

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CRI(2019)19

RAPPORT DE L'ECRI SUR LES PAYS-BAS

(cinquième cycle de monitoring)

Adopté le 2 avril 2019

Publié le 4 juin 2019

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale II - Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 390 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

**RAPPORT DE L'ECRI
SUR LES PAYS-BAS
(cinquième cycle de monitoring)**

Adopté le 2 avril 2019

Publié le 4 juin 2019

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	7
RÉSUMÉ	9
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	13
I. THEMES COMMUNS	13
1. LEGISLATION POUR LUTTER CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION RACIALE.....	13
- DROIT PENAL	13
- DROIT CONSTITUTIONNEL, CIVIL ET ADMINISTRATIF	15
- ORGANISMES DE PROMOTION DE L'EGALITE	17
2. DISCOURS DE HAINE	18
- DONNEES	18
- DISCOURS PUBLIC	19
- REPONSE DES AUTORITES	22
3. VIOLENCE RACISTE ET HOMO/TRANSPHOBE.....	27
4. POLITIQUES D'INTEGRATION.....	28
- POLITIQUES D'INTEGRATION RELATIVES AUX PERSONNES ISSUES DE LA MIGRATION ET AUX ANTILLAIS.....	29
- RESULTATS DE L'INTEGRATION DES PERSONNES ISSUES DE LA MIGRATION ET DES ANTILLAIS	32
- MESURES D'INTEGRATION EN FAVEUR DES ROMS	34
II. THEMES SPECIFIQUES AUX PAYS-BAS	36
1. RECOMMANDATIONS DU QUATRIEME CYCLE FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMEDIAIRE	36
2. POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION ET L'INTOLERANCE A L'EGARD DES PERSONNES LGBT	37
3. CONDUITE DES SERVICES DE POLICE	40
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE	43
LISTE DES RECOMMANDATIONS	45
BIBLIOGRAPHIE	49

AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la discrimination raciale, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring par pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002, ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007 et ceux du quatrième cycle se sont achevés début 2014. Les travaux du cinquième cycle ont débuté en novembre 2012.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports par pays du cinquième cycle sont centrés sur quatre thèmes communs à tous les Etats membres : (1) Questions législatives, (2) Discours de haine, (3) Violence, (4) Politiques d'intégration et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux. Les recommandations du quatrième cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire qui n'ont pas été mises en œuvre ou qui ne l'ont été que partiellement feront l'objet d'un suivi à cet égard.

Dans le cadre du cinquième cycle, une mise en œuvre prioritaire est, à nouveau, requise pour deux recommandations choisies parmi celles figurant dans le rapport. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces nouvelles recommandations prioritaires.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 5 décembre 2018. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis l'adoption du quatrième rapport de l'ECRI sur les Pays-Bas, le 20 juin 2013, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines.

Les autorités ont entrepris d'inclure davantage de motifs de discrimination dans la Constitution et la deuxième chambre du parlement néerlandais a adopté un amendement à la loi générale sur l'égalité de traitement (AWGB) qui dispose expressément que la discrimination fondée sur le sexe recouvre également les notions de caractéristiques sexuelles, d'identité de genre et d'expression sexuelle d'une personne.

Un nouveau Programme national de lutte contre la discrimination a été adopté en 2016 et l'accord de coalition de 2017 stipule clairement que le discours de haine est inacceptable. Des hommes politiques de premier plan ont condamné publiquement le discours de haine et ont encouragé une large couverture médiatique des commémorations annuelles de l'abolition de l'esclavage. Dans les écoles, l'égalité et la tolérance figurent obligatoirement dans le programme d'enseignement civique.

La police a établi des questionnaires standards pour mener des enquêtes en lien avec le discours de haine, le parquet a instruit plusieurs affaires stratégiques sur des infractions motivées par la haine et ces deux institutions coopèrent avec les bureaux locaux de lutte contre la discrimination. La police s'est penchée sur les moyens d'éviter le profilage racial et a adopté un cadre opérationnel régissant les contrôles préventifs. L'Association royale néerlandaise de football coopère avec des groupes minoritaires pour résoudre le problème des chants offensants dans les stades et a édicté des règles sur la façon de réagir à de tels incidents.

Des communes se sont investies dans des programmes intensifs d'intégration pour primo-arrivants. Les autorités nationales ont également entrepris de réviser leurs politiques d'intégration et de renforcer l'assistance aux primo-arrivants. Les résultats scolaires des enfants issus de la migration et des enfants antillais sont en nets progrès. Les autorités centrent leurs efforts sur la discrimination sur le marché du travail et ont pris des mesures efficaces pour que les agences de travail temporaire qui exploitaient leurs employés ne puissent plus exercer. De nombreuses entreprises et autorités publiques mettent en place des Chartes de la diversité. Un rapport fait état tous les deux ans de la situation des Roms et les autorités ont abandonné la politique qui consistait à supprimer les aires d'accueil sur lesquelles vivent traditionnellement les Roms.

Les personnes LGBT sont de mieux en mieux considérées et le mémorandum sur l'émancipation adopté en 2018 définit un ensemble de mesures destinées à promouvoir l'égalité des personnes LGBT. Les autorités envisagent d'assouplir les conditions auxquelles les personnes transgenres peuvent changer de nom et de sexe.

L'ECRI se félicite de ces évolutions positives aux Pays-Bas. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.

La législation contre les infractions motivées par la haine et la discrimination ne prévoit pas de sanctions suffisamment dissuasives. Le champ d'application de l'AWGB est trop restreint et les autorités ne sont pas placées sous une obligation de promouvoir l'égalité et de lutter contre la discrimination. Tous les bureaux locaux de lutte contre la discrimination ne sont pas indépendants et les organismes de promotion de l'égalité ne disposent pas de ressources suffisantes pour promouvoir l'égalité et prévenir la discrimination.

Le discours politique général et les médias restent fortement influencés par une rhétorique xénophobe et anxiogène et certains responsables politiques ont publiquement défendu des croyances racistes de supériorité biologique. On assiste à des vagues de propos haineux sur internet et de grandes quantités de discours haineux restent en ligne pendant des longues périodes de temps. En raison de cette rhétorique hostile, de nombreuses personnes issues de minorités se sentent exclues. Un nombre

considérable d'attaques motivées par la haine ont été commises, entre autres, à l'encontre de musulmans, de mosquées et de personnes LGBT et le problème des infractions motivées par la haine qui sont insuffisamment signalées n'est pas résolu. Des slogans antisémites continuent à être entonnés pendant les matchs de football.

La réforme des politiques d'intégration menée en 2013 a transféré la charge de l'intégration aux primo-arrivants, lesquels ont dû payer de leur poche et contracter des prêts pour financer les cours. Des sanctions ont été introduites pour ceux qui échouaient aux examens. Le taux de réussite aux épreuves d'intégration civique a fortement chuté, de même que les progrès réalisés dans la maîtrise de la langue.

Les jeunes issus de la migration et d'origine antillaise restent surreprésentés dans les établissements d'enseignement spécialisé, sont orientés de manière disproportionnée vers les filières dites inférieures de l'enseignement secondaire et peinent à trouver un stage. L'écart dans le taux d'emploi de ces groupes ne se réduit pas, en partie à cause de la discrimination. Les travailleurs migrants restent exposés à l'exploitation.

Les Roms restent à la traîne au niveau scolaire, retard qui se traduit par de faibles taux d'emploi, la pauvreté et l'exclusion. Quelque mille Roms sont toujours apatrides. Au mieux, une évolution légèrement positive peut être observée.

Pour ce qui est des personnes LGBT, des questions telles que l'intimité visible, le comportement ambigu et l'adoption sont loin de faire l'unanimité. La sécurité perçue et avérée et la santé des personnes LGBT sont inférieures à la moyenne et de jeunes LGBT ne se sentent pas à l'aise pour parler ouvertement de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre dans le cadre scolaire.

Il ressort d'études récentes que 61 % et 43 % des personnes interrogées d'origine nord-africaine et turque respectivement percevaient leur plus récent contrôle par la police comme du profilage ethnique. Les personnes issues des minorités ont fait l'objet de contrôles préventifs à une fréquence disproportionnée et 40 % des contrôles ne pouvaient pas être justifiés d'une manière objective. Le cadre législatif et opérationnel pour ces contrôles manque de clarté.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités de prendre des mesures dans un certain nombre de domaines ; elle formule une série de recommandations, dont les suivantes.

Les autorités devraient mettre le droit pénal, civil et administratif en conformité avec la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI et garantir la pleine indépendance de tous bureaux locaux de lutte contre la discrimination. Le parlement et le gouvernement devraient élaborer des codes de conduite interdisant le discours de haine et les médias un plan d'action visant à mettre un terme aux routines et réflexes qui produisent un effet stigmatisant sur les personnes issues des minorités. Le système de suppression des propos haineux publiés en ligne devrait être amélioré. La police et le ministère public devraient multiplier les contacts avec les personnes issues des minorités, encourager les victimes de propos haineux à porter plainte devant les autorités compétentes et continuer à centrer leurs efforts sur le discours de haine dans les stades de football.

Les autorités devraient adopter une stratégie d'intégration et un plan d'action qui structurent le processus d'intégration selon un modèle bidirectionnel, mobilisent la société tout entière pour qu'elle favorise, soutienne et encourage l'intégration et définissent des indicateurs et des valeurs-cible à atteindre pour chaque objectif fixé. Le plan d'action contre la discrimination sur le marché de l'emploi devrait également être assorti de tels indicateurs et valeurs-cible et, lors de sa mise en œuvre, viser en priorité

* Cette recommandation fera l'objet d'un suivi intermédiaire de l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

l'accès au marché du travail'. Les autorités devraient par ailleurs s'atteler à résorber l'écart dans les résultats scolaires des enfants issus de la migration et des enfants antillais. S'agissant de l'intégration des Roms, les autorités devraient élaborer un programme spécifique et envisager le recrutement de médiateurs roms.

Les autorités devraient promouvoir la tolérance et le respect mutuels dans les établissements scolaires, quelle que soit l'orientation sexuelle ou l'identité de genre et adopter une nouvelle législation relative au changement de nom et à la reconnaissance du genre des personnes transgenres.

Elles devraient également introduire un standard de soupçon raisonnable pour les activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation, définir et décrire en détails les conditions dans lesquelles de telles mesures sont autorisées, collecter des données sur ces activités et utiliser des formulaires de contrôle dans le cadre de projets pilotes.

* Cette recommandation fera l'objet d'un suivi intermédiaire de l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Thèmes communs

1. Législation pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale¹

1. L'ECRI a déjà examiné dans de précédents rapports la conformité de la législation néerlandaise avec sa Recommandation de politique générale (RPG) n°7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. C'est pourquoi, dans ce cinquième rapport, elle évoquera uniquement les nouveaux développements et les lacunes persistantes².

- Droit pénal

2. Si les articles 137c.1, 137d.1 et 137e.1.1 du Code pénal érigent en infraction pénale l'injure raciste et l'incitation à la haine, le droit pénal néerlandais n'érige pas expressément en infraction ni les diffamations racistes et menaces racistes, ni à l'expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie qui prône la supériorité d'un groupe ou qui calomnie ou dénigre un tel groupe, comme le recommande le paragraphe 18, alinéas b), c) et d) de la RPG n° 7 de l'ECRI. Les autorités font observer que les diffamations et menaces sont punissables en vertu des dispositions générales du droit pénal (articles 261, 262 et 285 du Code pénal) et que les procureurs demanderont, sur base de lignes directrices générales, une aggravation de la peine de 50 à 100 % en cas de motivation raciste. Alors que, selon le § 18a de la RPG n° 7, l'incitation publique à la haine devrait être punissable si elle est dirigée contre une personne *ou* un groupe de personnes, l'article 137d.1 du Code pénal ne criminalise expressément que l'incitation à la haine ou à la discrimination contre des *personnes* et la violence contre *leur personne*³. Selon les autorités néerlandaises, cela peut également englober la haine et la discrimination à l'égard d'une personne seule⁴. Elles estiment en outre que l'expression publique des idéologies décrites est sanctionnée par l'article 137e.1.1 du Code pénal sur les déclarations publiques jugées insultantes à l'égard d'un groupe de personnes pour l'un des motifs énumérés⁵.
3. Les motifs de couleur, de langue, de nationalité, d'origine ethnique et d'identité de genre ne sont pas mentionnés expressément dans les dispositions relatives aux infractions motivées par la haine. Les autorités néerlandaises précisent que le terme de « race » figurant dans ces dispositions doit être interprété au regard de l'article 1.1 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, et qu'il englobe les motifs de couleur, d'ascendance ou d'origine nationale ou ethnique⁶ ; le motif de « race » peut également recouvrir les motifs de langue et de nationalité et le motif de genre, celui d'identité de genre. Puisque le droit pénal a une fonction préventive générale et doit être univoque, l'ECRI encourage les autorités à faire figurer expressément ces motifs au nombre des motifs interdits.

¹ Conformément à la Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 de l'ECRI, par « racisme », on entend la croyance qu'un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes. On entend par « discrimination raciale » toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable.

² L'ECRI constate avec satisfaction qu'en décembre 2016, le parlement néerlandais a rejeté à une large majorité une proposition prévoyant de supprimer du Code pénal néerlandais des dispositions relatives au discours de haine et à la discrimination.

³ UE, CE 2014 : 4.

⁴ Les autorités renvoient à une décision du tribunal d'Amsterdam du 26 mars 2009 sur l'article 137c, ECLI:NL:GHAMS:2009:BI1298, qui nécessite toutefois que la victime soit perçue par l'auteur de l'infraction comme une représentante d'un groupe.

⁵ Voir *Gerechtshof den Haag*, décision du 24 septembre 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:3617.

⁶ Voir *Cour suprême des Pays-Bas (Hoge Raad)*, décision du 29 mars 2016, ECLI:NL:HR:2016:510.

4. L'ECRI prend note avec satisfaction d'un projet en cours, qui vise à criminaliser expressément la négation du génocide, comme le recommande le paragraphe 18, alinéa e) de la RPG n° 7⁷ ; cependant, le Sénat, la première chambre du Parlement néerlandais, est saisi de ce sujet depuis 2011. L'article 137e.2 du Code pénal interdit le stockage et la distribution de matériel qui incite à la haine ou qui est insultant. Selon les autorités, la distribution d'autres matériels racistes tels que les matériels diffamatoires ou menaçants est punissable en vertu des articles 261.2 et 285.2, les actes préparatoires de leur production et stockage en vertu de l'article 137f du Code pénal (paragraphe 18, alinéa f) de la RPG n° 7 de l'ECRI), et la création et la direction d'une organisation qui promeut le racisme ainsi que la participation à ses activités en vertu de l'article 140, paragraphes 1 et 3, du Code pénal (paragraphe 18, alinéa g) de la RPG n° 7 de l'ECRI).
5. Dans son quatrième rapport sur les Pays-Bas, l'ECRI recommandait de nouveau d'introduire une disposition faisant expressément de la motivation raciste une circonstance aggravante. Elle recommandait par ailleurs aux autorités de procéder à une évaluation de la mise en pratique des instructions du parquet consistant à requérir une aggravation de la peine dans les affaires impliquant une motivation raciste. L'ECRI se félicite de la mise en œuvre de la deuxième recommandation⁸ et de ce que le ministre de la Justice et de la Sécurité a annoncé, dans une lettre au parlement datée du 19 juin 2018, des études approfondies, en ce qui concerne notamment les dispositions relatives aux circonstances aggravantes et leur application dans des pays voisins⁹. L'ECRI rappelle une fois de plus qu'outre son pouvoir éminemment dissuasif, une disposition de cette nature donne des orientations claires aux juges tout en incitant la police et le parquet à mener une enquête poussée sur la présence ou non d'une telle motivation, comme l'exige la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁰.
6. Conformément au paragraphe 23 de la RPG n° 7 de l'ECRI, la loi devrait prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les infractions racistes. Pour autant, la peine maximale prévue par exemple par l'article 137d.1 du Code pénal (incitation à la haine) n'est que d'un an d'emprisonnement ou une amende, et celle prévue par l'article 137f du Code pénal (participation à des actes discriminatoires), que de trois mois d'emprisonnement ou une amende. L'ECRI a été informée que de nombreuses affaires se soldent par conséquent par de petites amendes, voire par une peine non assortie d'amende. L'expérience et l'histoire ayant montré que le discours de haine constitue une première étape pernicieuse vers la violence à caractère raciste, et puisque les infractions à caractère raciste touchent non seulement des individus, mais aussi des groupes entiers de population et la société dans son ensemble¹¹, l'ECRI salue l'intention du gouvernement d'aggraver la peine maximale encourue pour incitation à la haine¹². Elle encourage les autorités à faire de même pour les autres infractions motivées par le racisme ou l'intolérance et à s'inspirer des peines minimales et maximales prévues dans d'autres pays.
7. L'ECRI recommande aux autorités néerlandaises de mettre leur droit pénal en pleine conformité avec sa Recommandation de politique générale n° 7 et, en particulier, (i) d'intégrer expressément les motifs de couleur, de langue, de

⁷ Dans le paragraphe 7 de son quatrième rapport, l'ECRI notait que déjà à ce jour la négation du génocide peut être puni en application des articles 137c et 137e du Code pénal.

⁸ Voir l'étude de Kruize P. et Gruter P. 2015.

⁹ Ministère de la Justice et de la Sécurité 2018a.

