi relative à l'enseignement primaire (*WPO*) et par la loi relative à l'enseignement secondaire (*WVO*), respectivement. En vertu de l'Accord administratif 2019-2023, la province est responsable de l'enseignement du frison comme discipline dans les écoles primaires et dans le premier cycle de l'enseignement secondaire. Les objectifs fondamentaux qui doivent être proposés sont fixés dans la *WPO* et la *WVO*. À l'heure actuelle, l'offre d'enseignement du frison dans les écoles primaires se situe entre 30 et 60 minutes par semaine, en fonction du profil linguistique, et le frison est utilisé comme langue d'instruction dans 40 à 50 % des écoles primaires, pour un nombre limité de disciplines¹¹⁶.

149. L'autorité provinciale de Frise et l'Inspection de l'éducation scolaire organisent régulièrement des consultations entre institutions et personnes responsables. Certaines dispositions de l'Accord administratif sur la langue et la culture frisonnes sont conçues pour veiller à ce que l'Inspection de l'éducation surveille l'enseignement du frison et en frison. Par exemple, l'Inspection est chargée de réaliser tous les cinq ans une étude spéciale sur l'utilisation du frison dans l'enseignement primaire et secondaire. Elle examine aussi la manière dont les conseils d'établissement suivent et améliorent la qualité des supports pédagogiques, dans toutes les disciplines y compris le frison. L'Inspection de l'éducation peut décider de procéder à une vérification dans des établissements pour s'assurer de la qualité de l'enseignement en frison.

¹¹⁴ Voir le [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif](#), par. 144.

¹¹⁵ Voir le [quatrième rapport étatique](#), p. 23.

¹¹⁶ *Inspectie van Het Onderwijs* [Inspection de l'Éducation] (2017), [Inspection framework primary education 2017](#), ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences.

150. Bien que l'enseignement du frison soit une obligation légale dans la province de Frise, les établissements primaires et secondaires peuvent demander, depuis 2014, de bénéficier d'exemptions totales ou partielles s'ils ont des motifs valables de le faire. L'autorité provinciale de Frise et le gouvernement central ont adopté un objectif commun, inscrit à la fois dans l'Accord administratif 2019-2023 sur la langue et la culture frisonnes et dans le Plan pour la langue frisonne : dans la zone où le frison est pratiqué¹¹⁷, tous les établissements d'enseignement primaire et secondaire devraient atteindre de façon satisfaisante tous les objectifs fixés pour le frison d'ici 2030 au plus tard¹¹⁸, sans se concentrer exclusivement sur l'usage du frison à l'oral. Cela signifie que le frison devrait être inscrit dans le programme de toutes les écoles en tant que discipline, sans exemptions possibles, d'ici à 2030 et devenir la langue de communication et d'instruction courante de la province de Frise. À cette fin, les établissements sont épaulés par un assistant scolaire (*Skoalstiper*). La réalisation de cet objectif commun suppose une augmentation progressive du nombre d'heures d'enseignement du frison et en frison au niveau primaire ainsi que du nombre d'établissements secondaires proposant le frison.

151. Le niveau à proposer sera déterminé sur la base des profils définis à l'aide du Plan pour la langue frisonne. Le but est que tous les établissements prennent de nouvelles mesures tous les quatre ans, afin qu'ils enseignent tous le frison au niveau requis en 2030. En 2018, d'après le projet *Taal Frysk*¹¹⁹, seules 31,7 % des écoles primaires de Frise avaient un profil A, tandis que 21,3 % avaient un profil B, avec une exemption pour la langue écrite ; 5 % avaient un profil G, c'est-à-dire qu'elles étaient totalement exemptées de l'enseignement du frison. Les écoles primaires restantes relevaient des profils C à E, auxquels sont associées des exemptions partielles. Toutes les écoles primaires trilingues (néerlandais, anglais, frison¹²⁰) remplassaient déjà les grands objectifs obligatoires pour la langue frisonne.

152. Pour progresser vers le cap fixé par le Plan pour la langue frisonne pour 2030, l'autorité provinciale de Frise a invité fin 2020 toutes les institutions à caractère éducatif recevant des subventions à rédiger et mettre en œuvre un plan commun visant à atteindre les objectifs au cours de la prochaine période (2021-2024). En conséquence, un large éventail d'institutions et d'organisations¹²¹ ont davantage uni leurs efforts pour aider les établissements scolaires à proposer le frison. Elles adoptent une approche sur mesure, en s'adaptant au contexte de chaque établissement. Le plan se concentre sur les objectifs du gouvernement central et de l'autorité provinciale. En quatre ans, chaque établissement doit être monté d'au moins un degré dans l'échelle des profils du *Taalplan Frysk*. Un système de subvention a été mis en place par l'autorité provinciale de Frise à cet effet, ce qui permet par exemple à des établissements secondaires de nommer des professeurs de frison¹²². D'autres initiatives contribuent à réaliser les ambitions énoncées dans le Plan pour la langue frisonne : *Omrop Fryslân* (voir Article 9, ci-dessus) a ainsi réalisé le vlog d'une famille frisonne, à destination des réseaux sociaux et de la télévision. Le diffuseur espère que ce vlog mettra en lumière la continuité de l'emploi du frison à la maison et à l'école.

153. Bien que le problème du manque d'enseignants se pose dans tous les Pays-Bas, les écoles primaires de Frise se heurtent en particulier à une pénurie de professeurs de frison et de professionnels capables d'enseigner d'autres matières en frison. D'ici 2025, cette pénurie pourrait représenter 35 employés à temps plein dans l'ensemble de la province de Frise¹²³. Pour remédier au manque de professeurs de frison dans les établissements primaires et secondaires, l'autorité provinciale va chercher,

¹¹⁷ L'emploi du frison n'est une obligation légale que dans les zones désignées comme celles où le frison est pratiqué (ce qui exclut par exemple les îles des Wadden ou la municipalité de Weststellingwerf, où d'autres langues ou dialectes régionaux sont pratiqués).