¹⁰ R.B. c. Hongrie, n° 64602/12, 12 avril 2016, paragraphes 78 sqq., en particulier paragraphe 90 ; Király et al. c. Hongrie, n° 10851/13, 17 janvier 2017, paragraphes 61-82 ; Alković c. Monténégro, n° 66895/10, 5 décembre 2017, paragraphes 63 à 73. Voir également paragraphe 11 du 4^e rapport de l'ECRI.

¹¹ Dans le même esprit : Ministère de la Justice et de la Sécurité 2018a : 1.

¹² Voir Accord de coalition 2017, Gouvernement 2017: 8.

nationalité, d'origine nationale ou ethnique et d'identité de genre dans l'ensemble des dispositions du Code pénal visant à combattre le racisme et l'intolérance, (ii) d'ériger expressément en infraction la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques, dans un but raciste, de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre, (iii) de veiller à ce que le loi prévoit des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour toute infraction raciste, homo- et transphobe et (iv) de prévoir expressément dans le Code pénal que la motivation raciste, homo- et transphobe constitue une circonstance aggravante pour toute infraction de droit commun.

- **Droit constitutionnel, civil et administratif**

8. L'article 1^{er} de la Constitution néerlandaise et l'article 1^{er} de la loi générale sur l'égalité de traitement (AWGB) contiennent des dispositions générales interdisant la discrimination directe et indirecte (paragraphe 4 de la RPG n° 7 de l'ECRI). L'ECRI note avec satisfaction l'intention des autorités d'ajouter les critères supplémentaires d'orientation sexuelle et de handicap au nombre des motifs interdits de discrimination énumérés dans l'article 1^{er} de la Constitution¹³. Elle se félicite par ailleurs de ce que la deuxième chambre du parlement néerlandais ait, en juillet 2018, adopté un amendement de l'article 1^{er} de la loi générale sur l'égalité de traitement, qui dispose expressément que la discrimination fondée sur le sexe recouvre également les notions de caractéristiques sexuelles, d'identité de genre et d'expression sexuelle d'une personne ; l'ECRI encourage le Sénat d'adopter également cet amendement. Si l'article 1^{er} de la Constitution contient une liste non limitative de motifs interdits de discrimination, ce qui est conforme au Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), l'AWGB ne s'applique toutefois qu'aux motifs énumérés dans son article 1.1.b. L'ECRI regrette que les motifs de langue et d'origine ethnique ne soient pas mentionnés dans l'AWGB et considère que les autorités devraient également aligner cette liste de motifs interdits sur celle du Protocole n° 12 à la CEDH, qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 2005 dans le cas des Pays-Bas¹⁴.
9. L'AWGB ne dispose pas expressément que la ségrégation, la discrimination par association, l'intention annoncée de discriminer ou le fait d'inciter autrui à discriminer sont considérés comme des formes de discrimination. Selon les autorités, la discrimination par association, l'intention de discriminer et le fait d'aider autrui à discriminer sont, selon la jurisprudence des organismes de promotion de l'égalité, couverts par les dispositions de l'AWGB¹⁵. Puisque la loi doit être claire à cet égard également, l'ECRI encourage les autorités néerlandaises à interdire ces actes expressément dans la loi anti-discrimination.
10. En vertu du paragraphe 7 de la RPG n° 7, l'interdiction de la discrimination devrait s'appliquer dans tous les domaines des secteurs public et privé. L'AWGB s'applique au secteur privé et à certains domaines du secteur public, mais les autorités indiquent que l'article 1 de la Constitution concerne l'ensemble du secteur public, police et armée comprises. L'ECRI conçoit bien que le champ d'application restreint de l'AWGB découle de la transposition des directives de l'UE, mais considère néanmoins que les autorités néerlandaises devraient aligner le champ d'application de cette loi également à l'article 1 du Protocole n° 12 à la CEDH, qui va plus loin et prévoit que l'interdiction de la discrimination s'applique aux secteurs public et privé dans leur totalité. Cet élargissement contribuerait à renforcer considérablement la protection contre la discrimination, dans la mesure où, par

¹³ Gouvernement 2017:13.

¹⁴ Concernant l'application directe du protocole aux Pays-Bas, voir l'article 93 de la Constitution néerlandaise.

¹⁵ Institut néerlandais des droits de l'homme (INDH), décisions n°s 2012-190 et 2017-18 et décision de l'ancienne Commission pour l'égalité de traitement n° 2012-47.

exemple, la règle relative au renversement de la charge de la preuve s'appliquerait également à tous les domaines du secteur public¹⁶.

11. En vertu des paragraphes 2 et 8 de la RPG n° 7, la Constitution devrait consacrer l'engagement de l'État à promouvoir l'égalité et le droit des individus d'être à l'abri de toute discrimination et la loi devrait prévoir l'obligation pour les autorités publiques de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination dans l'exercice de leurs fonctions. Alors que les autorités citent en ce contexte plusieurs articles de la Constitution (articles 92, 93, 4 et 18 à 23) et font état d'une proposition de révision constitutionnelle¹⁷ dont certains éléments visent à promouvoir l'égalité, l'ECRI recommande aux autorités néerlandaises d'introduire dans leur ordre juridique une disposition faisant expressément obligation aux autorités publiques de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination.
12. Aux termes du paragraphe 9 de la RPG n° 7, la loi devrait imposer aux autorités publiques de veiller à ce que les parties auxquelles elles attribuent des marchés ou d'autres avantages respectent et promeuvent activement une politique de non-discrimination. Les autorités ont informé l'ECRI de l'annonce faite en octobre 2015 par le gouvernement qu'il n'attribuerait plus aucun nouveau marché à des sociétés condamnées pour discrimination. Les conditions générales d'attribution de tels marchés imposent par ailleurs aux contractants de respecter les lois et réglementations relatives aux conditions d'emploi¹⁸. Bien que ces dispositions garantissent le respect du principe de non-discrimination, l'ECRI encourage néanmoins les autorités à franchir une étape supplémentaire et également à introduire l'obligation pour les contractants de promouvoir activement l'égalité, laquelle fait défaut à ce jour.
13. La législation néerlandaise en matière d'égalité de traitement ne prévoit pas spécifiquement de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, mais les victimes de discrimination peuvent obtenir réparation en application des dispositions générales du droit civil et des amendes peuvent être prononcées en vertu du droit pénal. Des experts ont fait remarquer que les victimes sont rarement indemnisées, notamment en cas de préjudice moral, et que les sanctions ne sont pas suffisamment dissuasives¹⁹. L'ECRI considère que les autorités devraient conduire une évaluation portant sur cet aspect de la législation anti-discrimination et envisager l'introduction dans l'AWGB de dispositions plus explicites concernant les sanctions.
14. En vertu de l'article 36.1 de la loi néerlandaise sur le financement des partis politiques, tout parti politique condamné à une amende en application de l'article 137, alinéas c), d), e), f), ou g) ou de l'article 429 quater du Code pénal est interdit de financement public pendant une période allant de un à quatre ans ; la durée de la suspension du financement est fonction du montant de l'amende. Les autorités n'ont mentionné aucune règle de cet ordre concernant les autres organisations qui promeuvent le racisme.
15. En vertu de l'article 2.20 du Code civil néerlandais, le tribunal de première instance pourra interdire une personne morale et en prononcer la dissolution à la demande du ministère public si ses activités sont contraires à l'ordre public. Cette disposition recouvre en partie le paragraphe 17 de la RPG n° 7, dans la mesure où la notion

¹⁶ D.H. et autres c. République tchèque, n° 57325/00, 13 novembre 2007, paragraphes 177 sqq. Le médiateur néerlandais a appliqué ce renversement de la preuve de la charge dans sa décision n° 2017/044 concernant une affaire de profilage racial.

¹⁷ Le projet de loi n° 86 a été adopté en première lecture et publié le 29 mars 2018, https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20180329/publicatie_wet_4/document3/f=/vkn1c48dbitx.pdf, consulté le 28/08/2018.

¹⁸ Voir par exemple l'article 27.1 des Conditions générales d'exécution des contrats de fourniture de biens et de services (ARVODI-2018), Gouvernement 2018.

¹⁹ EELN 2018: 87.

d'ordre public inclut les infractions pénales à caractère raciste ; cela étant, les organisations qui promeuvent le racisme sans commettre d'infraction pénale ne peuvent pas être dissolues en vertu de cette disposition.

16. L'ECRI recommande aux autorités néerlandaises de mettre leur législation anti-discrimination de manière générale en conformité avec sa Recommandation de politique générale n° 7 et, en particulier, (i) d'aligner la liste des motifs interdits de discrimination sur celle figurant dans le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, (ii) d'élargir le champ d'application de la loi générale sur l'égalité de traitement à l'ensemble des secteurs public et privé, (iii) de prévoir l'obligation légale pour les autorités publiques de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination et, (iv) de vérifier si la législation néerlandaise anti-discrimination prévoit des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

- **Organismes de promotion de l'égalité²⁰**

17. Les attributions de l'ancienne Commission pour l'égalité de traitement ont été reprises par l'Institut néerlandais des droits de l'homme (INDH) en 2011. L'institut statue sur des plaintes pour discrimination par le biais de recommandations non contraignantes et réalise des études. Quelque trois quarts de ses recommandations sont suivis et l'ECRI note avec satisfaction l'intention de l'INDH d'exercer son droit à saisir la justice dans des recours stratégiques. La mission du médiateur national englobe l'examen, basé sur l'article 1 de la Constitution, des plaintes portant sur l'action des autorités administratives dans le domaine de l'égalité et de la discrimination. Elle consiste également à défendre les intérêts des citoyens et à contrôler la qualité des services publics aux Pays-Bas ; 95 % de ses décisions sont suivies.

18. À la suite de l'adoption de la loi sur les bureaux locaux de lutte contre la discrimination en 2009, ces structures nationales ont été complétées au niveau local par 38 bureaux de lutte contre la discrimination (BLD)., dont 19 sont regroupés au sein de l'Association nationale des BLD et épaulés par le centre d'expertise « Article 1 ». Les BLD prêtent assistance aux victimes et enregistrent les signalements de discrimination ; ils proposent également une assistance gratuite dans les affaires portées devant l'INDH.

19. Le fonctionnement des BLD a fait l'objet d'une évaluation en 2017, dont il ressortait que certains bureaux avaient été mis en place au niveau régional et couvraient plusieurs des 380 communes néerlandaises, tandis que d'autres avaient été créés au sein d'administrations municipales. Le rapport d'évaluation concluait que les BLD indépendants organisés à l'échelle régionale semblaient mieux répondre aux besoins des victimes. Une autre enquête révèle que les communes aussi ont une préférence pour les BLD indépendants déployés à l'échelle régionale²¹.

20. Dans la mesure où les BLD sont censés intervenir également en ce qui concerne les actes de discrimination commis par les autorités locales, l'ECRI estime que les autorités devraient veiller à la pleine indépendance des BLD, comme le recommandent les paragraphes 2 et 22 et suivants de sa RPG n° 2. Elles devraient par ailleurs envisager de regrouper les BLD au niveau régional afin de créer des organismes forts et d'éviter la dispersion de leurs ressources financières limitées (paragraphes 7 et suivants de l'exposé des motifs de la RPG n° 2).

21. Parmi les fonctions de base qu'il est recommandé d'attribuer aux organismes de promotion de l'égalité (paragraphe 10 de la RPG n° 2), les organismes existants exercent les fonctions d'assistance et de traitement du contentieux ainsi que celle de statuer sur les plaintes. L'ECRI a été informée que la troisième fonction de

²⁰ Le terme « organismes nationaux spécialisés » a été remplacé par le terme « organismes de promotion de l'égalité » dans la version révisée de la RPG n° 2 qui a été publiée le 27 février 2018.

²¹ Ministère des Affaires intérieures et des Relations au sein du royaume (MIKR) 2018:12 ; Regioplan 2017; Movisie 2017.

base – la promotion de l'égalité et la prévention des discriminations – est moins développée dans le système existant²². L'ECRI considère par conséquent que les autorités devraient clairement attribuer chacune des compétences énumérées dans le paragraphe 13 de la RPG n° 2 soit à l'INDH soit aux BLD et doter ces organismes des ressources humaines et financières nécessaires au plein exercice de cette fonction (paragraphe 28 de la RPG n° 2), qui est indispensable pour parvenir à l'égalité et pour prévenir et éliminer le racisme et l'intolérance de manière durable²³.

22. L'ECRI recommande aux autorités néerlandaises de veiller à ce que l'ensemble des bureaux locaux de lutte contre la discrimination accèdent à une pleine indépendance et à ce qu'ils se regroupent ou coopèrent étroitement à l'échelle régionale. Les autorités devraient attribuer l'ensemble des compétences en matière de promotion de l'égalité et de prévention de la discrimination énumérées dans le paragraphe 13 de sa Recommandation de politique générale n° 2 aux organes de promotion de l'égalité existants soit à l'échelle nationale soit à l'échelle régionale/locale et les doter des ressources nécessaires.

2. Discours de haine²⁴

- Données

23. D'après le rapport conjoint sur les statistiques de la discrimination établi en 2017 par la police, les BLD, le service de signalement des discriminations sur internet (MiND) et l'INDH, 3499 affaires de discrimination ont été enregistrées cette année-là par la police (20 % de moins qu'en 2016), 4691 par les BLD (en baisse de 1 %) et 1367 par le service MiND (en hausse de 49 %). L'INDH a reçu 416 demandes d'avis (en baisse de 10 %) et 4259 questions (en hausse de plus de 30 %)²⁵. L'origine ethnique restait le motif le plus fréquent, avec 41 % des cas enregistrés par la police. Venaient ensuite l'orientation sexuelle (27 %), l'antisémitisme (8 %) et l'islamophobie (5 %). Les affaires étaient liées à des faits de violence dans 603 cas et à des menaces dans 472 autres cas. Parmi les signalements enregistrés par le service MiND, 37 % concernaient des médias sociaux, 18 % des blogs et sites d'opinion et 37 % d'autres sites internet²⁶.

24. En 2017, le parquet a instruit 144 affaires pour des infractions de discrimination, dont 42 % étaient fondées sur la couleur de peau, l'appartenance ethnique et l'origine nationale ou ethnique, 41 % sur l'antisémitisme (principalement des chants antisémites de hooligans), 8 % sur l'orientation sexuelle et 7 % sur l'islamophobie. Les faits s'étaient produits pendant une manifestation sportive dans 42 % des cas, sur internet (19 %) et dans la rue ou dans un espace public (13 %). Dans 44 % des cas, un acte d'accusation a été émis et dans 17 % des cas,

²² Concernant l'INDH, voir l'article 3 de la loi portant instauration de l'Institut néerlandais des droits de l'homme.

²³ À cet égard, l'ECRI prend acte avec satisfaction de l'intention exprimée en 2016 dans la lettre du ministre de l'Intérieur d'ériger la prévention en priorité.

²⁴ Conformément à la RPG n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, par « discours de haine », on entend le fait de prôner, de promouvoir ou d'encourager sous quelque forme que ce soit, le dénigrement, la haine ou la diffamation d'une personne ou d'un groupe de personnes ainsi que le harcèlement, l'injure, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation ou la menace envers une personne ou un groupe de personnes et la justification de tous les types précédents d'expression au motif de la « race », de la couleur, de l'origine familiale, nationale ou ethnique, de l'âge, du handicap, de la langue, de la religion ou des convictions, du sexe, du genre, de l'identité de genre, de l'orientation sexuelle, d'autres caractéristiques personnelles ou de statut.

²⁵ La police a enregistré de surcroît 1506 actes de discrimination visant des fonctionnaires. L'activité en hausse du MiND s'explique en partie par la suppression du MDI, un service dédié au signalement des cas de discrimination en ligne. L'augmentation du nombre de sollicitations reçues par l'INDH est liée en partie à la mise en place, en 2017, du service de signalement des discriminations pour des raisons de maternité, MIKR 2018a.

²⁶ MIKR, Police et Art.1 2018.

une peine a été prononcée. 71% des cas inculpés ont abouti à une condamnation pénale. 187 affaires supplémentaires ont été ouvertes pour infraction aux dispositions générales du droit pénal de nature discriminatoire²⁷. Le Conseil néerlandais de la presse n'a reçu aucune plainte pour discours de haine ces dernières années.

25. Les résultats de la deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS II) de 2017 font état d'un fort pourcentage de cas non signalés²⁸ : 39 % de l'ensemble des personnes d'origine nord-africaine résidant aux Pays-Bas déclaraient avoir été récemment en butte à la discrimination dans les domaines des services public et privé, et 12 % des personnes d'origine turque ainsi que 11 % des personnes d'origine nord-africaine avoir été victimes de discrimination dans l'éducation. Seuls 16 % des victimes d'origine turque et 29 % des victimes d'origine nord-africaine avaient porté plainte. De même, 70 % et 69 % des personnes interrogées relevant de ces deux groupes respectivement ignoraient qu'il existait des organismes d'aide ou de conseil à leur disposition²⁹. Bien souvent, les victimes de discours de haine, journalistes inclus, ne signalent pas les faits aux autorités, car ils ont l'impression qu'aucune suite ne leur sera donnée et n'ont pas confiance dans les pouvoirs publics³⁰. Pour les autorités, les cas signalés de discours de haine en ligne ne représentent que la « partie visible de l'iceberg ».
26. Une étude réalisée en 2015 a révélé que 84 % des Néerlandais considéraient la discrimination fondée sur des critères d'origine ethnique comme un phénomène répandu ; 66 % de la population pensait la même chose à propos du motif de religion. Dans une étude portant sur la perception des différents groupes, les participants ont attribué la note de 45 seulement aux personnes originaires du Maroc, de 53 à celles d'origine antillaise, de 57 à celles d'origine turque et de 63 à celles d'origine surinamienne³¹.

- **Discours public**

27. L'ECRI constate avec satisfaction la déclaration publiée dans l'accord de coalition du gouvernement en 2017 selon laquelle l'homophobie, l'antisémitisme, l'islamophobie, [...] le discours de haine ou la violence à l'égard des minorités n'ont pas leur place dans la société néerlandaise. Un nouveau Programme national de lutte contre la discrimination (voir également le paragraphe 86 ci-dessous) a été adopté en 2016 et des responsables politiques tels que le ministre des Affaires intérieures et des Relations au sein du royaume (MIKR) ont condamné le discours de haine publiquement. Malgré ces évolutions positives, l'ECRI observe que le discours politique dominant continue à être fortement influencé par une rhétorique xénophobe³² et anxiogène, alimenté par le Parti pour la liberté (PVV) et le Forum pour la démocratie (FvD). Ce discours clivant que l'on entend depuis le début du siècle³³ est nourri par la répétition de propos et d'actions islamophobes³⁴ et des

²⁷ Ministère public 2018.

²⁸ Voir à cet égard les rapports de suivi de la société civile CIDI 2018 et Van der Valk 2018.

²⁹ UE 2017a : paragraphe 37 sqq. Malheureusement, ce sondage ne contient pas de données comparables pour d'autres groupes.

³⁰ Fondation pour la recherche politique, économique et sociale (SETA), 2017 : 395 ; voir aussi UE 2017a : 49.

³¹ Dans cette étude, il a été demandé aux répondants d'indiquer sur une échelle de 0 à 100 ce qu'ils pensaient d'un groupe. Un thermomètre est souvent utilisé pour illustrer les résultats. Le chiffre 100 représente les sentiments très positifs et le chiffre 0 les sentiments très négatifs. Pour plus de détails, voir Institut néerlandais pour la recherche sociale (SCP) 2016a : 15 et 2016b : 295 and 251 et suiv.

³² Voir la définition que donne l'ECRI de la xénophobie, qui dépasse le domaine du droit pénal, ECRI 2016b : § 7ii de l'exposé des motifs de la RPG n° 15.

³³ Voir les précédents rapports de l'ECRI et du SCP 2018a : 76.

³⁴ Voir les exemples donnés dans SCP 2015, Ruigrok N., Fokkens A. et al. 2017. Autre exemple à citer, une déclaration du chef du PVV pendant la campagne électorale de 2017 : « Les valeurs néerlandaises ressemblent

actions comme par exemple la création de sites internet invitant les internautes à signaler leur mécontentement des travailleurs roumains, polonais et bulgares (2012) ou encore des demandeurs d'asile (2015), ou par le lancement d'un concours de caricatures de Mahomet par le PVV en août 2018³⁵.

28. Selon la société civile et des experts, plusieurs autres partis politiques ont réagi en adoptant eux aussi un discours clivant en utilisant un récit généralisateur du « nous et eux »³⁶, allant de l'attribution d'une responsabilité collective à des groupes de personnes sous prétexte de leur statut d'immigrant ou de leur religion³⁷ à la minimisation des préjugés et la représentation négative des musulmans par rapport au « Néerlandais ordinaire ». La campagne électorale de 2017 s'est déroulée sur fond de relations diplomatiques tendues avec la Turquie³⁸, très axée sur la migration et les demandeurs d'asile, et, en janvier 2017, le Premier ministre a écrit, dans une lettre ouverte publiée sur internet et en pleine page dans la presse : « Un certain malaise nous gagne lorsque certains individus profitent de notre liberté pour semer la pagaille, alors qu'ils sont venus rechercher dans notre pays cette même liberté [...] Je comprends parfaitement ce que pensent les gens : si vous n'adhérez pas aux valeurs fondamentales de notre pays, je préfère que vous le quittiez. Je partage ce sentiment. Fondez-vous dans la masse ou partez. »³⁹ Les personnes issues des minorités perçoivent ce discours comme hostile et xénophobe.⁴⁰
29. Le discours de haine a atteint de nouveaux sommets en février 2018, lorsqu'un député du FvD a tenu des propos ouvertement racistes à propos de supériorité biologique dans un entretien accordé à un journal renommé⁴¹ ; le chef de file de ce parti a refusé de prendre ses distances par rapport à ces propos, malgré la demande d'un membre du gouvernement de s'en désolidariser⁴². En mars 2018, le numéro deux sur la liste des candidats du parti aux élections municipales d'Amsterdam a dû se retirer après avoir soutenu sur un forum de discussion WhatsApp que les droits de la communauté homosexuelle rendaient la société plus stupide⁴³. En juillet 2018, un ministre du gouvernement s'est attiré de vives

sur le christianisme, le judaïsme, l'humanisme. L'Islam et la liberté ne sont pas compatibles », Independent 2017.

³⁵ NOS 2015. Le concours de dessins animés a été annulé peu après en raison de menaces de mort, The Guardian 2018b.

³⁶ Voir par exemple les déclarations suivantes que la ministre de la Santé publique a faites en 2016 : L'idée que toutes les cultures sont de valeur égale est une « maison sacrée » de la gauche et doit être arrêtée immédiatement, Trouw.nl 2016. Notre culture est bien meilleure que toutes celles que je connais. Au moins pour la femme. Au moins pour les homosexuels et les transsexuels, Gouvernement 2016b.

³⁷ SCP 2018a : 76 et Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) 2018 : 7, citant comme un exemple la déclaration « La communauté musulmane doit entamer une discussion pour savoir si cela est normal ou non » faite par le coordinateur national pour la sécurité et le contre-terrorisme à propos des Néerlandais qui se radicalisaient et partaient en Syrie combattre dans les rangs de Daech.

³⁸ Nltimes 2017.

³⁹ Lettre consultable sur : <https://www.vvd.nl/nieuws/lees-hier-de-brief-van-mark/>. Consultée le 05/09/2018. Concernant la critique que s'est attirée cette déclaration, voir par exemple The New York Times 2017.

⁴⁰ SCP 2015 : 288 et suivants ; 2018a : 83 et NJCM 2018 : 7 : Dans ce contexte, le NJCM cite également la déclaration suivante du chef du parti politique CDA : « Le Hollandais commun veut travailler, si seulement il y avait des emplois. Il veut donner à ses enfants un bon avenir et veut une société dans laquelle les gens prennent soin les uns des autres. Cependant, le Hollandais commun se heurte à un mur de briques. L'emploi a été donné à un immigrant ou à un Européen de l'Est. »

⁴¹ Il a déclaré en février qu'il aurait été prouvé depuis longtemps qu'il y aurait une relation entre IQ et la race, De Telegraaf 2018 ; DutchNews.nl 2018c. En ce qui concerne l'influence croissante du racisme d'inspiration biologique aux Pays-Bas, voir aussi NCCS 2018 : 20.

⁴² De Volskrant 2018.

⁴³ Dans le chat WhatsApp, il soutenait que les droits des homosexuels rendaient la société plus stupide, et il a poursuivi : « C'est basé sur l'idée que les homosexuels ont des QI relativement plus élevés et qu'en ce moment ils ne procréent pas, la société entière devient plus bête. Pas de haine, juste des faits », Nltimes.nl 2018c.

critiques pour avoir déclaré que les sociétés multiculturelles pacifiques n'existaient pas et qu'il serait génétiquement déterminé que les personnes issues de groupes distincts ne peuvent s'entendre. Il a fini par revenir sur ses propos après six heures de débat parlementaire, reconnaissant « de la maladresse et de la négligence » dans le choix de ses mots ; une motion de défiance à son encontre a été rejetée en dernier lieu⁴⁴.

30. Ces clivages et discours xénophobes donnent l'impression aux personnes issues des minorités que les propos condescendants et discriminatoires sont de plus en plus tolérés, qu'ils sont des citoyens de seconde zone, en butte de surcroît à un racisme institutionnel fondé sur des idées tacites de suprématie blanche, qui apparaissent dans des déclarations comme celles qui sont mentionnées dans le paragraphe précédent. Le sentiment d'exclusion qui en découle accentue les fractures sociales, affecte le sentiment d'attachement des musulmans aux Pays-Bas⁴⁵ et peut favoriser l'émergence de sociétés parallèles et de la radicalisation⁴⁶.
31. Un sentiment d'exclusion similaire chez les Noirs est illustré par les débats autour de « Black Pete », tradition néerlandaise qui veut que Saint Nicolas soit assisté par un serviteur noir, ce qui pour nombre de personnes représente une caricature insultante perpétuant les stéréotypes hérités de l'esclavage⁴⁷. En novembre 2017, des manifestants qui voulaient protester contre cette coutume à Dokkum ont été bloqués par des contre-manifestants traditionalistes sur l'autoroute et la municipalité a ensuite interdit la manifestation après avoir déclaré l'état d'urgence⁴⁸; selon les manifestants, la police n'a pas fait le nécessaire pour sécuriser le déroulement prévu de la manifestation.
32. Des représentants des minorités estiment en outre que plusieurs mesures législatives récentes sont dirigées à leur encontre⁴⁹ : l'exposé des motifs à la loi du 27 juin 2018 interdisant le port de vêtements dissimulant le visage dans certains lieux publics, qui a été récemment promulguée, mentionne expressément la burqa et le niqab⁵⁰ ; les débats parlementaires sur le durcissement de la législation sur le discours de haine ont été déclenchés et se sont concentrés sur le discours de haine d'un Imam, sans couvrir de manière similaire le discours de haine des personnalités publiques de la population majoritaire ;⁵¹ enfin, les débats sur une possible loi sur la transparence des financements étrangers ont été centrés sur le financement étranger des mosquées, et non celui des autres lieux de culte⁵². Pour certains experts, de tels schémas renforcent le sentiment des musulmans, précédemment mentionné, qu'ils évoluent dans une société du « deux poids deux mesures », que leurs pensées et actions sont perçues différemment et que les déclarations blessantes de responsables politiques sur les musulmans sont tolérées. Ce sentiment d'injustice et d'indignation morale englobe également les débats publics et la couverture par les médias d'événements politiques nationaux et internationaux, comme par exemple des élections et des conflits armés⁵³.
33. Concernant les commémorations annuelles de l'abolition de l'esclavage du 1^{er} juillet, l'ECRI constate avec satisfaction les efforts d'éminents responsables

⁴⁴ NRC 2018a et b ; Nltimes.nl 2018a ; DutchNews.nl 2018b.

⁴⁵ L'étude EU-MIDIS II révèle que le degré d'attachement des musulmans aux Pays-Bas est particulièrement faible, UE FRA 2017b : 20.

⁴⁶ SCP 2018a : 83 sqq. ; SCP 2015 : 288.

⁴⁷ BBC 2016.

⁴⁸ DutchNews.nl 2017.

⁴⁹ Voir à cet égard Centre européen pour la démocratie et le développement et al. 2018 : 116 sqq.

⁵⁰ Parlement néerlandais 2015. Dans ce contexte, l'ECRI note la déclaration des maires d'Amsterdam, d'Utrecht et de Rotterdam, selon laquelle ils ne donneront pas la priorité à l'application de cette loi.

⁵¹ NOS 2018.

⁵² Voir dans ce contexte des schémas similaires décrits dans le 3^e et le 4^e rapport sur les Pays-Bas.

⁵³ Pour des exemples voir SCP 2015 : 288 sqq.

politiques et de grands médias pour leur garantir une large couverture médiatique. Elle s'inquiète néanmoins des vagues de discours de haine que ces événements provoquent sur internet. On citera ainsi parmi ces déferlements de propos haineux sur Internet les 40 000 commentaires offensants publiés en ligne à la suite de l'annonce faite par Sylvana Simons, femme politique, actrice et animatrice de télévision Noire, de se porter candidate du parti « Denk »⁵⁴.

34. Les personnes issues des minorités ont le sentiment que les médias néerlandais contribuent à leur exclusion. Une étude portant sur plus de 600 000 contenus d'actualité publiés en 2016 et 2017⁵⁵ a révélé que les adjectifs les plus souvent associés aux musulmans étaient « radical », « extrémiste » et « terroriste » ; à l'inverse, des Néerlandais sont souvent qualifiés de « connus », « moyens » et « beaux ». Le Néerlandais est également décrit comme quelqu'un qui « gagne », « réussit » et « améliore » ; le musulman, plutôt comme quelqu'un qui « insulte », « convertit » et « viole ». Lorsqu'il est question en même temps de Néerlandais et de musulmans, le sujet traite en général de tensions sociales. Dans de nombreuses actualités à propos des musulmans, le PVV ou son dirigeant sont également cités, et le langage fort du PVV est repris. Cette répétition d'informations négatives conduit à une représentation stéréotypée des musulmans, alimente les préjugés et peut être source de discriminations. L'étude estime que les médias ont une part de responsabilité, en cela qu'ils constituent une plateforme de diffusion des stéréotypes et qu'ils contribuent à ancrer ces derniers dans la société⁵⁶. Des représentants des minorités ont informé l'ECRI que la télévision et que d'autres médias néerlandais « ont tendance à être très blancs et autochtones », et que les personnes issues des minorités n'avaient pas souvent l'occasion de s'exprimer dans ces médias. Cette manière de traiter l'actualité exacerbe le sentiment du « deux poids deux mesures », d'injustice et d'exclusion et incite les jeunes à se tourner vers des médias étrangers⁵⁷.
35. Lors des matches de football, en particulier ceux impliquant l'Ajax Amsterdam, des propos haineux antisémites ont continué à être tenus. Il y a également eu des « bruits de jungle » afrophobes et le parquet a dû instruire un nombre considérable d'affaires dans lesquels des hooligans avaient ouvertement incité à la haine⁵⁸. L'Association royale néerlandaise de football (KNVB) juge encore plus préoccupante la quantité de propos haineux à caractère islamophobe, homophobe et antisémite qui sont tenus dans de nombreux clubs amateurs, ceci pendant les entraînements et presque à chaque seconde des 30 000 matches que jouent ces clubs par saison. Là encore, le nombre de cas signalés est très inférieur à la réalité, et les joueurs homosexuels n'osent pas révéler leur homosexualité.

- Réponse des autorités

36. Pour prévenir et combattre efficacement le discours de haine, il faut agir dans plusieurs domaines, notamment dans la sensibilisation et la prévention, l'autoréglementation, le recours au pouvoir réglementaire et, en dernier lieu, les enquêtes et sanctions pénales contre le discours de haine (voir la RPG n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine).
37. L'ECRI se félicite de ce que les acteurs aux Pays-Bas soient conscients que l'éducation scolaire, les campagnes de sensibilisation générales et les projets et campagnes spécifiques dans la prévention du discours de haine jouent un rôle clé

⁵⁴ BBC 2016 ; New York Times 2018.

⁵⁵ Ruigrok N., Fokkens A. et al. 2017 ; NRC.nl 2017c.

⁵⁶ Un interlocuteur de l'ECRI a fait valoir que ces reportages négatifs s'expliquent en partie par le fait que les médias sont sous pression pour créer du « buzz » et des histoires qui font recette.

⁵⁷ SCP 2015 : 296 sqq. Voir en ce contexte Rtlatenight 2018.

⁵⁸ La plupart des hooligans sont poursuivis pour incitation à la haine pour le chant : « Hamas, Hamas, les Juifs au gaz », Ministère public 2018 : 16.

dans la prévention du discours de haine ; le programme national de lutte contre les discriminations 2016 porte en priorité sur ces domaines⁵⁹. L'ECRI note par ailleurs avec satisfaction que la discrimination et la tolérance doivent obligatoirement figurer parmi les sujets abordés en cours d'éducation civique ; les autorités ont entrepris de renforcer l'éducation civique dans tous les types d'établissements scolaires et de mieux lutter contre le harcèlement à l'école⁶⁰. L'ECRI encourage en parallèle les autorités à examiner plus avant, avec des représentants de groupes minoritaires, la représentation des différents groupes dans les manuels scolaires, afin d'en expurger tout passage susceptible d'alimenter les préjugés qui y subsisterait, et de continuer à promouvoir l'utilisation de différentes perspectives dans l'enseignement de l'histoire⁶¹. Elle renvoie également à la recommandation formulée au paragraphe 22 de renforcer les compétences des organismes de promotion de l'égalité en matière de prévention de la discrimination et de promotion de l'égalité.

38. L'ECRI est préoccupée par les informations émanant de divers représentants de la société civile, selon lesquelles les fonds alloués aux ONG ont diminué ces dernières années. Puisque le reste du financement est de plus en plus lié à des activités et projets précis, les ONG affirment qu'elles ne disposent que d'une faible marge de manœuvre pour élaborer leurs propres actions indépendantes à la prévention du discours de haine. Certaines organisations locales de la communauté Noire, par exemple, n'avaient pas le savoir-faire nécessaire pour présenter avec succès des demandes de financement de projets dans le cadre de la Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine. L'ECRI encourage les autorités à revoir et d'évaluer leur mode de financement et à faire en sorte que la société civile dispose des ressources nécessaires pour mettre sur pied ses propres projets novateurs et percutants.
39. L'ECRI exprime à nouveau de vives inquiétudes concernant l'évolution du discours politique aux Pays-Bas. La société néerlandaise accorde à juste titre une grande importance à la liberté d'expression, mais l'ECRI considère que le recours aux seuls contre-récits n'a pas su protéger efficacement le langage politique dominant contre l'influence néfaste d'un discours de haine continu. Le fait que les débats se soient polarisés sur des questions alimentant les peurs a eu pour effet accidentel d'exacerber la xénophobie, de cliver davantage la société et d'exclure encore plus les personnes issues des minorités.
40. Pour remédier à cette situation, l'ECRI considère, comme le recommande le paragraphe 6 de sa RPG n° 15, que le parlement et le gouvernement devraient élaborer et adopter des codes de conduite interdisant le discours de haine et prévoyant une suspension et d'autres sanctions en cas d'atteinte à leurs dispositions. La démarche même d'élaborer un code de conduite attire généralement l'attention des milieux politique et médiatique sur le pouvoir clivant du discours de haine et des schémas rhétoriques précités. Elle peut également favoriser l'émergence d'un discours plus inclusif qui, par exemple, mettrait en avant la responsabilité de la société tout entière dans l'intégration à long terme de personnes issues de la migration (voir paragraphes 68 et suivants) et appellerait l'attention sur le fait que les chrétiens, les musulmans et les juifs rendent tous un culte au même dieu.