¹¹⁸ Les autorités provinciales de Frise ont défini des objectifs pour d'autres niveaux d'enseignement (enseignement préscolaire, enseignement secondaire professionnel, enseignement supérieur professionnel et enseignement spécial).

¹¹⁹ Au cours de la période 2016-2018, une première enquête a été réalisée, dans le cadre du *Taalplan Frysk*, sur la manière dont le frison est enseigné en Frise dans les établissements primaires et secondaires. Sur cette base, l'autorité provinciale a assigné à chaque établissement un « profil d'enseignement ». Les établissements au « profil A » proposent déjà le frison à un niveau satisfaisant au regard des objectifs ; c'est le cas de 27 % des écoles primaires et de 39 % des établissements d'enseignement secondaire.

¹²⁰ Entre 10 et 15 % des écoles primaires de la province de Frise sont officiellement certifiées trilingues ; quelques autres peuvent être déjà trilingues en pratique, mais non encore certifiées. Dans la province, six localités ont des établissements d'enseignement secondaire trilingues.

¹²¹ Par exemple *Cedin*, *Afûk*, l'Université de sciences appliquées NHL Stenden, *Stifting Frysktalige Berne Opfang*, *Omrop Fryslân*, *Kunstwurk* et *SEMKO*.

¹²² En octobre 2020, l'autorité provinciale de Frise a annoncé qu'au moins 17 établissements secondaires de la province, généraux et professionnels, avaient proposé davantage d'heures d'enseignement du frison au cours de l'année scolaire 2019-2020 que l'année précédente.

¹²³ La part de postes vacants ne pouvant être pourvus est estimée à 9,1 %. Voir les [cartes sur le site web du ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences](#) et des informations supplémentaires sur le [site web d'une association d'enseignants](#).

entre autres, à inciter davantage d'étudiants à se former à l'enseignement du frison à l'Université NHL Stenden de Leeuwarden, où a été lancé un projet pilote de double diplôme d'enseignant en néerlandais et en frison. Les trois premiers étudiants concernés ont obtenu leur diplôme en 2020. Depuis 2021, l'Université NHL Stenden propose en outre un cours de frison à destination des enseignants. Elle a mis en place le cours intitulé « *Klasse Frysk "WOW Frysk !"* », en collaboration avec l'organisme de soutien pédagogique *Cedin* et avec le soutien financier de l'autorité provinciale de Frise. Le cours offre aux professeurs du primaire qualifiés pour enseigner le frison des conseils pratiques sur la planification des apprentissages. Des cours supplémentaires ont été programmés pour répondre à la demande.

154. Afin de remédier au manque d'enseignants, le ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences a suggéré que des professeurs de frison soient en poste dans plusieurs établissements. Par ailleurs, lors de l'année écoulée, le ministère de l'Éducation, en collaboration avec le secteur de l'éducation, a récemment mis en place un groupe de travail au niveau national pour intensifier les efforts visant à lutter contre la pénurie générale d'enseignants. Il est jugé important de mieux adapter les cursus de formation des enseignants aux besoins du groupe cible et d'associer davantage les enseignants eux-mêmes à ces efforts¹²⁴. Pour la période 2021-2024, l'autorité provinciale de Frise subventionne l'Université NHL Stenden pour qu'elle aide les étudiants à se former pour devenir professeurs de frison, au niveau un ou deux. Ce financement a été utilisé à la fois pour rendre plus attrayant l'éventail de cours proposés (y compris en permettant de les associer à une formation de professeur des écoles) et pour mettre en place un programme d'aides permettant aux enseignants en exercice d'obtenir une qualification en frison.

155. Tout en reconnaissant que la nouvelle approche adoptée par l'autorité provinciale pourrait accélérer légèrement la réalisation de l'objectif 2030 inscrit dans le Plan pour la langue frisonne, les interlocuteurs frisons du Comité consultatif ont aussi souligné que l'ampleur de cette accélération dépendait de ressources financières supplémentaires. Dans ce contexte, ils ont dit craindre que les baisses structurelles prévues non seulement dans le budget de la province, mais aussi au niveau du pays produisent dès 2024 des effets négatifs et entraînent encore plus de fermetures d'écoles primaires¹²⁵. Ils considèrent que pour assurer aux élèves et aux étudiants des compétences linguistiques suffisantes, le frison devrait être enseigné en tant que discipline au moins trois heures par semaine dans les établissements primaires et secondaires. Les interlocuteurs frisons jugent également trop faibles l'offre actuelle d'enseignement du frison dans les écoles primaires et l'emploi du frison comme langue d'instruction. Ils soulignent en outre que depuis 2006, une distinction a été établie entre les objectifs fondamentaux du programme en frison et les objectifs fondamentaux du programme en néerlandais définis dans la législation nationale¹²⁶. Alors que 12 points sont présentés en détail en ce qui concerne le néerlandais, les objectifs du programme en frison ont été réduits à seulement six points, ce qui a des conséquences pour la lecture, l'écriture et l'expression orale ainsi que pour l'acquisition de compétences linguistiques en frison.

156. Les personnes appartenant à la minorité frisonne s'inquiètent aussi du nombre d'élèves qui présentent le frison à l'examen de fin d'enseignement secondaire. Bien que leur nombre augmente progressivement, il reste globalement faible (il est passé de 110 en 2017 à 156 en 2022). L'*Afûk, Omrop Fryslân* et SJB media ont donc lancé une campagne pour inciter les élèves concernés à présenter le frison à leur examen de fin de scolarité¹²⁷.