⁵⁹ Gouvernement 2016.

⁶⁰ L'ECRI prend note avec satisfaction d'une initiative lancée à Amsterdam, où la municipalité a pris des mesures supplémentaires pour faire en sorte que toutes les écoles proposent un même enseignement de qualité sur les droits de l'homme.

⁶¹ Par exemple, couvrir la Seconde Guerre mondiale également dans les territoires d'où viennent des personnes issues de la migration, et aborder la question de la colonisation et de l'esclavage également du point de vue des autochtones et des victimes.

41. L'ECRI recommande au parlement et au gouvernement néerlandais d'élaborer et d'adopter des codes de conduite interdisant le discours de haine et prévoyant une suspension et d'autres sanctions en cas d'atteinte à leurs dispositions.
42. Concernant les médias, l'ECRI apprécie la sensibilité de la société néerlandaise à la liberté d'expression et de la presse. En même temps, il juge important d'investir dans la prévention du discours de haine également dans ce secteur. Les professionnels des médias doivent être sensibilisés à leurs responsabilités et au risque qu'ils contribuent, en privilégiant la diffusion de « récits de problèmes » et la « course au buzz », à exacerber les peurs et la xénophobie, à relayer les discours de haine et, partant, à déclencher et à renforcer les préjugés et le racisme. À cet égard, l'ECRI considère que les organes d'autorégulation des médias, tels que les conseils de presse, devraient sensibiliser les professionnels des médias aux codes de conduite existants et les former au respect de leurs règles. En parallèle, l'ECRI prend note avec satisfaction de l'intention d'améliorer la représentation des personnes LGBTI dans les médias⁶². La création d'un climat de travail inclusif dans les entreprises de médias et le soutien et la protection des professionnels des médias issus des minorités sont également des questions importantes à traiter dans ce contexte⁶³.
43. S'agissant du conseil de presse, l'ECRI regrette de ne pas avoir reçu la moindre plainte pour discours de haine au cours des cinq dernières années. L'ECRI considère que le conseil de presse et que les autorités devraient informer les personnes et groupes exposés au discours de haine que le conseil de presse a compétence pour statuer sur des plaintes déposées pour discours de haine dans les médias. Enfin, l'ECRI encourage les autorités à introduire dans la législation relative aux médias une interdiction explicite de publier des propos haineux sans porter atteinte à la liberté d'expression.
44. L'ECRI recommande aux autorités d'enclencher, sans empiéter sur l'indépendance des médias, un processus permettant aux médias et aux organisations qui les représentent d'élaborer un plan d'action pour en finir avec les routines et les réflexes qui stigmatisent des groupes tels que les musulmans, les Noirs et les Roms, et à assurer un équilibre dans la manière dont les sujets en lien avec ces groupes sont traités.
45. Concernant les médias électroniques, l'ECRI considère que le système actuel de prévention et de lutte contre le discours de haine n'est pas suffisamment au point, dans la mesure où de grandes quantités de propos haineux restent en ligne pendant des semaines, des mois, voire des années, et contribuent à alimenter le sentiment de haine. L'ECRI encourage les autorités à continuer à inciter les sociétés de l'internet à faire respecter les codes de bonne conduite existants et à supprimer rapidement les contenus haineux⁶⁴. Au surplus, le service de signalement MIND ou une autre organisation devrait être chargé de faire prendre conscience aux internautes des limites de la liberté d'expression et du caractère illégal de nombreuses formes de discours de haine. De leur côté, les établissements scolaires devraient contribuer à améliorer cet aspect de l'éducation à l'internet⁶⁵. Si ces mesures préventives et d'autorégulation ne suffisent pas, les autorités de régulation des médias ou le législateur devront réglementer de l'extérieur pour renforcer la lutte contre le discours de haine en ligne et hors ligne⁶⁶. Des fonds nécessaires devraient par ailleurs être attribués au service MIND ou à une autre organisation pour rechercher systématiquement des discours de haine sur

⁶² Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Science 2018a : 12 sqq.

⁶³ Concernant des propos haineux adressés en ligne à deux journalistes Noirs, voir Volskrant.nl 2018.

⁶⁴ Voir à cet égard les exercices de suivi de la CE et le projet de révision de la Directive sur les services de médias audiovisuels, UE 2018.

⁶⁵ À cet égard, l'ECRI prend acte avec satisfaction des initiatives en cours.

⁶⁶ Voir à cet égard, par exemple, la loi allemande sur l'application du droit dans les réseaux sociaux.

internet⁶⁷ et pour mener des recherches et acquérir des connaissances sur la manière de les retrouver et les supprimer rapidement. Le budget annuel de 180 000 euros de cette ONG ne suffit même pas à compiler les données relatives aux vagues de propos haineux publiés en ligne, qui se comptent parfois en dizaines de milliers de publications insultantes pour un seul et unique événement.

46. L'ECRI recommande aux autorités de sensibiliser les internautes à l'interdiction du discours de haine, de continuer à inciter les sociétés de l'internet à faire respecter les codes de bonne conduite existants, et de charger une organisation d'opérer une surveillance proactive des propos haineux en lui attribuant les fonds nécessaires.
47. L'ECRI note avec satisfaction que le parquet a instruit plusieurs affaires stratégiques pour sanctionner les auteurs de propos haineux constitutifs d'infractions pénales⁶⁸. De l'avis de l'ECRI, le temps investi par le ministère public, plus de 20 ans, pour constituer une unité spécialisée dans la poursuite des discours de haine et des infractions motivées par la haine et la nomination de procureurs spécialisés dans les bureaux régionaux et au bureau de la cour d'appel portent aujourd'hui leurs fruits. L'ECRI considère que ces initiatives ainsi que les nouvelles lignes directrices élaborées par le ministère public, la compilation de questionnaires normalisés de la police à des fins d'enquêtes sur des affaires de discours de haine et de discrimination et la signature d'accords de coopération avec les BLD constituent autant d'exemples de bonne pratique. Grâce à cette coopération, la police, le ministère public et les BLD peuvent apporter des réponses adaptées à des discours de haine de gravité variable, en allant de la médiation à la poursuite pénale.
48. La large couverture médiatique dont ont bénéficié les affaires stratégiques a contribué à renforcer la fonction préventive générale des dispositions du droit pénal visant le discours de haine et, partant, à dissuader les personnes tentées de le faire de tenir des propos haineux. Sur ce point, l'ECRI prend note avec satisfaction des poursuites à nouveau engagées à l'encontre du numéro un du PVV pour des propos islamophobes, qui ont débouché sur un jugement dont le parquet a fait appel, aucune amende ni autre sanction n'ayant été prononcée en première instance. Cette affaire pourrait également avoir une incidence sur le financement public du PVV (voir paragraphe 14 ci-dessus)⁶⁹.
49. Au rang des affaires stratégiques de premier ordre figure celle intentée à l'encontre de 21 personnes ayant posté des propos haineux en ligne à l'encontre de Sylvana Simons (voir paragraphe 33 ci-dessus). Des amendes de 150 à 450 euros ont été infligées à 16 d'entre elles et quatre autres ont été condamnées à des travaux d'intérêt général (60 à 80 heures)⁷⁰. Par ailleurs, les personnes qui avaient bloqué l'autoroute pour empêcher la manifestation concernant « Black Pete » en 2017 (voir § 31 ci-dessus), ont été condamnées par le tribunal de Leeuwarden à des travaux d'intérêt général allant de 80 à 240 heures. L'ECRI se félicite de la large couverture médiatique de l'affaire et du message qu'elle a envoyé à la société et aux auteurs en puissance de tels actes, mais considère qu'il y a lieu de craindre que les peines ne soient pas suffisamment dissuasives (voir paragraphe 23 de la RPG n° 7). De tels cas de discours de haine ayant des effets préjudiciables non seulement pour la victime, mais aussi pour des communautés entières, aggravant du même coup les divisions et l'exclusion sociales, l'ECRI renvoie à la

⁶⁷ Le parquet conduit une surveillance de ce type, mais en la limitant au discours de haine que le droit pénal sanctionne, et les autorités déclarent que les rapports existants ne montrent que la « partie visible de l'iceberg ».

⁶⁸ Voir par exemple les trois cas décrits dans les paragraphes suivants.

⁶⁹ Notons qu'au moment de la rédaction du présent rapport, le PVV n'obtenait pas de financement public pour d'autres raisons.

⁷⁰ Ministère public 2018 : 10.

recommandation formulée au paragraphe 7 du présent rapport de prévoir des sanctions efficaces pour les infractions racistes.

50. Ces affaires stratégiques mises à part, il y a peu de jugements pour discours de haine punissable et les représentants des minorités estiment que les dispositions visant le discours de haine sont appliquées avec laxisme. Pour améliorer et accélérer les processus de signalement, d'enquête et de poursuite des discours de haine, l'ECRI encourage les autorités à maintenir, après la dissolution de l'ancien LECD-police, au sein de la police une organisation forte spécialisée dans le discours et crimes de haine⁷¹. Un policier de haut rang devrait être nommé à la tête de cette organisation et les agents de police spécialisés dans ce domaine devraient multiplier les contacts avec les personnes issues des minorités pour renforcer la confiance par un dialogue inscrit dans la durée et encourager les gens et les groupes exposés au discours de haine à porter plainte⁷². Les liens avec les communautés Noire et musulmane, en particulier, devraient être resserrés.
51. L'ECRI recommande que les procureurs et aux policiers spécialisés dans le discours et crimes de haine multiplient les contacts avec les personnes issues des minorités, de renforcer la confiance par un dialogue inscrit dans la durée et d'encourager les personnes et les groupes exposés au discours de haine à signaler les cas de discours de haine aux institutions compétentes (paragraphe 13 et 18 de la Recommandation de politique générale n° 11 de l'ECRI).
52. Concernant la diversité croissante au sein des services de répression, l'ECRI salue les objectifs fixés par la police de parvenir à 25 % d'agents issus des minorités, de rendre son environnement de travail plus inclusif et de fidéliser ces agents au sein de la police. Le parquet a signé une Charte de la diversité l'engageant à promouvoir la diversité dans ses services.
53. Pour ce qui est de l'antisémitisme et d'autres formes de racisme dans le sport, l'ECRI prend note avec satisfaction de l'étude publiée en 2014⁷³ et des mesures prises pour prévenir et réprimer le discours de haine et en particulier les chants racistes dans les stades de football. Les autorités et le KNVB ont mené une campagne intitulée « Le football est universel. Carton rouge à la discrimination » ; les capitaines des équipes professionnelles ont joué en portant un brassard arc-en-ciel et le KNVB a recruté un responsable de la diversité en 2014. En outre, le KNVB a convenu avec les clubs de football d'une « directive sur la lutte contre la violence verbale » qui a été intégrée dans le manuel Football professionnel 2014/2015. Elle prévoit des mesures à prendre contre les chants injurieux et prévoit des sanctions telles que l'interruption des matches et l'interdiction de stade pour une durée maximale de cinq ans⁷⁴. Depuis 2016, le KNVB rencontre régulièrement des représentants juifs pour aborder ensemble les comportements offensants et les chants déclenchés lors des matches de l'Ajax Amsterdam. D'autres groupes minoritaires ont par la suite été incluses dans cet échange. L'ECRI encourage les autorités, le KNVB et les autres associations sportives à continuer d'investir dans la prévention des discours de haine au niveau professionnel et amateur. Dans le même temps, elle estime que le Parquet devrait

⁷¹ A la suite de l'évaluation de la LECD police, ses tâches ont été transférées au programme « Le pouvoir de la différence » fin 2015.

⁷² Dans ce contexte, l'ECRI prend note avec satisfaction des activités du service néerlandais d'aide aux victimes. Elle considère que les procureurs et les policiers spécialisés dans les infractions motivées par la haine devraient informer les groupes et les individus exposés au discours de haine des services d'assistance que cette organisation propose.

⁷³ Auditteam Voetbal en Veiligheid 2014.

⁷⁴ Au cours de la saison 2016/2017, 569 interdictions de stade ont été imposées, mais il n'existe aucune information sur la question combien de ces cas concernaient des incidents racistes, homophobes ou transphobes, Politie 2017 : 43.

continuer à faire preuve d'intransigeance à l'égard des chants racistes⁷⁵ et à assurer une couverture médiatique appropriée, afin de montrer aux hooligans que les stades ne sont pas une zone de non-droit.

54. L'ECRI recommande aux autorités néerlandaises de continuer à poursuivre les discours haineux dans des stades de football pour faire en sorte que la législation sur le discours de haine soit connue et respectée. Les autorités devraient également soutenir le dialogue entre les clubs de football concernés et les organisations non-gouvernementales dans l'objectif de prévenir de manière efficace les chants et comportements antisémites.

3. Violence raciste et homo/transphobe

55. En 2017, 603 actes de violence motivés par la haine ont été signalés à la police ; 329 d'entre eux ont été enregistrés pour un motif lié à l'origine ethnique, 239 pour un motif lié à l'orientation sexuelle⁷⁶. Les chiffres communiqués par le parquet sont largement inférieurs, avec 28 cas d'infractions motivées par la haine enregistrés en 2017, la plupart pour le motif de l'orientation sexuelle⁷⁷. Les attaques contre les musulmans et les cas de mosquées vandalisées ou incendiées ont atteint leur pic en 2015 et 2016 lorsque le nombre de demandeurs d'asile a fortement augmenté et que des actes terroristes ont été commis dans d'autres pays d'Europe. Le nombre d'incidents survenus n'a pas été officiellement recensé, mais la société civile l'estime à 20 à 25 par an. L'un des incidents les plus graves concerne l'incendie criminel, en février 2016, d'une mosquée à Enschede pendant une prière, alors qu'une trentaine de personnes se trouvaient à l'intérieur⁷⁸. En décembre 2016, les bâtiments d'une ancienne piscine de Culemborg ont été incendiés peu de temps après leur acquisition par une association islamique locale, qui souhaitait les transformer en mosquée⁷⁹. Selon la société civile, les femmes musulmanes portant un foulard seraient aussi régulièrement victimes d'actes racistes.
56. Les incidents antisémites, dont ceux impliquant des violences, se sont multipliés notamment en 2014 lorsque le conflit israélo-palestinien s'est aggravé⁸⁰. En 2017 et 2018, deux attaques commises contre un restaurant juif d'Amsterdam⁸¹ ont propagé un sentiment de peur parmi la communauté juive. Un rapport de la société civile révélait qu'en 2016, 45 des actes de violence enregistrés par la police avaient été inspirés par l'extrémisme de droite (contre 38 en 2015, 42 en 2014, 17 en 2013 et 13 en 2012)⁸². Le sentiment de sécurité des différentes communautés a été sérieusement ébranlé par ces actes et d'autres agressions à motivation haineuse. L'ECRI a ainsi été informée du cas d'un enseignant juif qui n'ose pas parler ouvertement de ses origines ni traiter de l'holocauste dans ses cours. D'autres évitent désormais d'arborer des signes extérieurs de leur religion en public.⁸³
57. Plusieurs actes de violence commis contre des personnes LGBT ont été signalés ces derniers temps. En avril 2016, deux femmes lesbiennes ont été rouées de coups à Groningue alors qu'elles rentraient chez elles main dans la main après

⁷⁵ A cet égard, l'ECRI prend note avec satisfaction de la condamnation pénale d'un hooligan ayant chanté le « slogan du Hamas » par la Cour de Rotterdam le 25 septembre 2017, ECRLI:NL:RBROT:2017:7296. Voir également l'arrêt fondamental de la Cour suprême du 15 septembre 2009, LJN:BI4739. Voir aussi l'Accusation 2018 : 25.

⁷⁶ La police a enregistré 474 plaintes supplémentaires pour des menaces motivées par la haine, MIKR, police et Art.1 2018 : 4.

⁷⁷ Ministère public 2018 : 16.

⁷⁸ Fondation pour la recherche politique, économique et sociale (SETA), 2017 : 395.

⁷⁹ SETA 2017 : 397.

⁸⁰ Anne Frank Stichting, Verwey Jonker Instituut 2017b : 3 sqq.; 2014 : 15 sqq.

⁸¹ Nltimes.nl 2018b.

⁸² Anne Frank Stichting, Verwey Jonker Instituut 2017b : 7 sqq. Voir en ce contexte également NCCS 2018.