157. L'Inspection de l'éducation, ainsi que plusieurs interlocuteurs rencontrés pendant la visite, ont confirmé que le plus grand obstacle pour le frison tenait au manque d'enseignants. Dans les écoles primaires, tous les professeurs ne sont pas qualifiés et compétents pour enseigner le frison. Dans les établissements secondaires, c'est une discipline trop confidentielle. Il n'y a souvent qu'un seul professeur de frison par établissement, si bien qu'en cas de maladie, les cours sont annulés. L'Inspection de l'éducation engage donc les conseils d'établissement à recruter davantage d'enseignants qualifiés. Dans

¹²⁴ Voir l'actualité sur le site web du gouvernement (2 juillet 2020), [Task force om aanpak lerarentekort te verstevigen](#).

¹²⁵ En raison de la baisse de natalité, le nombre d'élèves a chuté de 17 % ces dix dernières années dans la province de Frise, qui est plus touchée que le reste du pays. Cette diminution commence à l'école primaire mais affecte, les années passant, le nombre d'élèves dans l'enseignement secondaire et, à terme, dans l'enseignement supérieur et professionnel. Les établissements voient diminuer leur budget et ont besoin de moins de salles de classe et d'enseignants. Ainsi, la Frise a perdu plus de 100 écoles primaires depuis 2009. Quelques établissements d'enseignement secondaire ont aussi dû fermer leurs portes. Source : [Onderwijs in Fryslân](#), Agence de planification sociale de Frise (*Fries Sociaal Bureau*), 22 septembre 2022.

¹²⁶ Pour une analyse plus détaillée, voir Z. Bayat, R. Kircher & H. Van de Velde (2022) : [Minority language rights to education in international, regional, and domestic regulations and practices: the case of Frisian in the Netherlands, Current Issues in Language Planning](#).

¹²⁷ [Kampanje om mear learlingen foar eksamen Frysk te krijen](#), publié par Omrop Fryslân le 11 février 2021.

un rapport publié en 2019¹²⁸, l'Inspection de l'éducation a également conclu que les directeurs d'école primaires ne ressentaient pas le besoin de soutenir le frison. La moitié des directeurs et directrices d'école interrogés ont déclaré ne « pas avoir l'ambition » de renforcer l'enseignement du frison et en frison. Leurs principales inquiétudes concernaient la gestion du personnel, l'état des locaux et les fusions entre écoles.

158. En février 2021, le *DINGtiid* a publié un rapport à la demande des autorités provinciales de Frise, dans lequel il a formulé des recommandations concernant le champ d'application du suivi de l'utilisation du frison comme discipline. L'autorité provinciale estime que cette tâche devrait lui revenir. Le *DINGtiid*, en revanche, conseille de laisser au gouvernement central (et donc à l'Inspection de l'éducation) la compétence de suivre le frison en tant que discipline dans l'enseignement primaire et secondaire. Le *DINGtiid* conclut, sur la base de discussions avec différentes parties prenantes, que la tendance en matière de suivi du frison dans l'enseignement est positive et que l'idée de promouvoir le frison dans les établissements scolaires fait consensus. Il conclut également que l'actuelle répartition des responsabilités officielles est satisfaisante. Le suivi s'est amélioré ces dernières années, mais pour l'optimiser, des progrès supplémentaires sont nécessaires à la fois de la part des régulateurs et des concepteurs des politiques. D'après le *DINGtiid*, cela ne nécessite aucun transfert de compétences de l'Inspection de l'éducation à l'autorité provinciale¹²⁹.

159. Le Comité consultatif réitère qu'il est essentiel de former un nombre suffisant d'enseignants aptes à travailler dans les langues minoritaires. Cette formation doit être de qualité, préparer des enseignants pour tous les niveaux de l'éducation et assurer l'accès à un enseignement de la langue minoritaire à tous les niveaux de l'éducation. À cette fin, il convient d'élaborer – en étroite concertation avec les représentants de la minorité – des mesures pour donner effectivement accès à un enseignement de la langue minoritaire, en tenant compte des situations particulières. La demande d'un tel enseignement devrait être régulièrement suivie, et les éventuels seuils abaissés afin de ne pas barrer l'accès à l'enseignement de la langue minoritaire¹³⁰.

160. Bien que le Comité consultatif comprenne que le manque d'enseignants de la langue minoritaire s'inscrit dans un contexte général de pénurie d'enseignants qualifiés et de manque d'attractivité de la profession, et tout en appréciant les efforts supplémentaires engagés par les autorités centrales et provinciales et les universités concernées pour remédier à cette situation, il considère que des mesures positives pourraient être envisagées pour rendre la profession plus attractive, comme l'abaissement des seuils requis pour ouvrir des classes de frison, la levée des obstacles au choix du frison pour l'examen de fin de scolarité, une plus grande publicité des vacances de postes d'enseignant du frison, des incitations financières et professionnelles encore plus fortes pour encourager les étudiants, frisons ou non, à devenir enseignants ou l'offre de formations à la langue frisonne pour les enseignants d'autres disciplines.

161. Le Comité consultatif observe qu'aux Pays-Bas, les programmes scolaires laissent aux établissements une grande latitude quant à l'emploi de langues régionales ou minoritaires, en tant que disciplines ou langues d'instruction. Bien que le frison soit présent à tous les degrés d'enseignement, le Comité consultatif note avec regret les lacunes récurrentes dont souffre l'enseignement du frison et en frison, et ce malgré l'existence du Plan pour la langue frisonne.

162. Le Comité consultatif relève avec satisfaction le suivi constant de la mise en œuvre du *Taalplan Frysk* assuré par l'Inspection de l'éducation, suivi qui a aidé à identifier des lacunes telles que le faible nombre d'élèves choisissant de présenter le frison à l'examen de fin de scolarité. Le Comité consultatif juge important de poursuivre ce suivi régulier pour repérer le plus tôt possible, anticiper et traiter tout éventuel retard dans la pleine mise en œuvre des objectifs fixés dans le Plan pour la langue frisonne, dont les retards qui pourraient découler des réductions budgétaires annoncées.

Recommandation

163. Le Comité consultatif exhorte les autorités, en consultation avec les représentants de la minorité frisonne, à prendre des mesures positives, assorties d'un financement suffisant, pour remédier à la pénurie d'enseignants en frison et du frison dans l'enseignement primaire et secondaire et pour rendre cette profession plus attractive. Les autorités devraient aussi fournir à l'Inspection de l'éducation tout le soutien dont elle a besoin pour remplir sa mission de suivi de l'enseignement en frison et du frison.

¹²⁸ Rapport thématique (juillet 2019), [Sizzen is neat, maar dwaan is in ding. Fries in het primair en voortgezet onderwijs](#) (Les paroles ne sont rien sans les actes. Le frison dans l'enseignement primaire et secondaire), Inspection de l'éducation (en néerlandais).

¹²⁹ Rapport (février 2021), [Advys skoalynspeksje Frysk: besteande rolferdieling is goed](#), *DINGtiid* (en néerlandais).

¹³⁰ Voir le [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif](#), par. 51, 71, 76 et 91.

Enseignement plurilingue

164. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont exprimé leur inquiétude devant les éventuels effets négatifs, à moyen et long terme, que pourrait avoir l'approche pédagogique actuelle – à savoir le passage du monolinguisme au plurilinguisme – sur l'enseignement du frison, en particulier au niveau universitaire. Ils craignent que le niveau en frison ne souffre d'un enseignement plurilingue favorisant l'étude de langues étrangères (anglais, allemand, français, espagnol, italien, etc.) au détriment du frison. À cet égard, un enseignant à temps plein de langue et littérature frisonnes à l'Université de Groningen a souligné lors de la visite l'importance de la maîtrise de la langue pour la transmission du frison aux générations futures et la nécessité d'y prêter une plus grande attention dans les programmes scolaires¹³¹. Depuis la visite, ce professeur de frison à temps plein – maintenant à la retraite – a été remplacé par un professeur à temps partiel (deux jours par semaine), dans l'attente du recrutement d'un nouveau professeur, qui aura lieu d'après les autorités dans quelques années¹³².

165. Tout en saluant de manière générale la promotion du plurilinguisme parmi les élèves néerlandais, qui constitue un moyen d'améliorer la compréhension interculturelle¹³³, le Comité consultatif juge que des garanties devraient être mises en place pour veiller à ce que le frison – qui est l'une des deux langues officielles de la province de Frise – ne pâtisse pas de cette approche. L'expérience ayant clairement montré le grand intérêt d'un poste de professeur des universités à temps plein pour le frison, le Comité consultatif considère que la nomination rapide d'un nouveau professeur à temps plein constituerait une étape importante. Des étudiants diplômés en frison garantissent également la présence à l'avenir d'enseignants qualifiés en frison, aptes à mettre en œuvre les objectifs éducatifs de l'Accord administratif sur la langue et la culture frisonnes.

Recommandation

166. Le Comité consultatif appelle les autorités à évaluer de manière complète les effets de l'apprentissage du frison dans le cadre de l'approche pédagogique plurilingue au niveau de l'enseignement supérieur et à s'assurer que la généralisation de l'enseignement plurilingue n'aboutit pas dans la pratique à une baisse du niveau en frison. Par ailleurs, les autorités devraient envisager, avec les universités concernées, des mesures visant à garantir l'enseignement, les études et les travaux de recherche sur le frison et en frison au niveau universitaire.

Article 15 de la Convention-cadre

Participation effective à la vie publique : mécanisme de consultation des organisations de la minorité frisonne

167. Le ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume coordonne les efforts des autres ministères à La Haye et constitue le premier interlocuteur sur la question de la langue frisonne, aussi bien pour les ministères concernés que pour l'autorité provinciale. Les ministères conservent néanmoins toutes leurs compétences. Le ministère de l'Intérieur est également chargé d'aider à mettre en œuvre l'Accord administratif sur la langue et la culture frisonnes, dans la mesure où ses dispositions relèvent de son champ de compétence.

168. La Chambre des représentants et les organisations de la minorité frisonne ont demandé que les compétences en matière de langue et de culture frisonnes soient regroupées en un seul ministère. Dans leur rapport étatique¹³⁴, les autorités centrales expliquent que d'après elles, il ne serait pas judicieux de placer tous les aspects de la langue frisonne sous l'égide d'un seul ministère, car la langue n'est pas un isolat et de plus, une telle démarche exigerait un niveau d'expertise trop élevé. D'après les autorités centrales, il est important que toute politique concernant le frison s'aligne sur les évolutions en matière d'éducation, de culture, de santé et de justice.

169. La province de Frise ne dispose pas de mécanisme de consultation institutionnalisé qui permettrait de faire intervenir les organisations de la minorité frisonne. Cependant, elle lance régulièrement

¹³¹ La maîtrise de la langue ne s'apprend pas qu'à l'école. La conception et la diffusion des outils numériques d'apprentissage de l'écrit, comme les correcteurs orthographiques et les outils de saisie intuitive, peuvent aussi jouer un rôle important. Des outils numériques ont été développés avec le soutien de l'autorité provinciale et d'autres parties. Ils comprennent un correcteur orthographique du frison pour Microsoft, Swiftkey et Gboard pour la téléphonie mobile, ainsi qu'un [dictionnaire en ligne](#). Voir aussi les [outils développés par l'Afûk](#) (en néerlandais).