⁸³ En ce qui concerne les personnes LGBT, voir également à cet égard les §§ 89 et suivants du rapport.

une soirée. En octobre 2016, un autre couple gay a été agressé et gravement blessé sur un ferry à Amsterdam⁸⁴. Un autre couple a été agressé par un groupe d'adolescents en avril 2017 à Arnhem alors qu'il se tenait la main. L'une des deux victimes a perdu quatre dents après avoir été frappée avec un coupe-boulons et l'autre a été blessée à la poitrine, au dos et aux jambes. Des milliers de personnes ont manifesté dans les rues d'Amsterdam. Dans tout le pays, des hommes homosexuels et hétérosexuels, responsables politiques compris, se sont tenu la main sur les médias sociaux pour afficher leur soutien au couple gay⁸⁵.

58. En mars 2018, trois personnes ont été condamnées à des peines allant de 28 à 40 mois de prison pour une agression homophobe sur un réfugié jamaïcain à Amsterdam, qui avait été assommé et avait perdu deux dents⁸⁶. Entre octobre 2015 et juin 2016, le groupe de défense des droits des homosexuels, le COC, a reçu 32 signalements faisant état de menaces sérieuses contre des personnes LGBT dans des centres d'asile ; cela étant, les actes d'intimidation ne sont pas souvent signalés, les victimes craignant de se manifester⁸⁷. Le COC a demandé au secrétaire d'État compétent de faire en sorte que les demandeurs d'asile LGBT disposent d'un logement à part.
59. D'après les informations reçues par l'ECRI, les actes de violence racistes et homo/transphobes font l'objet de poursuites effectives dès lors qu'ils sont signalés aux services de répression. L'ECRI prend note avec satisfaction, par exemple, de la condamnation des auteurs de l'incendie criminel de la mosquée d'Enschede à quatre années d'emprisonnement. Elle note en parallèle que le parquet et le tribunal ont requis cette lourde peine en se fondant non pas sur la motivation raciste de l'acte, mais sur la législation antiterroriste. D'autres affaires dans lesquelles les dispositions de la législation antiterroriste ne pouvaient s'appliquer ont donné lieu à des peines beaucoup moins sévères. À la suite de l'attaque d'un centre de réfugiés à Woerden, par exemple, quinze des dix-huit auteurs ont été condamnés à des travaux d'intérêt général, de 120 heures pour huit d'entre eux. Il y a lieu là encore de craindre le caractère trop peu dissuasif de ces sanctions, c'est pourquoi l'ECRI renvoie à la recommandation formulée au paragraphe 7 du présent rapport d'introduire une disposition faisant expressément de la motivation raciste une circonstance aggravante de la peine. Et puisque, à l'évidence, les cas de violence motivée par la haine continuent à être insuffisamment signalés⁸⁸, l'ECRI renvoie également à la recommandation formulée au paragraphe 51 d'intensifier le dialogue entre la police, le ministère public et les personnes issues des minorités afin d'instaurer davantage de confiance et de faire en sorte que l'ensemble des cas de violence motivée par la haine soient signalés.

4. Politiques d'intégration

60. D'après les statistiques officielles de 2018, 3 971 859 personnes résidant aux Pays-Bas sont issues de la migration (23 % de la population). On recense 2 079 329 « migrants de première génération » nés à l'étranger, tandis que les « migrants de deuxième génération », c'est-à-dire possédant au moins un parent né à l'étranger, sont au nombre de 1 892 530. Ces statistiques révèlent que les migrants les plus représentés sont originaires de Turquie (404 459), du Maroc (396

⁸⁴ Un des auteurs a été condamné à 30 mois d'emprisonnement, NRC.nl 2017b.

⁸⁵ BBC 2017 ; DW 2017.

⁸⁶ Ministère public 2018 : 29 ; Dagblad van het Noorden 2018.

⁸⁷ DutchNews.nl 2016.

⁸⁸ La FRA de l'UE a informé l'ECRI que 6 % et 4 % des immigrants et descendants d'immigrants nord-africains et turcs respectivement qui habitent aux Pays-Bas ont été victimes de violence motivée par la haine – c'est-à-dire d'une ou de plusieurs agressions physiques – en raison de leur origine ethnique ou de leur statut d'immigrant au cours des cinq années qui ont précédé l'enquête. Voir en général UE FRA 2017a : 63 sqq.

539), d'Indonésie (361 594), du Surinam (351 681), d'Allemagne (354 136) et de Pologne (173 050)⁸⁹. Dans certaines grandes agglomérations, la population d'immigrés approche celle des autochtones.

61. L'ECRI détaillera, dans le présent rapport, les politiques d'intégration relatives aux personnes issues de la migration, aux Antillais⁹⁰ et aux Roms.

- **Politiques d'intégration relatives aux personnes issues de la migration et aux Antillais**

62. Comme exposé dans le dernier rapport de l'ECRI, les autorités ont modifié leur stratégie d'intégration des migrants en révisant la loi sur l'intégration civique (LIC), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Les réfugiés et demandeurs d'asile les plus susceptibles de voir leur statut reconnu ont droit à une formation de préintégration gratuite, qui consiste en 24 heures de langue, un cours de « Connaissance de la société néerlandaise » et un accompagnement personnalisé. Les titulaires d'un statut officiel ont accès à 121 heures de langue supplémentaires. En vertu des articles 3 et 5 de la LIC, tous les ressortissants étrangers non originaires de l'Espace économique européen ou de Suisse ont en principe trois ans pour s'inscrire à un examen d'intégration civique et le valider. Le dossier d'intégration comprend la signature d'un accord de participation, un examen oral et écrit au moins équivalent au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues, un test de connaissances sur la société néerlandaise et une présentation du marché de l'emploi néerlandais. L'ECRI est hautement préoccupé par le fait que les personnes tenues à ce devoir d'intégration doivent trouver elles-mêmes des cours appropriés, qui ne sont plus dispensés par les services municipaux, mais par des sociétés privées. Elles doivent également payer les cours et les frais d'examen et peuvent obtenir un prêt pour les dépenses, lesquelles peuvent s'élever à 10 000 euros⁹¹. Des nouvelles politiques d'intégration ont été convenues en 2017 (voir § 67 ci-après), mais une nouvelle législation ne devrait pas entrer en vigueur avant 2020.
63. Comme dans son dernier rapport, l'ECRI exprime une vive inquiétude à propos de cette nouvelle approche de l'intégration, qui a déchargé la responsabilité de l'intégration sur les seules épaules des primo-arrivants, a basculé d'une approche positive fondée sur la motivation et l'activation intrinsèques à une approche négative et punitive⁹², ne considère plus l'intégration comme un processus bidirectionnel, a réduit les politiques d'intégration à une seule approche de portée générale et a supprimé les mesures d'intégration ciblées, adaptées aux besoins spécifiques de groupes tels que les demandeurs d'asile traumatisés, les nouveaux arrivants qui ont appris à écrire dans une autre écriture ou les femmes musulmanes. Au cours de la visite de pays, et notamment lors de la visite de terrain à Amsterdam, l'ECRI a constaté que de nombreux interlocuteurs dressaient le même constat. Nombre d'entre eux estiment que ces politiques aggravent l'isolement d'un nombre croissant de personnes issues de la migration⁹³.

⁸⁹ Office central des statistiques (Bureau voor de Statistiek) 2018.

⁹⁰ Les autorités néerlandaises classent également les natifs des Antilles néerlandaises (Antillais) dans la catégorie des migrants et les traitent dans les statistiques migratoires avec les personnes originaires de l'étranger. Puisque les Antillais sont tous sans exception des ressortissants néerlandais depuis la révision constitutionnelle de 2010, l'ECRI estime que cette pratique n'a plus lieu d'être, même si les deux groupes font en partie face à des problématiques identiques, et encourage les autorités à modifier les intitulés de leurs statistiques pour qu'ils rendent compte de la révision constitutionnelle.

⁹¹ Significant 2018 : 77.

⁹² ECRI 2013 paragraphe 185 sqq. ; voir aussi Significant 2018 : 5 sqq. : environ 1/8 des primo-arrivants entrés sur le territoire en 2013 ont reçu une amende pour ne pas avoir terminé le programme d'intégration et passé le test avant la date limite.

⁹³ Voir à cet égard également Centre européen pour la démocratie et le développement et al. 2018 : 114 sqq.

64. Dans un rapport d'évaluation publié en 2016, la Cour des comptes néerlandaise a noté que le taux de réussite à l'examen d'intégration civique s'était effondré après l'adoption de la nouvelle législation⁹⁴, passant de 78 % à 39 % seulement ; le pourcentage de migrants inscrits à des examens d'un niveau supérieur à A2 a chuté de 22 % à 2 %⁹⁵. Le rapport concluait que la délégation de l'entière responsabilité de l'intégration aux migrants n'était pas judicieuse et ne fonctionnait pas dans la pratique, dans la mesure où la plupart des migrants, et en particulier les demandeurs d'asile, ont besoin d'aide au début de leur démarche d'intégration. Il constatait également un manque de transparence dans l'offre commerciale de cours et une absence de suivi concernant la qualité des cours d'intégration. De nombreux migrants ne sont pas parvenus à valider l'examen dans le délai imparti de trois années et il a été difficile d'évaluer si les sanctions avaient eu un impact quelconque ; les sanctions relatives au non-renouvellement du titre de séjour étaient difficilement applicables et inappliquées dans la pratique. Le niveau minimal requis pour la maîtrise de la langue (A2) ne suffisait pas toujours pour obtenir un emploi rémunéré et trop peu a été fait pour favoriser un système reliant l'apprentissage linguistique à la formation professionnelle et à l'insertion sur le marché de l'emploi⁹⁶. D'autres organisations ont évalué les politiques d'intégration et dressé des constats similaires⁹⁷.
65. La Cour des comptes a recommandé d'adapter le processus d'intégration afin qu'il réponde mieux aux besoins des publics visés, d'offrir des bonnes conditions et de stimuler la motivation les participants et d'attribuer aux municipalités davantage de responsabilités dans la mise en œuvre des politiques d'intégration. Les migrants devraient pouvoir bénéficier rapidement d'aides à l'intégration et les autorités devraient vérifier le rapport qualité/prix des cours et supprimer les obstacles en ce qui concerne des programmes combinant des cours d'intégration avec l'insertion professionnelle. Il conviendrait de mieux mesurer l'efficacité du processus d'intégration.

⁹⁴ Au 1^{er} septembre 2017, ce pourcentage était remonté à 60 %, Significant 2018: 5.

⁹⁵ Le rapport compare les résultats des primo-arrivants tenus aux obligations d'intégration à partir de 2013 aux résultats de ceux qui ont entamé leur processus d'intégration entre 2007 et 2012 dans le cadre de l'ancien système, Algemene Rekenkamer 2016: 40 sqq.

⁹⁶ Algemene Rekenkamer 2016 : 40 sqq.

⁹⁷ Voir en particulier Significant 2018.

66. L'ECRI se félicite du fait que certaines municipalités sont allées au-delà de ces politiques nationales d'intégration en mobilisant leurs propres ressources et en déployant des moyens importants pour aider les migrants. Pendant sa visite à Amsterdam, par exemple, l'ECRI a été informée que les réfugiés sont mobilisés très tôt après leur arrivée de sorte à accélérer leur apprentissage du néerlandais⁹⁸ et leur intégration sur le marché de l'emploi ; la municipalité a recruté un chercheur d'emplois par groupe de 50 réfugiés, qui prépare activement ces derniers aux exigences du marché du travail et les aide à trouver un emploi. Sur 4000 réfugiés accompagnés, 500 ont déjà trouvé un emploi à temps partiel et 300 un plein-temps. Certaines communes ont créé des guichets d'information spécialement dédiés aux migrants polonais⁹⁹.
67. En 2017, les partis au pouvoir sont convenus, dans leur accord de coalition ainsi qu'au niveau fédéral, de réformer les politiques d'intégration. En 2018, une nouvelle législation sur l'intégration a été annoncée pour 2020, qui supprimerait le système de prêt et chargerait expressément les autorités locales de coordonner, de personnaliser et de suivre le processus d'intégration. Ce processus devra démarrer plus tôt et les programmes d'intégration devront faciliter l'insertion professionnelle des participants. Les autorités prévoient également de s'atteler à trois questions prioritaires : l'intégration des jeunes, le relèvement du seuil minimal de maîtrise de la langue au niveau B1 et l'élaboration d'un programme spécial pour les personnes qui ont des difficultés à suivre et à valider le programme d'intégration normal.
68. L'ECRI prend note avec satisfaction de ces réformes locale et nationale qui contribuent à une approche plus équilibrée dans laquelle les migrants et la société apportent tous deux une contribution substantielle à l'intégration. L'expérience montre que cette approche bidirectionnelle de l'intégration porte ses fruits et les normes internationales préconisent que les autorités aident les migrants à s'intégrer et qu'elles incluent dans leurs politiques d'intégration des mesures visant à mobiliser la population majoritaire pour le processus d'intégration.¹⁰⁰ L'ECRI encourage les autorités à aller plus loin dans cette approche bidirectionnelle dans laquelle l'ensemble de la société facilite, soutient et favorise l'intégration, et où la motivation intrinsèque des migrants¹⁰¹ est stimulée. Cette approche qui investit dès le départ dans les primo-arrivants et les enfants issus de la migration en leur proposant des cours de langue gratuits et une éducation préscolaire gratuite, est promise à de belles retombées, dans la mesure où elle prépare à une intégration durable sur le marché de l'emploi, à des conditions de vie décentes et à une future participation dans la société.
69. L'ECRI considère que ces principes devraient guider non seulement l'intégration des primo-arrivants, mais aussi celle des migrants de première et de seconde génération et des Antillais dont l'intégration et l'inclusion durable seront favorisées par les efforts proactifs d'une société accueillante. Elle encourage les autorités néerlandaises à poursuivre leur processus de réforme et de développer une stratégie d'intégration inclusive assortie d'un plan d'intégration des personnes issues de la migration et des Antillais qui associe la société tout entière au processus. Cela est d'autant plus important que le nombre de personnes issues de l'immigration est, dans certaines grandes agglomérations, proche de celui du reste de la population (voir § 60 ci-dessus). Pour garantir un suivi efficace de sa mise en œuvre, les autorités devraient définir des objectifs et des mesures

⁹⁸ D'après Significant 2018 : 6, les primo-arrivants et notamment les réfugiés ne démarraient souvent leur programme d'intégration que 6 mois après leur arrivée.

⁹⁹ SCP 2018c : 156.

¹⁰⁰ Voir RPG n^{os} 10 et 14 de l'ECRI et Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans les sociétés marquées par la diversité, OCDE 2012.

¹⁰¹ Pour approfondir cet aspect concernant les migrants syriens, voir SCP 2018b : 220.

d'intégration clairs ainsi que des indicateurs et des valeurs-cible à atteindre pour chacun des objectifs et mesures du plan¹⁰².

70. L'ECRI vivement recommande aux autorités néerlandaises d'adopter une stratégie d'intégration et un plan d'action qui affirment explicitement que l'intégration est un processus bidirectionnel et qui contiennent des mesures pour mobiliser la société tout entière pour qu'elle favorise, soutienne et encourage l'intégration. Les autorités devraient organiser elles-mêmes le processus d'intégration en mettant en place des cours de langue et d'intégration gratuits dès le départ, et prévoir la possibilité d'adapter les programmes d'intégration aux capacités et besoins individuels des personnes issues de la migration et des Antillais. Il conviendrait de définir des indicateurs d'intégration et des valeurs-cible à atteindre pour chaque objectif et mesure.

- **Résultats de l'intégration des personnes issues de la migration et des Antillais**

71. Des études récentes font état d'avancées dans le domaine de l'éducation. Le nombre d'enfants étrangers qui décrochent scolairement est passé de 22,5 % en 2008 à 9,6 % en 2017¹⁰³. La baisse la plus significative concerne les filles d'origine turque et marocaine (26 % en 2005 à 10 % en 2015). Les résultats des élèves du primaire originaires de Turquie, du Maroc et du Surinam, et également des Antilles, en compréhension écrite et en arithmétique s'améliorent et le retard considérable que ces élèves accusent sur leurs camarades autochtones se réduit peu à peu. Les « épreuves du Cito », qui sanctionnent le passage vers l'enseignement secondaire¹⁰⁴, montrent également que les élèves issus de ces groupes sont en train de rattraper leur retard ; la plus nette progression est à mettre à l'actif des élèves du primaire d'ascendance marocaine¹⁰⁵. Ces groupes d'élèves restent cependant surreprésentés dans les établissements spécialisés¹⁰⁶. Ce constat d'inégalités et d'avancées vaut également dans l'enseignement secondaire. La situation des élèves issus des groupes susmentionnés s'améliore, mais ces élèves restent souvent orientés de manière disproportionnée vers les cursus « inférieurs » (enseignement secondaire professionnel et sections pratiques)¹⁰⁷. En outre, les chiffres les plus récents montrent que l'inégalité des chances en matière d'éducation s'accroît à nouveau ; le faible niveau d'éducation des parents a un impact négatif sur les résultats scolaires de leurs enfants et les personnes issues de l'immigration sont affectées de manière disproportionnée par ce lien¹⁰⁸.

72. L'ECRI salue cette évolution généralement positive et encourage les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour continuer à réduire les écarts, notamment dans le domaine de l'enseignement préscolaire¹⁰⁹. Les autorités sont notamment invitées à : publier des données sur le taux de fréquentation préscolaire des enfants issus de la migration et des enfants antillais ; œuvrer pour que, très tôt, les enfants soient inscrits sans frais dans des établissements préscolaires, passent un test évaluant leur niveau de maîtrise de la langue d'enseignement et bénéficient d'une formation linguistique pour les préparer à leur entrée en primaire, afin d'éviter qu'ils accumulent les handicaps dès le début de

¹⁰² Voir à ce sujet également Regioplan 2016 : XXII sqq.