¹³² Voir la [lettre du Dingtiid au conseil d'administration de l'Université de Groningen](#) (en néerlandais).

¹³³ Voir le [Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif](#), par. 79.

¹³⁴ Voir le [quatrième rapport étatique](#), p. 13.

des consultations ponctuelles avec les acteurs de la société civile concernant la langue et la culture frisonnes. Par exemple, des ONG, dont des représentants de *Jongfryske Mienskip*, ont été interrogées sur ce qu'elles attendaient de l'Accord administratif 2019-2023 au début du processus de négociation entre les pouvoirs publics nationaux et provinciaux, même si certaines ONG représentant la minorité frisonne ne se sont pas senties suffisamment associées à la préparation de l'Accord aux étapes ultérieures. L'autorité provinciale s'efforce aussi d'associer les jeunes aux processus de prise de décision sur d'autres thèmes que la langue, à tous les niveaux. Elle le fait en partie à travers ses contacts avec *Tienskip*, organisation créée pour et par des jeunes pour promouvoir la participation des jeunes à la vie politique locale¹³⁵.

170. Tout en signalant avoir en général aisément accès aux décideurs au niveau provincial, et être consultées de façon ponctuelle et sur certains thèmes par la province de Frise, les ONG qui travaillent sur les questions relatives aux Frisons ont regretté l'absence de mécanisme consultatif institutionnalisé où ces ONG pourraient régulièrement se réunir, interagir et placer à l'ordre du jour de la province certaines questions, y compris allant au-delà des aspects culturels et linguistiques. En outre, au niveau national, ces ONG n'ont pratiquement aucun accès au ministère en charge de la coordination des questions ayant trait à la minorité frisonne. Quelques interlocuteurs frisons ont mentionné la nécessité d'une plateforme spécifique, au sein de la structure gouvernementale, permettant de mieux relayer les intérêts de la minorité frisonne au niveau de l'État (voir aussi Article 6, ci-dessus, concernant une demande semblable de la part des représentants des Roms et Sintés, des *Woonwagengebwoners*, de la communauté juive et de la communauté des locuteurs du papiamentu).

171. Le Comité consultatif réitère que des mécanismes de consultation effectifs sont un moyen supplémentaire de permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales de prendre part aux processus décisionnels. Les organes consultatifs devraient disposer d'un statut juridique clair et l'obligation de les consulter devrait être inscrite dans la loi. Par ailleurs, l'implication dans le processus décisionnel devrait être de nature régulière et permanente. Il convient de prêter dûment attention à l'inclusion et à la représentativité des organes consultatifs. Les procédures de nomination devraient être transparentes et conçues en étroite collaboration avec les représentants des minorités nationales. Les organes consultatifs devraient également régulièrement traiter des sujets de préoccupation des personnes appartenant à des minorités nationales qui vivent en dehors des régions comptant une population minoritaire importante ou traditionnelle¹³⁶.

172. Étant donné l'importance du droit à une participation effective, le Comité consultatif réaffirme le point de vue déjà exprimé dans son troisième Avis¹³⁷, à savoir que les autorités à tous les niveaux devraient envisager d'organiser plus régulièrement des réunions avec toutes les ONG actives sur le sujet du frison, ou de mettre en place une plateforme non seulement au niveau provincial, mais aussi au niveau central, où toutes ces ONG pourraient interagir et traiter des sujets qui touchent les personnes appartenant à la minorité frisonne, y compris concernant les femmes, les jeunes ou des questions allant au-delà des aspects culturels et linguistiques.

Recommandation

173. Le Comité consultatif appelle les autorités centrales à mettre formellement en place une plateforme permanente et inclusive, au niveau de l'État, où les organisations non gouvernementales frisonnes pourraient se rencontrer régulièrement et traiter des questions qui touchent les personnes appartenant à la minorité frisonne, dont les femmes et les jeunes, quel que soit leur lieu de résidence, ainsi que des questions allant au-delà des aspects linguistiques et culturels.

Participation effective à la vie socio-économique : accès aux établissements de santé

174. La province de Frise s'est engagée à mettre en œuvre une politique linguistique complète dans le secteur de l'aide sociale. L'Accord administratif sur la langue et la culture frisonnes comporte des dispositions sur le frison dans le secteur de la santé. Le choix d'employer la langue frisonne appartient à chaque établissement de santé. Des politiques sur la langue frisonne, comportant l'obligation que les citoyens résidant dans la province de Frise puissent parler frison dans leurs relations avec les prestataires de santé, ont été rédigées dans de nombreuses municipalités mais non dans toutes les municipalités concernées.

¹³⁵ Voir le site web de [Tienskip](#).

¹³⁶ Voir le [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#), La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, par. 10 et 109-112.

¹³⁷ Voir le [troisième Avis du Comité consultatif sur les Pays-Bas](#), par. 158.

175. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont souligné qu'une distinction était clairement établie entre les soins dispensés dans les établissements financés par le gouvernement central et les soins et l'aide financés par les communes. Les établissements de santé financés par le gouvernement n'ont pas de politique linguistique alors que pour ceux financés par les municipalités, la plupart des conseils municipaux ont rédigé des politiques, intégrées aux appels d'offres dans le secteur social. Ces politiques disposent souvent que les citoyens doivent pouvoir parler leur propre langue dans leurs relations avec les prestataires de santé. Pour contribuer à améliorer la situation, en 2020, l'*Afûk* a lancé un cours en ligne sur l'emploi du frison dans le secteur des soins de santé et une formation en ligne pour aider le personnel soignant à comprendre le frison et lui expliquer les termes frisons utilisés dans le secteur de la santé et des soins. Le projet « Le frison dans la santé » (*Frysk yn 'e soarch*) contribue aussi à garantir l'emploi du frison dans les maternités, les cliniques pour nourrissons ou jeunes enfants, les hôpitaux, les établissements médicalisés, les cabinets de médecins généralistes et les centres de contrôle d'urgence ainsi que dans le cadre de l'aide à domicile apportée au titre de la loi relative à l'aide sociale.