¹⁰³ Eurostat 2018a.

¹⁰⁴ Aussi appelées « tests Cito », du nom de l'organisme qui les élabore (Institut national d'évaluation en éducation (CITO)).

¹⁰⁵ Institut de la jeunesse des Pays-Bas (Nederlands Jeugdinstuut) 2018.

¹⁰⁶ Il ressort d'informations communiquées par les autorités qu'en 2014, 24 % des élèves scolarisés dans des sections spéciales étaient issus de ces groupes, contre 18 % au primaire.

¹⁰⁷ Office central des statistiques (Centraal Bureau voor de Statistiek) 2016 : 9 sqq. ; SCP 2016 : 282 sqq.

¹⁰⁸ Ministry of Education, Culture and Science 2018c.

¹⁰⁹ À cet égard, l'ECRI prend acte avec satisfaction des mesures décrites dans Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Science 2018b.

leur scolarité ; poursuivre le programme pour l'égalité des chances afin d'éviter que ces enfants ne soient orientés sans raison vers les sections inférieures de l'enseignement secondaire ; envisager de prolonger l'enseignement primaire et de repousser à un âge supérieur la transition vers l'enseignement secondaire et les épreuves du Cito associées ; et veiller à ce que les épreuves Cito et d'autres tests ne désavantagent pas les enfants issus des minorités.

73. L'ECRI recommande aux autorités néerlandaises de prendre les mesures appropriées pour continuer à résorber l'écart dans les résultats scolaires obtenus par les enfants issus de la migration et les enfants antillais, et de tout mettre en œuvre pour convaincre les parents d'inscrire leurs enfants dans des établissements d'enseignement préscolaire.

74. Sur le marché du travail, l'écart entre les personnes issues des groupes précités et les Néerlandais de souche ne se réduit pas : l'accès à un emploi (fixe) reste un problème majeur, comme l'atteste le taux de chômage, notamment chez les jeunes, presque trois fois supérieur à celui observé pour le reste de la population – et l'écart se creuse en période de crise économique. Si cette inégalité à l'embauche s'explique pour moins que la moitié par des caractéristiques telles que le niveau de scolarisation et l'âge moyen, il est également lié pour partie à la discrimination et à un manque de réseau professionnel. L'enquête EU-MIDIS II révèle en effet un fort degré de discrimination perçue chez les personnes d'origine turque et nord-africaine (19 et 20 % respectivement dans la recherche d'emploi, 14 et 13 % respectivement sur le lieu de travail)¹¹⁰. Des représentants des minorités ont informé l'ECRI que les difficultés démarrent pour les jeunes dès la recherche de stage, notamment pour les femmes portant le foulard et les jeunes Marocains. Un reportage télévisé ayant passé au crible 78 agences de travail temporaire a montré que près de la moitié de ces agences sont prêtes à discriminer¹¹¹. Les personnes issues des groupes précités obtiennent également les contrats de travail les plus précaires, souvent des temps partiels et des CDD. En 2013, 37 % d'entre elles occupaient un « emploi flexible », contre 13 % pour les Néerlandais de souche¹¹².

75. L'ECRI constate avec satisfaction que les autorités ont répondu à cette situation en adoptant plusieurs plans d'action axés sur la discrimination sur le marché du travail en général (2014 et 2018) et sur la discrimination en lien avec la grossesse (2017). Le plan d'action de 2018 met l'accent sur (i) la supervision et la vérification du respect des lois, notamment par les inspections du travail ; (ii) la réalisation d'études, en ce qui concerne en particulier les procédures de sélection et le recrutement ; et (iii) l'information et la sensibilisation. Ce dernier volet englobe entre autres le projet de Charte de la diversité, établie en 2015 et en vertu de laquelle 126 entreprises et organisations se sont engagées à promouvoir la diversité et l'inclusion sur le lieu de travail. De nombreuses institutions, parmi lesquelles des ministères, ont également adopté des chartes de la diversité, qui les engagent à s'ouvrir à la diversité et à recruter des personnes de différentes origines. Des approches novatrices en matière d'intégration sur le marché du travail seront par ailleurs testées au cours des quatre prochaines années dans le cadre du récent Programme pour une meilleure intégration sur le marché du travail ; ce programme s'adresse en priorité à des groupes de demandeurs d'emploi de longue durée, tels que les réfugiés originaires de certains pays.

76. L'ECRI considère que la promotion de l'égalité, les actions de sensibilisation et les mesures positives constituent des outils efficaces pour inciter les gens, de manière intrinsèque et extrinsèque, à militer en faveur de l'égalité et à combattre la

¹¹⁰ UE FRA 2017a : 38.

¹¹¹ Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi 2018: 5.

¹¹² Office central des statistiques 2016 : 11 sqq. ; d'après SCP 2018c : 151, ce pourcentage était de 42 % pour les migrants polonais. Pour l'intégralité de ce paragraphe voir SCP 2016 : 286 sqq.

discrimination sur le marché de l'emploi. Les périodes de faible chômage telles que celles que nous connaissons actuellement offrent des circonstances idéales pour convaincre davantage d'entreprises de rejoindre la Charte de la diversité¹¹³ et la Déclaration d'Amsterdam pour un lieu inclusif pour les LGBT¹¹⁴, d'adapter leurs procédures de recrutement et leur culture interne afin de pourvoir leurs postes vacants en faisant appel à des personnes issues de la migration et des Antillais, et de développer une atmosphère de travail qui est durablement inclusive pour les personnes de tous horizons. Dans ce contexte, les autorités devraient envisager de récompenser les employeurs qui adoptent des bonnes pratiques en leur décernant des prix ou en leur accordant des réductions d'impôts par exemple. Les autorités devraient également montrer l'exemple en mettant en œuvre rapidement les actions énoncées dans leurs propres chartes de la diversité. En parallèle, les organismes de promotion de l'égalité, les inspections du travail et d'autres acteurs devraient sélectionner un certain nombre d'affaires de discrimination à l'embauche pour lesquelles introduire un recours stratégique afin de sensibiliser les employeurs à la législation en vigueur et les inciter à la respecter.

77. L'ECRI recommande aux autorités d'introduire des indicateurs et des valeurs-cible mesurables pour l'ensemble des objectifs et des mesures du Plan d'action contre la discrimination sur le marché de l'emploi. Dans le cadre de ce plan, les autorités devraient continuer à concentrer leurs efforts sur l'accès au marché de l'emploi, faire en sorte que des procédures de recrutement non discriminatoires soient élaborées et mises en œuvre et élargir le périmètre de compétences des inspections du travail au domaine du recrutement.

- **Mesures d'intégration en faveur des Roms¹¹⁵**

78. Le Conseil de l'Europe estime à environ 40 000 le nombre de Roms présents aux Pays-Bas¹¹⁶. Très peu de données quantitatives existent sur la situation sociale et économique des Roms. Les études bisannuel intitulées « Moniteurs de l'inclusion des Roms » compilent et s'appuient sur des données qualitatives. Les Pays-Bas n'ont pas adopté de stratégie distincte pour l'intégration des Roms, mais appliquent un ensemble intégré de mesures politiques spécifiques aux Roms au sein de leurs politiques générales d'inclusion sociale. Ces dernières années, celles-ci ont visé en particulier le décrochage scolaire, les mariages forcés, la discrimination, le renforcement du dialogue et l'enrichissement des connaissances. Le programme « Mettre fin à l'exploitation des enfants roms » a été déployé de 2011 à 2016 et, jusqu'à 2015, des communes et d'autres collectivités se sont attelées à l'élaboration d'une « stratégie en chaîne » permettant à de nombreux services de continuer à développer des activités coordonnées à destination des Roms.

79. Selon des experts, les Roms accusent du retard dans leur scolarité par rapport au reste de la population. L'inscription dans le préscolaire est faible en comparaison et les enfants roms présentent souvent un déficit linguistique et d'apprentissage lors de leur entrée au primaire, car ils n'utilisent pas le néerlandais à la maison. Le pourcentage d'enfants roms scolarisés au primaire dans des écoles spécialisées est trois fois supérieur à la moyenne nationale. L'absentéisme et le décrochage scolaire sont de vrais problèmes dans le primaire et le secondaire. Les filles poursuivent rarement une scolarité dans l'enseignement secondaire et les Roms tendent à s'orienter vers les filières professionnelles. Ces problèmes sont à

¹¹³ <https://diversiteitinbedrijf.nl/>, accédé le 04.12.2018.

¹¹⁴ <https://workplacepride.org/download/declaration-of-amsterdam/>, accede le 04.12.2018.

¹¹⁵ Dans le présent rapport, le terme « Roms » comprend non seulement les Roms, mais également les Sintés, les Kalés, les Ashkalis, les « Égyptiens », les Manouches et les groupes de population apparentés en Europe ainsi que les Gens du voyage, de manière à englober la grande diversité des groupes concernés.

¹¹⁶ Représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour les questions relatives aux Roms 2018.

l'origine de faibles taux d'emploi, de situations de pauvreté et d'exclusion sociale¹¹⁷. D'après les éditions 2013, 2015 et 2017 du Moniteur de l'inclusion des Roms, les principaux problèmes perdurent ; seule une amélioration minimale a été constatée¹¹⁸.

80. Compte tenu de cette persistance de résultats insatisfaisants, l'ECRI considère que les autorités devraient élaborer un programme axé spécifiquement sur l'intégration des Roms, contenant des mesures adaptées visant les obstacles multiples à la scolarité des enfants roms¹¹⁹ et, par la suite, à leur accès à l'emploi. Comme le relève le dernier Moniteur de l'inclusion des Roms, il est de la plus haute importance d'instaurer de la confiance entre les Roms et les autorités¹²⁰. Une approche qui a prouvé son efficacité en la matière est le recrutement de médiateurs parmi les Roms possédant un bon niveau d'instruction et les amener à travailler avec des parents, des enfants et des institutions pour supprimer ce qui fait obstacle à une amélioration durable des résultats scolaires de la prochaine génération de Roms, qui est essentielle pour surmonter l'exclusion des Roms.
81. La mise à disposition d'aires d'accueil en quantité suffisante est un autre sujet de préoccupation. La publication, en 2006, d'un guide à l'intention des communes a marqué le lancement de la « politique de suppression progressive », qui a conduit les communes à réduire considérablement le nombre d'aires d'accueil. Cette politique a aggravé la pénurie en aires de ce type, qui représentaient quelque 3000 emplacements en 2012. À partir de 2014, l'INDH a décidé que 20 communes et sociétés de logement avaient violé le droit à l'égalité en appliquant cette politique. En 2017, le Conseil d'État a fait interdiction aux communes de modifier les plans d'aménagement des aires d'accueil en l'absence de justification d'une demande insuffisante pour ces aires. En 2017, le médiateur national a publié un rapport dans lequel il concluait que l'État et les communes ne reconnaissent pas suffisamment le droit des résidents de caravanes à vivre en accord avec leur identité culturelle et ne favorisaient pas suffisamment l'exercice de ce droit.
82. À cet égard, l'ECRI renvoie au paragraphe 6, alinéa k) de sa RPG n° 13 sur la lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms, qui recommande aux autorités de s'assurer que des aires publiques appropriées, permanentes ou de transit, soient disponibles en nombre suffisant et soient implantées sur des sites appropriés et dûment équipés. Elle note avec satisfaction que les autorités ont entrepris de mettre fin à cette « politique de suppression progressive » et de dresser l'inventaire des besoins des Roms et qu'elles ont établi un nouveau cadre réglementaire pour la politique municipale relative aux aires de stationnement et d'accueil, qui stipule clairement qu'il est interdit, de manière générale, de réduire le nombre d'aires d'accueil et qu'une aire d'accueil doit être mise à disposition des Roms qui en font la demande, ceci dans un délai raisonnable¹²¹. L'ECRI encourage les autorités nationales et locales à tout mettre en œuvre pour que cette nouvelle politique soit effectivement appliquée.
83. Comme l'indiquait déjà le dernier rapport de l'ECRI, on estime à un millier le nombre de Roms apatrides résidant aux Pays-Bas. Selon les autorités, ces derniers bénéficient d'un titre de séjour permanent. La loi néerlandaise dispose que l'apatridie des parents entraîne l'apatridie des enfants¹²² et, d'après les autorités, le « manque d'intégration » et de ressources pour payer la procédure de naturalisation est problématique. L'absence de statut qui en résulte expose les

¹¹⁷ FRA, FRANET, Art.1 – Centre de recherche néerlandais sur la discrimination 2012 : 3 sqq.

¹¹⁸ Movisie 2013 : 7 sqq. ; Université Érasme de Rotterdam, Risbo 2015 : 17 sqq. ; 2017: 1.

¹¹⁹ Pour approfondir, voir les études citées dans les deux notes de bas de page précédentes.

¹²⁰ Université Érasme de Rotterdam, Risbo 2017: 12.

¹²¹ Ministère de l'Intérieur 2018c : 7 sqq. ; Commission internationale des juristes (NJCM) 2018.

¹²² FRA, FRANET, Art.1 – Centre de recherche néerlandais sur la discrimination 2012 : 4 sqq.

Roms apatrides à des risques d'expulsion et d'exploitation, a une incidence sur le parcours scolaire de leurs enfants, complique leur accès à des services de santé et à un emploi légal¹²³. L'ECRI prend note avec satisfaction du projet de loi sur la détermination du statut d'apatride, qui pourrait davantage aider les Roms concernés – et également les migrants qui sont apatrides *de facto* – de régulariser leur statut. Le recours à des médiateurs roms (voir paragraphe 80) pourrait également aider à réduire le nombre de Roms apatrides.

84. L'ECRI recommande aux autorités néerlandaises d'élaborer un programme spécifique d'intégration des Roms comportant des mesures spécifiques destinées à augmenter le taux de scolarisation préscolaire, à améliorer les résultats scolaires, à garantir la mise en œuvre de la nouvelle politique relative aux aires d'accueil et d'éliminer l'apatridie. Dans ce contexte, les autorités devraient envisager de nommer des médiateurs roms.

II. Thèmes spécifiques aux Pays-Bas

1. Recommandations du quatrième cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire

85. La première recommandation faisant l'objet d'un suivi intermédiaire que l'ECRI a adressée aux autorités néerlandaises dans le quatrième rapport était d'introduire une disposition faisant expressément de la motivation raciste une circonstance aggravante de la peine. Cette recommandation a été examinée dans le paragraphe 6 du présent rapport.

86. La deuxième recommandation faisant l'objet d'un suivi intermédiaire était que les autorités se dotent en matière de lutte contre le racisme et la discrimination raciale d'une stratégie nationale et d'orientations politiques qui couvrent divers domaines de la vie et définissent des objectifs nationaux communs et des mécanismes de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. Dans le cadre de sa procédure de suivi intermédiaire, l'ECRI a conclu en 2016 que cette recommandation n'avait été que partiellement appliquée. En janvier 2016, les autorités néerlandaises ont adopté un nouveau programme national de lutte contre la discrimination davantage axé sur le racisme et la discrimination raciale, qui sont les motifs les plus fréquents dans les plaintes déposées pour discrimination (voir paragraphe 23 ci-dessus). Le programme comporte des dispositifs nationaux et locaux destinés aux groupes spécifiques victimes de discrimination fondée sur l'origine, la couleur de peau et la religion et le gouvernement a récemment informé le parlement de l'état d'avancement de la mise en œuvre de ces mesures¹²⁴. Compte tenu de ces faits nouveaux, l'ECRI considère désormais la recommandation comme pleinement appliquée et encourage les autorités à mettre à profit leur système d'indicateurs d'intégration pour perfectionner le suivi et l'évaluation du programme.

87. La troisième recommandation faisant l'objet d'un suivi intermédiaire était que les autorités néerlandaises se penchent sur l'exploitation des intérimaires qui ne résident pas en permanence aux Pays-Bas, mettent en place si nécessaire un régime d'autorisation des agences de placement temporaire, contrôlent régulièrement ces dernières, et veillent à ce que ces catégories de travailleurs bénéficient des garanties et des conditions de travail prévues par la loi. Les autorités ont informé l'ECRI qu'une nouvelle loi sur les conditions de travail des travailleurs détachés dans l'Union européenne était entrée en vigueur le 18 juin 2016 ; cette loi régit les conditions d'emploi des travailleurs intérimaires et prévoit diverses obligations pour les employeurs. Quelque 500 agences de travail intérimaire perdent chaque année le label de qualité décerné par deux fondations aux entreprises du secteur. L'inspection du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi (SZW) relevait dans son rapport annuel de 2017 que les violations graves

¹²³ Voir à ce sujet : Erasmus Universiteit Rotterdam, Risbo 2015: 25 sqq.

¹²⁴ MIKR 2018a avec Annexes I et II.

constatées les années précédentes dans ce secteur avaient cessé. De nombreuses agences et gestionnaires reconnus coupables de violations graves de la législation du travail avaient été condamnés à de lourdes amendes et avaient cessé leur activité ou avaient fait faillite. Le nombre d'agences transgressant la loi du travail avait diminué et les agences craignent plus que par le passé de se faire prendre en faute. Une liste de contrôle et un outil d'autoévaluation ont par ailleurs été élaborés. Ils aident les agences à se conformer aux réglementations en vigueur¹²⁵. Une étude réalisée en 2018 sur la situation de migrants polonais récemment arrivés sur le territoire confirme les améliorations produites par cette nouvelle législation, par les contrôles et par la certification. Si certaines formes d'abus se raréfient, des agences de travail peu scrupuleuses continuent toutefois d'exercer, des déductions illégales du salaire minimum sont encore pratiquées et de nouvelles stratégies de contournement de la loi sont constamment échafaudées¹²⁶.

88. L'ECRI considère que les mesures précitées, notamment les lourdes amendes pour violation grave, se sont avérées efficaces pour épurer le marché des agences qui exploitaient leurs employés. Par conséquent, l'ECRI estime que cette recommandation est désormais pleinement appliquée. En même temps, elle encourage le SZW et d'autres autorités compétentes à faire usage des nouveaux outils pour poursuivre la lutte contre l'exploitation des travailleurs temporaires.

2. Politiques de lutte contre la discrimination et l'intolérance à l'égard des personnes LGBT¹²⁷

89. Des documents officiels estiment à 4 à 6 % le pourcentage de la population néerlandaise qui est LGBT¹²⁸. En 2017, 755 mariages lesbiens (contre 771 en 2016) et 620 mariages gays (contre 665 en 2015) ont été enregistrés aux Pays-Bas. En 2017, 356 couples lesbiens (contre 330 en 2016) et 316 couples gays (contre 286 en 2016) ont conclu un partenariat enregistré¹²⁹. Entre 1995 et 2015, 1 960 citoyens ont modifié leur sexe légal dans le registre d'état civil ; leur nombre a augmenté de manière substantielle après l'adoption de la loi transgenre de 2014 (voir le paragraphe 92 ci-dessous)¹³⁰.
90. L'ECRI accueille favorablement les études détaillées récemment publiées sur la situation des personnes LGBT. D'après une étude de 2016 sur les personnes LGBT, le pourcentage de Néerlandais bien disposés à l'égard de l'homosexualité et de la bisexualité est passé de 53 % en 2006 à 74 % en 2017. Toutefois, des opinions négatives subsistent sur certains sujets tels que l'intimité affichée par les personnes homosexuelles, le comportement ambigu ou l'égalité des droits en matière d'adoption¹³¹. Si la tolérance est moins marquée chez certains groupes tels que les personnes âgées, les hommes, les personnes ayant un faible niveau d'instruction, les personnes religieuses, les habitants des zones rurales et certains groupes de migrants, les différences se sont également réduites ces dernières années. Par rapport aux personnes hétérosexuelles, les femmes lesbiennes et bisexuelles ont plus tendance à fumer, les hommes homosexuels et bisexuels ont

¹²⁵ Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, Inspection SZW (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie SZW) 2018 : 39 sqq.

¹²⁶ Pour approfondir, voir SCP 2018c : 139 sqq. Voir également DutchNews.nl 2018a.

¹²⁷ Pour la terminologie, voir les définitions données dans Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe 2011.

¹²⁸ SCP 2016b : 42 ; Gouvernement 2018b : 3. Soit une population de 680 000 à 1 million de personnes sur un total de 17 millions. Le nombre de personnes transgenres est estimé à 48 000 et celui de personnes intersexes à 80 000, Gouvernement 2018b : 3. Voir également Dalia Research 2016.

¹²⁹ CBS 2018b.

¹³⁰ Ce nombre a nettement augmenté en 2015, SCP 2017 : 6 ; Van der Brink 2017.

¹³¹ 29 % jugent odieux de voir deux hommes s'embrasser, 20 % ont une opinion négative de l'ambivalence sexuelle et 13 % sont contre les droits d'adoption pour tous, SCP 2018d : 2 sqq.

une plus forte propension à l'excès de boisson et les hommes gays et bisexuels pratiquent moins de sport en club. Les jeunes personnes LGB ont signalé des niveaux élevés de problèmes de santé mentale. Sur le lieu de travail, les employés bisexuels sont plus souvent victimes de conflits et de harcèlement, présentent plus de symptômes d'épuisement professionnel, éprouvent moins de satisfaction vis-à-vis de leur travail et sont plus souvent absents que la population générale. La sécurité perçue et avérée des personnes LGB, notamment des personnes lesbiennes et gays, est moindre que celle des hétérosexuels¹³².

91. Selon une étude de 2017, les personnes transgenres vivent plus souvent dans un foyer composé d'une seule personne en milieu urbain, sont moins susceptibles d'avoir un emploi et touchent assez fréquemment de faibles revenus ; ces tendances sont plus prononcées chez les femmes transgenres. Les personnes transgenres déclarent un fort sentiment d'insécurité et de solitude, de mauvais traitements, des problèmes psychologiques et des tendances suicidaires. L'étude mentionne, au nombre des facteurs de risque sous-jacents, la législation, les politiques, l'opinion publique, des contacts insuffisants avec des organisations transgenres, les mauvais traitements subis à titre personnel, le fait de ne pas connaître d'autre personne transgenre et une faible capacité de résilience générale (capacité à faire face aux problèmes)¹³³. Les deux études susmentionnées recommandent d'introduire une question sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les études démographiques néerlandaises menées à grande échelle. Pour améliorer la situation des personnes transgenres, la société civile suggère d'introduire un troisième sexe¹³⁴, d'abolir l'enregistrement inutile des sexes, de réduire les longues listes d'attente pour le traitement du changement de sexe et d'introduire un « congé de transition » pour les personnes transgenres sur le modèle du « congé maternité ».
92. L'ECRI constate avec satisfaction que les Pays-Bas ont reconnu légalement les partenariats entre personnes de même sexe en 1998 et sont devenus en 2001 le premier pays au monde à légaliser le mariage homosexuel. L'adoption conjointe et l'adoption des enfants du conjoint ont été autorisées en même temps et les couples lesbiens ont accès à la fécondation in vitro. En 1985, les personnes transgenres ont obtenu le droit de changer de sexe légal ; depuis l'adoption de la loi sur les personnes transgenres en juillet 2014, ces personnes peuvent changer de sexe et de nom sur base d'une déclaration d'expert confirmant que la personne persiste dans son souhait d'appartenir à l'autre sexe, sans stérilisation ni transformation hormono-chirurgicale¹³⁵. Les autorités ont publié une étude qui se concentre sur l'âge limite actuellement fixé à 16 ans dans la loi transgenre et l'obligation de fournir une déclaration d'expert pour changer de prénom et de sexe¹³⁶. L'ECRI encourage les autorités à faire aboutir au plus vite leur processus d'évaluation de la loi transgenre, à assouplir davantage les conditions de changement de nom et de sexe, et à s'inspirer à cet égard des normes internationales et de la législation progressiste récemment adoptée dans certains autres Etats membres du Conseil de l'Europe.
93. L'ECRI recommande aux autorités néerlandaises d'adopter une nouvelle législation sur les changements de nom et la reconnaissance du genre pour les personnes transgenres, en s'inspirant des recommandations internationales telles

¹³² SCP 2016b : 2 ; 2018d : 2.

¹³³ SCP 2017 : 6 sqq.

¹³⁴ Selon les autorités, un certain nombre de personnes intersexes possèdent un passeport dans lequel le marqueur de genre est « X ». En octobre, un tribunal a décidé, pour la première fois, d'autoriser quelqu'un à recevoir un passeport portant la mention de sexe neutre, BBC 2018.

¹³⁵ Institut danois pour les droits de l'homme COWI 2009 : 6 sqq.

¹³⁶ Van der Brink 2017.

que la Résolution 2048 (2015) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

94. En outre, l'ECRI renvoie aux recommandations formulées aux paragraphes 7 et 16 d'inclure expressément le motif d'identité de genre dans tous les chapitres de la législation relative à la lutte contre les infractions motivées par la haine et contre la discrimination.
95. En mars 2018, le gouvernement a adopté un mémorandum sur l'émancipation¹³⁷ contenant 26 mesures en faveur de l'émancipation, de la promotion de la sécurité sociale et de l'acceptation des personnes LGBTI. Ces mesures privilégient plusieurs domaines d'action : représentation des personnes LGBTI dans les médias, faire place à la diversité des genres pour les enfants et les jeunes et renforcement de l'égalité de traitement, entre autres. Un rapport d'activités sera remis au parlement une fois par an. L'ECRI note avec satisfaction que, parmi les mesures concrètes qui ont été prises, figurent celles destinées à analyser la manière dont le gouvernement communique sur les personnes LGBTI pour montrer l'exemple à suivre et celles abordant la question du traitement des stéréotypes dans les manuels et les autres supports pédagogiques. Les communes et les provinces mènent également, de plus en plus, des politiques actives en faveur de la communauté LGBTI ; le 12 octobre 2018, 53 villes néerlandaises et le ministre de l'Éducation, de la Culture et des Sciences ont signé une déclaration d'intention visant à promouvoir davantage la sécurité, l'acceptation sociale et la résilience de leurs habitants LGBTI.
96. Puisque les jeunes personnes LGBTI prennent conscience de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre à un âge précoce¹³⁸, leur scolarisation et l'assistance qui leur est apportée méritent une attention particulière. Il ressort d'une étude réalisée en 2012 par la FRA que de nombreux élèves néerlandais LGBT ne se sentent toujours pas en sécurité ni suffisamment à l'aise pour aborder le sujet de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre : 70 % ont déclaré ne jamais avoir mentionné leur identité LGBT à l'école et 61 % la dissimulent ou la masquent systématiquement. Une autre enquête révèle que les élèves LGBT sont beaucoup plus souvent victimes d'intimidation que les autres ; 12 % des filles lesbiennes par exemple ont répondu en 2016 d'avoir été victimes d'intimidation (contre 8 % dans le groupe de référence) et 41% de « violence verbale » (contre 21 %).¹³⁹ En même temps, selon l'étude de la FRA, seuls 8 % d'entre eux ont dit s'être senti discriminé par du personnel scolaire ou universitaire, signe que les enseignants sont sensibles aux questions d'orientation sexuelle et d'identité de genre¹⁴⁰. Ce potentiel pourrait être davantage exploité pour amener les jeunes LGBTI à se sentir bien à l'école et pour les aider à mieux vivre la révélation de leur homosexualité pendant la période difficile de la puberté. Le fait d'enseigner les questions LGBTI et d'en débattre revêt également une importance déterminante pour aider les hétérosexuels à mieux comprendre la diversité sexuelle et à interagir en toute confiance avec des personnes LGBTI.
97. L'ECRI recommande aux autorités néerlandaises de mettre en œuvre des mesures visant à promouvoir la tolérance et le respect mutuels dans les établissements scolaires, quelle que soit l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. Ces mesures devraient fournir à tous les élèves LGBTI l'information, la protection et le soutien requis pour leur permettre de vivre en accord avec leur orientation sexuelle et leur identité de genre.

¹³⁷ Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Science 2018a.

¹³⁸ Voir par exemple Van der Brink: 4 ; COC 2017 : 13 sqq.

¹³⁹ Scholte R., Nelen W. et al. 2016: 81 et suiv.

¹⁴⁰ UE FRA 2012 ; concernant le harcèlement contre les personnes LGBT voir également Scholte R., Nelen W. et al. 2016 : 13 sqq.

3. Conduite des services de police

98. Dans son quatrième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités néerlandaises de veiller à ce que la police reçoive une formation sur la question du profilage racial et recense chaque arrestation suivie d'une fouille corporelle préventive, et à ce que toute nouvelle loi concernant les fouilles par la police comporte des directives claires concernant leurs modalités, leur lieu, leur durée et la nécessité d'éviter le profilage racial.
99. D'après l'étude MIDIS II de 2017, aux Pays-Bas, 43 % et 61 % des personnes interrogées d'origine turque et nord-africaine respectivement percevaient leur plus récente contrôle par la police comme du profilage ethnique (moyenne pour ces groupes en Europe : 17 % et 38 %). Un tiers des sondés d'origine turque et 43 % des sondés d'origine nord-africaine estimaient avoir été traités de manière irrespectueuse. Seul un mince pourcentage de ces personnes a porté plainte¹⁴¹ ; la police néerlandaise a reçu 42 plaintes de ce type en 2017. Dans la pratique, ces contrôles proactives comportent souvent une arrestation humiliante dans la rue ou dans un autre espace public, des fouilles corporelles et d'autres procédures de contrôle qui prennent un temps considérable¹⁴².
100. De ce point de vue, l'ECRI note avec satisfaction que les autorités ont, comme le recommande le paragraphe 2 de sa RPG n° 11, commandé une étude détaillée sur le profilage racial, laquelle concluait que les personnes appartenant à une minorité faisaient l'objet de contrôles proactives à des fins d'enquête à une fréquence disproportionnée. Dans 40 % des cas, ces contrôles ne se fondaient sur aucun critère objectif et raisonnable, un genre de résultat était retenu dans seulement 33 % des cas et seuls 9 % des contrôles conduisaient à une détention provisoire. L'étude révélait que les policiers surestimaient l'efficacité des contrôles proactifs et de leur intuition, critère sur lequel ils fondaient souvent la décision de procéder à une arrestation. De surcroît, de nombreux policiers étaient peu conscients, quand ils l'étaient, des répercussions de ces contrôles sur les citoyens qui les subissent et sur les relations entre les groupes de citoyens concernés et la police¹⁴³.
101. Les autorités ont confirmé les problèmes mentionnés par ces études et par d'autres¹⁴⁴ et ont informé l'ECRI qu'en 2016, la police a simplifié la procédure de dépôt de plainte grâce au lancement d'une application mobile baptisée « MEOS ». Des préposés aux plaintes et des coordinateurs de plaintes ont été formés et, en 2017, la police a lancé un projet pilote à grande échelle associant des médiateurs indépendants afin de traiter les plaintes pour profilage ethnique ; ce projet sera évalué par le médiateur. En 2017, la police a parachevé un nouveau cadre opérationnel pour la conduite des contrôles proactifs, afin que ces contrôles soient effectués de manière plus consciencieuse et prudente. Les policiers décidant d'un contrôle auront également accès à des informations plus précises concernant la personne ou le véhicule à contrôler grâce à l'application mobile susmentionnée. Le nouveau cadre, qui spécifie que les contrôles doivent se fonder systématiquement sur des critères objectivables¹⁴⁵, a été appliqué à titre d'essai en 2018 dans le cadre d'un projet pilote couvrant dix unités de police, mené sous la supervision de l'école de police. Les unités de police restantes ont toutes été informées du nouveau cadre opérationnel.

¹⁴¹ UE FRA 2017a : 72 sqq. ; voir également SCP 2014.

¹⁴² Pour une description de cas concrets, voir Open Society Justice Initiative et Amnesty International 2013.

¹⁴³ Landman W. et Kleijer-Kool L. 2016 : 203 sqq. Concernant les répercussions de ces contrôles, voir Open Society Justice Initiative et Amnesty International 2013.

¹⁴⁴ Voir MIKR 2016b.

¹⁴⁵ Politie 2017.

102. Si l'ECRI prend acte avec satisfaction de ces évolutions, elle déplore néanmoins qu'il semblerait que les données concernant la justification des contrôles ne soient pas systématiquement collectées, même pas dans le cadre du projet pilote ; de la façon, il sera impossible de mesurer les répercussions réelles des mesures prises jusqu'ici. L'ECRI considère en outre que le cadre opérationnel est trop vague pour orienter les policiers dans l'exercice de leurs compétences de contrôle étendues, qui ne font l'objet d'aucune restriction légale lorsqu'il s'agit de contrôles routiers par exemple. L'ECRI rappelle de prime abord la recommandation formulée au paragraphe 3 de sa RPG n° 11, qui recommande aux autorités nationales d'introduire un standard de soupçon raisonnable selon lequel les pouvoirs liés aux activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation ne peuvent être exercés que sur la base d'une suspicion fondée sur des critères objectifs¹⁴⁶. D'ici à l'introduction d'un tel standard de suspicion, la police devrait à tout le moins définir et décrire en détails les critères objectivables qui autoriseraient la conduite d'un contrôle même en l'absence d'une suspicion, quelle qu'elle soit. Un autre moyen de prévenir le profilage racial est d'introduire des formulaires de contrôle prévoyant que les policiers consignent chaque contrôle ainsi que les raisons et motifs objectivables de son exécution, les résultats et les données personnelles pertinentes de l'individu contrôlé. L'ensemble des services de police devraient tester ces mesures, dont la Maréchaussée royale des Pays-Bas, dans le cadre de projets pilotes déployés dans des quartiers à fort taux de « contrôles proactifs ».
103. L'ECRI recommande aux autorités néerlandaises (i) d'introduire, dans la loi ou par une réglementation contraignante, un standard de soupçon raisonnable selon lequel les pouvoirs liés aux activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation ne peuvent être exercés que sur la base d'une suspicion fondée sur des critères objectifs, (ii) de définir et de décrire en détails les conditions dans lesquelles de telles mesures sont autorisées, (iii) de collecter systématiquement des données sur les mesures de contrôle au moins dans le cadre de projets pilotes et (iv) de tester des formulaires de contrôle dans le cadre de projets pilotes et (v) traiter le sujet du profilage racial au sein de la formation initiale et continue.
104. L'ECRI a été informée d'une affaire dans laquelle deux policiers ont été condamnés à six mois de prison avec sursis pour de mauvais traitements ayant entraîné la mort d'un homme d'origine antillaise. D'après le jugement de première instance renvoyé devant la cour d'appel, les policiers avaient fait un usage excessif de la force lors de l'arrestation de l'homme le 27 juin 2015 à La Haye¹⁴⁷. L'affaire avait provoqué de vives protestations qui ont duré plusieurs jours et les autorités avaient commandé une étude sur l'utilisation de la technique d'étranglement utilisée pendant l'arrestation¹⁴⁸. L'ECRI note avec satisfaction qu'à la suite de cette étude, la police a décidé d'employer des techniques d'appréhension et d'intervention moins dangereuses et a mis en place un cadre de formation national pour apprendre à immobiliser, contrôler et menotter les suspects. La police harmonisera sur l'ensemble du territoire le processus d'enregistrement des cas d'usage de la force et publiera ces données¹⁴⁹. L'ECRI encourage les différents services de police néerlandais de suivre, sur la base de ces données, de près les cas de recours à la force contre les minorités et de veiller à les réduire par la formation initiale et continue et par d'autres mesures appropriées.