176. Le Comité consultatif réaffirme qu'« afin de promouvoir l'intégration effective des personnes appartenant à des groupes minoritaires défavorisés dans la vie socio-économique, des stratégies globales et à long terme devraient être élaborées et mises en œuvre. [...] Des ressources suffisantes doivent être allouées en temps utile à tous les niveaux opérationnels, en particulier au plan local. Par ailleurs, la mise en œuvre de telles politiques devrait faire l'objet d'un suivi sérieux et d'une évaluation de leur impact, en étroite coopération avec les représentants des minorités concernées, dans l'objectif de les aménager et de les renforcer au fil du temps¹³⁸ ».

177. Le Comité consultatif déplore que tous les établissements de santé de la province de Frise ne soient pas dotés d'une politique sur la langue frisonne. Il considère que le gouvernement, qui finance certains de ces établissements, pourrait appliquer des incitations pour améliorer cette situation. Le « pilote de la langue frisonne » pourrait se voir confier la tâche de suivre régulièrement la situation dans la province de Frise.

Recommandation

178. Le Comité consultatif encourage les autorités de l'État à renforcer la possibilité d'employer le frison dans les établissements de santé, y compris via des incitations financières, et à confier au « pilote de la langue frisonne » la mission de contrôler régulièrement la situation.

Article 16 de la Convention-cadre

Réforme territoriale et administrative

179. Le 1^{er} janvier 2019, les municipalités frisonnes de Dongeradeel, Ferwerderadiel, Kollumerland et Nieuwkruisland ont fusionné pour former la municipalité de Noardeast-Fryslân¹³⁹. Depuis, il n'y a pas eu de modification de limites territoriales dans la province de Frise. Elle comprend désormais 18 municipalités, dont 13 font partie de la zone où le frison est pratiqué et ont élaboré une politique pour la langue frisonne, assortie d'un décret pour renforcer la position du frison, comme prévu par la loi sur l'emploi du frison. Toutes les administrations concernées par les fusions ont aussi signé un accord administratif sur la politique linguistique à l'égard du frison. La mise en œuvre de ces accords est surveillée par l'autorité provinciale. Les autorités néerlandaises ont indiqué dans le rapport étatique qu'aucune modification de limite n'était planifiée dans un avenir proche¹⁴⁰.

180. Une étude Mercator publiée en octobre 2018, commandée par le *DINGtiid* en réponse à une question de la province de Frise qui cherchait à savoir si le frison était suffisamment pris en compte lors des fusions de municipalités, révèle que les modifications de limites municipales tendent davantage à affaiblir la politique en matière de langue frisonne qu'à la renforcer¹⁴¹. L'étude s'est penchée sur la place

¹³⁸ Voir le [Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif](#), par. 49.

¹³⁹ Plusieurs municipalités, comme Noardeast-Fryslân et Dantumadiel, assurent ensemble des services publics en fonctionnant comme une unité administrative unique. Les conseils municipaux de Weststellingwerf, Ooststellingwerf et Opsterland coopèrent également dans le cadre d'une convention de droit privé, mais n'ont pas officiellement fusionné leurs services publics. En 2019, l'autorité provinciale de Frise a lancé un processus de réforme administrative où la collaboration devient la norme, les différentes autorités municipales et provinciales ayant pour ambition d'opérer comme une entité unique.

¹⁴⁰ Voir le [quatrième rapport étatique](#), p. 24.

¹⁴¹ A.F. Schukking et E.L. Klinkenberg (juillet 2018), [De rol van het Frysk bij gemeentelijke herindelingen in Friesland](#), [Le rôle du frison dans les modifications de limites municipales en Frise], Mercator - European Knowledge Centre for Multilingualism and Language Learning (en néerlandais). Voir aussi [quatrième rapport étatique](#), p. 17.

du frison dans les processus de fusion-création de quatre municipalités (Leeuwarden, S dwest-Fryslân, Waadhoeke et Noardeast-Fryslân) ; des communes rurales où le frison était pratiqué ont fusionné avec des communes plus urbaines, où le frison était moins pr sent¹⁴². D'après cette étude, les quatre nouvelles municipalités ne portent guère attention à la langue frisonne dans leurs politiques sportives, sanitaires et récréatives. L'étude montre aussi que ces municipalités n'ont pas la même vision de la politique linguistique¹⁴³ et divergent aussi quant aux budgets accordés et au nombre d'employés à temps plein déployés pour soutenir la fonction de chargé de la langue frisonne.

181. Les quatre municipalités issues de fusions couvertes par l'étude Mercator se concentrent sur le plurilinguisme car en plus du frison, elles tiennent compte d'autres variantes de la langue, comme le bildts, le stadsfries et le kollumers, ainsi que des langues parlées par les immigrants. Aucune sanction concrète n'est prévue en cas de non-respect de la Charte européenne des langues ou de la loi sur l'emploi du frison, si bien que la politique linguistique est parfois perçue comme facultative, bien que les accords administratifs contribuent bien à faire prendre au sérieux la politique linguistique en faveur du frison. Le soutien financier de la province aide aussi les municipalités à se montrer plus ambitieuses dans ce domaine. Il est nécessaire que les personnes appartenant à la minorité frisonne puissent aussi employer plus systématiquement le frison dans les contextes sociosanitaires, les sports et les activités éducatives.