¹⁴⁶ Voir à ce sujet la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur les articles 5 (droit à la liberté et à la sûreté), 8 (droit au respect de la vie privée), 14 (interdiction des discriminations) de la CEDH et l'article 2 du Protocole n° 4 à la CEDH (liberté de circulation), CEDH 2018, notamment les paragraphes 12 et 81 sqq.

¹⁴⁷ Tribunal de La Haye (Rechtbank Den Haag) ECLI:NL:RBDHA:2017:15095.

¹⁴⁸ Ministère de la Justice et de la Sécurité, Inspection (Inspectie Veiligheid en Justitie) 2016.

¹⁴⁹ Ministère de la Justice et de la Sécurité 2018c.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les deux recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités des Pays-Bas une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI vivement recommande aux autorités néerlandaises d'adopter une stratégie d'intégration et un plan d'action qui affirment explicitement que l'intégration est un processus bidirectionnel et qui contiennent des mesures pour mobiliser la société tout entière pour qu'elle favorise, soutienne et encourage l'intégration. Les autorités devraient organiser elles-mêmes le processus d'intégration en mettant en place des cours de langue et d'intégration gratuits dès le départ, et prévoir la possibilité d'adapter les programmes d'intégration aux capacités et besoins individuels des personnes issues de la migration et des Antillais. Il conviendrait de définir des indicateurs d'intégration et des valeurs-cible à atteindre pour chaque objectif et mesure.
- L'ECRI recommande aux autorités d'introduire des indicateurs et des valeurs-cible mesurables pour l'ensemble des objectifs et des mesures du Plan d'action contre la discrimination sur le marché de l'emploi. Dans le cadre de ce plan, les autorités devraient continuer à concentrer leurs efforts sur l'accès au marché de l'emploi, faire en sorte que des procédures de recrutement non discriminatoires soient élaborées et mises en œuvre et élargir le périmètre de compétences des inspections du travail au domaine du recrutement.

Ces deux recommandations feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (§ 7) L'ECRI recommande aux autorités néerlandaises de mettre leur droit pénal en pleine conformité avec sa Recommandation de politique générale no 7 et, en particulier, (i) d'intégrer expressément les motifs de couleur, de langue, de nationalité, d'origine nationale ou ethnique et d'identité de genre dans l'ensemble des dispositions du Code pénal visant à combattre le racisme et l'intolérance, (ii) d'ériger expressément en infraction la négation, la minimisation grossière, la justification ou l'apologie publiques, dans un but raciste, de crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre, (iii) de veiller à ce que le loi prévoit des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour toute infraction raciste, homo- et transphobe et (iv) de prévoir expressément dans le Code pénal que la motivation raciste, homo- et transphobe constitue une circonstance aggravante pour toute infraction de droit commun.
2. (§ 16) L'ECRI recommande aux autorités néerlandaises de mettre leur législation anti-discrimination de manière générale en conformité avec sa Recommandation de politique générale no 7 et, en particulier, (i) d'aligner la liste des motifs interdits de discrimination sur celle figurant dans le Protocole no 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, (ii) d'élargir le champ d'application de la loi générale sur l'égalité de traitement à l'ensemble des secteurs public et privé, (iii) de prévoir l'obligation légale pour les autorités publiques de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination et, (iv) de vérifier si la législation néerlandaise anti-discrimination prévoit des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.
3. (§ 22) L'ECRI recommande aux autorités néerlandaises de veiller à ce que l'ensemble des bureaux locaux de lutte contre la discrimination accèdent à une pleine indépendance et à ce qu'ils se regroupent ou coopèrent étroitement à l'échelle régionale. Les autorités devraient attribuer l'ensemble des compétences en matière de promotion de l'égalité et de prévention de la discrimination énumérées dans le paragraphe 13 de sa Recommandation de politique générale no 2 aux organes de promotion de l'égalité existants soit à l'échelle nationale soit à l'échelle régionale/locale et les doter des ressources nécessaires.
4. (§ 41) L'ECRI recommande au parlement et au gouvernement néerlandais d'élaborer et d'adopter des codes de conduite interdisant le discours de haine et prévoyant une suspension et d'autres sanctions en cas d'atteinte à leurs dispositions.
5. (§ 44) L'ECRI recommande aux autorités d'enclencher, sans empiéter sur l'indépendance des médias, un processus permettant aux médias et aux organisations qui les représentent d'élaborer un plan d'action pour en finir avec les routines et les réflexes qui stigmatisent des groupes tels que les musulmans, les Noirs et les Roms, et à assurer un équilibre dans la manière dont les sujets en lien avec ces groupes sont traités.
6. (§ 46) L'ECRI recommande aux autorités de sensibiliser les internautes à l'interdiction du discours de haine, de continuer à inciter les sociétés de l'internet à faire respecter les codes de bonne conduite existants, et de charger une organisation d'opérer une surveillance proactive des propos haineux en lui attribuant les fonds nécessaires.

7. (§ 51) L'ECRI recommande que les procureurs et aux policiers spécialisés dans le discours et crimes de haine multiplient les contacts avec les personnes issues des minorités, de renforcer la confiance par un dialogue inscrit dans la durée et d'encourager les personnes et les groupes exposés au discours de haine à signaler les cas de discours de haine aux institutions compétentes (paragraphe 13 et 18 de la Recommandation de politique générale no 11 de l'ECRI).
8. (§ 54) L'ECRI recommande aux autorités néerlandaises de continuer à poursuivre les discours haineux dans des stades de football pour faire en sorte que la législation sur le discours de haine soit connue et respectée. Les autorités devraient également soutenir le dialogue entre les clubs de football concernés et les organisations non-gouvernementales dans l'objectif de prévenir de manière efficace les chants et comportements antisémites.
9. (§ 70) L'ECRI vivement recommande aux autorités néerlandaises d'adopter une stratégie d'intégration et un plan d'action qui affirment explicitement que l'intégration est un processus bidirectionnel et qui contiennent des mesures pour mobiliser la société tout entière pour qu'elle favorise, soutienne et encourage l'intégration. Les autorités devraient organiser elles-mêmes le processus d'intégration en mettant en place des cours de langue et d'intégration gratuits dès le départ, et prévoir la possibilité d'adapter les programmes d'intégration aux capacités et besoins individuels des personnes issues de la migration et des Antillais. Il conviendrait de définir des indicateurs d'intégration et des valeurs-cible à atteindre pour chaque objectif et mesure.
10. (§ 73) L'ECRI recommande aux autorités néerlandaises de prendre les mesures appropriées pour continuer à résorber l'écart dans les résultats scolaires obtenus par les enfants issus de la migration et les enfants antillais, et de tout mettre en œuvre pour convaincre les parents d'inscrire leurs enfants dans des établissements d'enseignement préscolaire.
11. (§ 77) L'ECRI recommande aux autorités d'introduire des indicateurs et des valeurs-cible mesurables pour l'ensemble des objectifs et des mesures du Plan d'action contre la discrimination sur le marché de l'emploi. Dans le cadre de ce plan, les autorités devraient continuer à concentrer leurs efforts sur l'accès au marché de l'emploi, faire en sorte que des procédures de recrutement non discriminatoires soient élaborées et mises en œuvre et élargir le périmètre de compétences des inspections du travail au domaine du recrutement.
12. (§ 84) L'ECRI recommande aux autorités néerlandaises d'élaborer un programme spécifique d'intégration des Roms comportant des mesures spécifiques destinées à augmenter le taux de scolarisation préscolaire, à améliorer les résultats scolaires, à garantir la mise en œuvre de la nouvelle politique relative aux aires d'accueil et d'éliminer l'apatridie. Dans ce contexte, les autorités devraient envisager de nommer des médiateurs roms.
13. (§ 93) L'ECRI recommande aux autorités néerlandaises d'adopter une nouvelle législation sur les changements de nom et la reconnaissance du genre pour les personnes transgenres, en s'inspirant des recommandations internationales telles que la Résolution 2048 (2015) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.
14. (§ 97) L'ECRI recommande aux autorités néerlandaises de mettre en œuvre des mesures visant à promouvoir la tolérance et le respect mutuels dans les établissements scolaires, quelle que soit l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. Ces mesures devraient fournir à tous les élèves LGBTI l'information, la protection et le soutien requis pour leur permettre de vivre en accord avec leur orientation sexuelle et leur identité de genre.

15. (§ 103) L'ECRI recommande aux autorités néerlandaises (i) d'introduire, dans la loi ou par une réglementation contraignante, un standard de soupçon raisonnable selon lequel les pouvoirs liés aux activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation ne peuvent être exercés que sur la base d'une suspicion fondée sur des critères objectifs, (ii) de définir et de décrire en détails les conditions dans lesquelles de telles mesures sont autorisées, (iii) de collecter systématiquement des données sur les mesures de contrôle au moins dans le cadre de projets pilotes et (iv) de tester des formulaires de contrôle dans le cadre de projets pilotes et (v) traiter le sujet du profilage racial au sein de la formation initiale et continue.

BIBLIOGRAPHIE

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

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. ECRI (2016a), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées aux Pays-Bas, CRI(2016)24.
2. ECRI (2013), Quatrième rapport sur les Pays-Bas, CRI(2013)39.
3. ECRI (2008), Troisième rapport sur les Pays-Bas, CRI(2008)03.
4. ECRI (2001), Second rapport sur les Pays-Bas, CRI(2001)40.
5. ECRI (1998a), Second rapport sur les Pays-Bas, CRI(98)49.
6. ECRI (1996), Recommandation de politique générale n°1 de l'ECRI : la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
7. ECRI (2018), Recommandation de politique générale n°2 révisée : Les organismes de promotion de l'égalité, CRI(2018)06.
8. ECRI (1998b), Recommandation de politique générale n°3: La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
9. ECRI (1998c), Recommandation de politique générale n°4: Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
10. ECRI (2000), Recommandation de politique générale n°5: La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, CRI(2000)21.
11. ECRI (2001b), Recommandation de politique générale n°6: La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet, CRI(2001)1.
12. ECRI (2003), Recommandation de politique générale n°7 révisée: Législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8 REV.
13. ECRI (2004a), Recommandation de politique générale n°8: Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
14. ECRI (2004b), Recommandation de politique générale n°9: La lutte contre l'antisémitisme, CRI(2004)37.
15. ECRI (2007a), Recommandation de politique générale n°10: Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
16. ECRI (2007b), Recommandation de politique générale n°11: La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
17. ECRI (2009), Recommandation de politique générale n°12: La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
18. ECRI (2011), Recommandation de politique générale n°13: La lutte contre l'antisémitisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011)37.
19. ECRI (2012), Recommandation de politique générale n°14: La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.
20. ECRI (2016b), Recommandation de politique générale n°15: La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
21. ECRI (2016c), Recommandation de politique générale n°16: La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.

Autres sources

22. Algemene Rekenkamer (2016), Inburgering, Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013.
23. Amnesty International (2018), Rapport 2017/2018
<https://www.amnesty.org/fr/countries/europe-and-central-asia/netherlands/report-netherlands/>, consulté le 15.10.2018.
24. Amnesty International (2017), Rapport 2016/2017

25. Amnesty International (2016, September 1), The Netherlands: Excessive Immigration Detention, Ethnic Profiling and Counter-Terrorism Measures, Amnesty International Submission for the UN Universal Periodic Review – 27th Session of the UPR Working Group, May 2017
<https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/05/EUR3554622016ENGLISH.pdf?x54649>, accessed on 15.10.2018.
26. Amnesty International (2013), Proactief politiewerk een risico voor mensenrechten: etnisch profileren onderkennen en aanpakken, English summary,
https://www.amnesty.nl/content/uploads/2016/11/amnesty_stopandsearchpowersposeari sktohumanrights.pdf?x45368, accessed on 18.10.2018.
27. Anne Frank Stichting, Verwey Jonker Instituut (2017a), Zesde rapportage racisme, antisemitisme en extreemrechts geweld in Nederland.
28. Anne Frank Stichting, Verwey Jonker Instituut (2017b), Summary of the Sixth Report on Racism, Anti-Semitism and Right-Wing Extremist Violence in the Netherlands in 2016.
29. Anne Frank Stichting, Verwey Jonker Instituut (2014), Vierde rapportage racisme, antisemitisme, en extreemrechts geweld in Nederland Incidenten, aangiftes, verdachten en afhandeling in 2014.
30. Auditteam Voetbal en Veiligheid (2014), Van scheldkoren naar spreekkoren Onderzoek naar spreekkoren in het Nederlandse betaald voetbal.
31. BBC (2018, October 19), First Dutch gender-neutral passport issued,
<https://www.bbc.com/news/world-europe-45914813>, accessed on 5.11.18.
32. BBC (2017, April 8), Dutch protests against attack on gay couple holding hands.
33. BBC (2016, November 25), Dutch race hate row engulfs presenter Sylvana Simons.
34. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2018), Bevolking; generatie, geslacht, leeftijd en migratieachtergrond, 1 januari,
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37325&D1=0&D2=a&D3=0&D4=0&D5=a&D6=l&HDR=G2,G3&STB=G1,G5,T,G4&VW=T>, accessed on 24.09.2018.
35. CBS (2018b), Huwen en partnerschapsregistraties; kerncijfers,
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37772ned/table?ts=1539003984984>, accessed on 08.10.2018.
36. CBS (2018c), Uit de startblokken, Cohortstudie naar recente asielmigratie.
37. CBS (2018d), Population; sex, age, migration background and generation, 1 January,
[http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?vw=t&dm=slen&pa=37325eng&d1=a&d2=0&d3=0&d4=0&d5=0-4,139,145,216,231&d6=0,4,9,14,\(l-1\),l&hd=160114-1625&hdr=g2,g1,g3,t&stb=g4,g5](http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?vw=t&dm=slen&pa=37325eng&d1=a&d2=0&d3=0&d4=0&d5=0-4,139,145,216,231&d6=0,4,9,14,(l-1),l&hd=160114-1625&hdr=g2,g1,g3,t&stb=g4,g5), accessed on 4.12.18.
38. CBS (2016), Annual Report on Integration 2016, Summary.
39. Centrum informatie en documentatie Israel (CIDI) (2018), Netherlands: Rise in Anti-Semitism on Internet & Social Media and in Politics,
<https://www.cidi.nl/wp-content/uploads/2018/03/CIDI-Monitor-2017-English-summary-.pdf>, accessed on 31.08.2018.
40. COC Nederland (2017), Jaarverslag 2016.
41. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, Combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre - Les normes du Conseil de l'Europe (2011), 2ème édition.
42. Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire (APCE) (2007), Recommandation 1805 (2007) - Blasphème, insultes à caractère religieux et incitation à la haine contre des personnes au motif de leur religion.
43. Council of Europe, Special Representative of the Secretary General for Roma issues (2018), Estimates on Roma population in European countries.
44. Cour européenne des droits de l'homme (2018), Guide sur l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme.
45. Dagblad van het Noorden (2018, March 9), Antihomogeweld tegen Harense Sheldon bestraft met 40 maanden celstraf.

46. Dalia Research (2016), Counting the LGBT Population: <https://daliaresearch.com/counting-the-lgbt-population-6-of-europeans-identify-as-lgbt/>, accessed on 08.10.18.
47. Danish Institute for Human Rights COWI, The social situation concerning homophobia and discrimination: the Netherlands.
48. De Telegraaf (2018, February 6), Hiddema: 'Vrijbrief voor de Volkertjes', <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1633462/hiddema-vrijbrief-voor-de-volkertjes>, accessed on 04.09.2018.
49. De Volkskrant (2018, February 3), Baudets aangifte tegen Ollongren is kansloos, zegt dé expert op terrein van smaad en laster, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/baudets-aangifte-tegen-ollongren-is-kansloos-zegt-de-expert-op-terrein-van-smaad-en-laster~be069573/>, accessed on 03.02.2018.
50. DutchNews.nl (2018a), Staffing agency exploitation is the other side of the benefit fraud scandal.
51. DutchNews.nl (2018b, July 18), Dutch foreign minister under fire after 'crude' multicultural society comments.
52. DutchNews.nl (2018c, February 7), Forum for Democracy under fire over race/IQ debate and democracy itself.
53. DutchNews.nl (2017, December 4), Police union criticised for putting 'price tag on civil rights' in wake of Zwarte Piet demo.
54. DutchNews.nl (2016, July 11), Asylum centres step up anti-bullying measures to protect LGBT refugees, <http://www.dutchnews.nl/news/archives/2016/07/asylum-centre-step-up-anti-bullying-measures-protect-lgbt-refugees/>, accessed on 02.11.2018.
55. Dutch Parliament (2015, November 27), Instelling van een gedeeltelijk verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs, het openbaar vervoer, overheidsgebouwen en de zorg (Wet gedeeltelijk verbod gezichtsbedekkende