182. Les responsables provinciaux rencontrés par le Comité consultatif ont indiqué qu'à la suite de la réforme administrative impliquant des fusions de municipalités dans la province de Frise, des accords administratifs sur la politique linguistique en faveur du frison avaient renforcé la place de cette langue dans les nouvelles municipalités ; cependant, le Comité consultatif a également entendu des organisations frisonnes s'inquiéter de ces fusions, qui peuvent aussi entraîner dans certains cas une détérioration de la politique en matière de langue frisonne et risquent d'en affaiblir l'usage sur le long terme.

183. Lorsqu'elles envisagent des réformes tendant à modifier les limites administratives de collectivités territoriales, les autorités devraient consulter les personnes appartenant aux minorités nationales afin d'étudier les incidences éventuelles de ces réformes sur la jouissance de leurs droits linguistiques. En tout état de cause, aucune mesure ne devrait être adoptée dans le but de réduire les proportions relatives de la population dans les territoires où résident des personnes appartenant à des minorités nationales ou de restreindre les droits protégés par la Convention-cadre¹⁴⁴.

184. Le Comité consultatif juge nécessaire d'évaluer régulièrement les effets concrets, à moyen et long terme, des fusions de municipalités dans la province de Frise, en étroite concertation avec les personnes appartenant à la minorité frisonne, afin de s'assurer que les fusions n'entraînent pas une dégradation de la mise en œuvre de la politique en matière de langue frisonne. Le Comité consultatif juge aussi nécessaire, pour les 13 municipalités situées dans la zone où est pratiqué le frison, d'élaborer un plan pour la langue frisonne et de consacrer des moyens financiers à sa mise en œuvre, avec l'aide de la province de Frise. L'évaluation et l'usage des fonds devraient être rendus publics.

Recommandation

185. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités, à tous les niveaux, à évaluer régulièrement les effets concrets des fusions de municipalités dans la province de Frise, en étroite concertation avec les personnes appartenant à la minorité frisonne, et   s'assurer que toutes les municipalités situées dans la zone où est pratiqué le frison élaborent un plan pour la langue frisonne et consacrent à sa mise en œuvre des moyens financiers suffisants. L'évaluation et l'usage des fonds devraient être rendus publics.

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre

Coopération transfrontalière et internationale

186. L'Accord administratif sur la langue et la culture frisonnes prévoit un renforcement et une institutionnalisation plus poussée des contacts entre les Frisons de la province de Frise et ceux des zones où la langue est pratiqu e en Allemagne. Dans la pratique, les initiatives de coopération internationale et

¹⁴² Par exemple, les habitants de l'ancienne municipalité de Littenseradiel, à la forte identité frisonne, sont maintenant répartis entre les nouvelles municipalités de Leeuwarden, S dwest-Fryslân et Waadhoeke. L'emploi du frison s'est également détérioré parmi les habitants de l'ancienne municipalité de Wymbritseradiel, qui se sont trouvés dans une situation similaire après la fusion avec S dwest-Fryslân.

¹⁴³ Leeuwarden/Ljouwert, capitale de la province de Frise, fait partie des municipalités qui n'affichent pas de noms de rues en frison.

¹⁴⁴ Voir le [Commentaire thématique n  3 du Comité consultatif](#), par. 91.

les échanges transfrontaliers sont fréquents et les Frisons de Frise entretiennent des relations régulières et variées avec les Frisons du Saterland et les Frisons du Nord en Allemagne, par l'intermédiaire notamment du Conseil interfrison, qui offre à plusieurs organisations de la société civile la possibilité d'échanger sur des sujets comme l'histoire, la culture et la langue. La Fryske Akademy (Leeuwarden/Ljouwert) et le département de frison de l'Université de Groningen entretiennent des relations avec des institutions et des organisations d'Allemagne, comme le Nordfriisk Instituut (Bräist/Bredstedt), l'Ostfriesische Landschaft (Aurich) ou l'Université de Kiel.

187. En outre, la province de Frise est membre du Réseau européen pour la promotion de la diversité linguistique (NPLD¹⁴⁵), qu'elle utilise activement pour diffuser des connaissances sur le plurilinguisme et créer des liens de collaboration chaque fois que possible. Au moment de la visite, la province de Frise discutait avec le NPLD de l'octroi d'une subvention pour donner une suite au programme d'échange dans le cadre du projet « Ta langue au-delà des frontières », qui n'a pas pu être mené à bien du fait des restrictions de déplacement liées à la pandémie de covid-19¹⁴⁶.

188. Le Comité consultatif a été informé que *Pier21*, qui monte des pièces de théâtre en frison, travaillait avec l'ambassade des Pays-Bas à Rome pour renforcer la coopération entre les communautés de langues frisonne et italienne. Des échanges culturels et linguistiques entre la Frise et le Pays de Galles sont également prévus, et contribueront à mieux situer le frison sur la scène internationale.

189. Le Comité consultatif salue les initiatives entreprises pour promouvoir la langue, la culture et l'histoire frisonnes à travers la coopération transfrontalière¹⁴⁷.

Recommandation

190. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer de manifester leur soutien et de participer activement aux activités transfrontalières, internationales et interrégionales concernant les personnes appartenant à la minorité frisonne.

¹⁴⁵ Jusqu'au 1^{er} décembre 2020, le NPLD était présidé par un membre de l'exécutif de la province de Frise.

¹⁴⁶ Il a été convenu qu'en 2023, le « Projet d'activités en classe sur la Charte européenne des langues » (ECCA) ferait l'objet d'un suivi, associant également des représentants des communautés galloise et basque. En outre, la province de Frise va prendre la tête d'un nouveau projet de coopération intitulé « UniNet », associant 15 institutions universitaires d'Europe pour stimuler le développement de partenariats stratégiques.

¹⁴⁷ Pour plus de détails, voir le [quatrième rapport étatique](#), p. 25.

III. CONCLUSIONS

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

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

Recommandations nécessitant une action immédiate

- **En consultation avec les représentants de la minorité frisonne, prendre des mesures positives, assorties d'un financement suffisant, pour remédier à la pénurie d'enseignants en frison et du frison dans l'enseignement primaire et secondaire et pour rendre cette profession plus attractive. Les autorités devraient aussi fournir à l'Inspection de l'éducation tout le soutien dont elle a besoin pour remplir sa mission de suivi de l'enseignement en frison et du frison.**
- **Adopter une approche du champ d'application de la Convention-cadre plus souple et plus inclusive; nouer un dialogue formel et constructif avec les représentants des Roms et Sintés et des *Woonwagenbewoners* concernant leur demande de reconnaissance en tant que minorité nationale en vertu de la Convention-cadre, et avec les autorités de Bonaire et les représentants des locuteurs du papiamentu concernant l'éventuelle extension de l'application de la Convention-cadre aux personnes appartenant à la communauté des locuteurs du papiamentu vivant à Bonaire. D'ici là, les autorités devraient appliquer les dispositions de la Convention de manière inclusive et pragmatique, article par article, aux personnes appartenant aux communautés susmentionnées dans la partie européenne des Pays-Bas, en étroite consultation avec leurs représentants.**
- **Mentionner explicitement la « langue », la « couleur » et l'« origine ethnique » parmi les motifs interdits de discrimination dans la loi générale sur l'égalité de traitement, et sensibiliser le grand public, y compris les personnes appartenant à la minorité frisonne et aux communautés les plus exposées à la discrimination, à cette loi et à l'applicabilité de ses dispositions.**
- **Mettre en place au niveau central un mécanisme consultatif formel, effectif et permanent assurant la liaison avec les représentants de la communauté rom et sinté, de celle des *Woonwagenbewoners*, ainsi qu'avec les représentants d'autres communautés ayant formulé une demande similaire, et plus généralement renforcer la coopération avec les organisations de ces communautés sur le terrain.**
- **Combattre et condamner publiquement, au plus haut niveau politique, toute occurrence de propos antisémites ou anti-musulmans de la part de personnalités, et soutenir activement les mesures de sensibilisation contre toutes les formes de haine dans la société, y compris l'antitsiganisme. À cette fin, les autorités devraient encore accentuer leurs efforts pour prévenir les infractions motivées par la haine et le discours de haine, enquêter à leur sujet et en poursuivre les auteurs, y compris sur les réseaux sociaux, et sensibiliser davantage les personnes appartenant aux communautés les plus exposées à la haine aux différentes voies de recours et possibilités de signalement.**

Autres recommandations¹⁴⁸

- **S'assurer que les dispositions juridiques concernant les droits humains et l'égalité de traitement sont effectivement mises en œuvre de façon cohérente et coordonnée et appliquées uniformément dans tout le pays, en particulier aux personnes appartenant à des minorités nationales et aux communautés les plus exposées à la discrimination.**
- **Respecter le mode de vie des Roms et Sintés et celui des *Woonwagenbewoners* en tant que partie intégrante et valorisée de la société diversifiée néerlandaise, et notamment leur permettre d'accéder à un logement adéquat, y compris des aires d'accueil pour caravanes.**

¹⁴⁸ Les recommandations ci-dessous le sont dans l'ordre des articles de la Convention-cadre auxquels elles renvoient.

- **Accentuer leurs efforts pour promouvoir l'affichage de noms de rues et d'indications topographiques bilingues dans toutes les municipalités de la province de Frise où le frison est parlé, et garantir à cette fin un financement suffisant.**
- **Sensibiliser l'ensemble des élèves et des étudiants à la culture et à l'histoire frisonnes, y compris en dehors de la province de Frise, élaborer des programmes et des supports d'apprentissage et d'enseignement à cet effet et, dans l'intervalle, diffuser les supports existants dans tous les établissements scolaires des Pays-Bas.**
- **Évaluer de manière complète les effets de l'apprentissage du frison dans le cadre de l'approche pédagogique plurilingue au niveau de l'enseignement supérieur et s'assurer que la généralisation de l'enseignement plurilingue n'aboutit pas dans la pratique à une baisse du niveau en frison. Par ailleurs, les autorités devraient envisager, avec les universités concernées, des mesures visant à garantir l'enseignement, les études et les travaux de recherche sur le frison et en frison au niveau universitaire.**
- **Mettre formellement en place une plateforme permanente et inclusive, au niveau de l'État, où les organisations non gouvernementales frisonnes pourraient se rencontrer régulièrement et traiter des questions qui touchent les personnes appartenant à la minorité frisonne, dont les femmes et les jeunes, quel que soit leur lieu de résidence, ainsi que des questions allant au-delà des aspects linguistiques et culturels.**

Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est un organe indépendant qui aide le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à évaluer l'adéquation des mesures prises par les Parties à la Convention-cadre pour donner effet aux principes qui y sont énoncés.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994 et entrée en vigueur le 1^{er} février 1998, énonce les principes que les États doivent respecter ainsi que les objectifs qu'ils doivent atteindre pour assurer la protection des minorités nationales. Le texte de la Convention-cadre est disponible en anglais et en français, ainsi qu'en néerlandais et en frison, entre autres langues.

Cet Avis présente l'évaluation réalisée par le Comité consultatif après sa quatrième visite aux Pays-Bas.

www.coe.int/minorities

Le Conseil de l'Europe est la première organisation de défense des droits de l'homme du continent.

Il comprend 46 États membres, dont tous les membres de l'Union européenne.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité destiné à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.

La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE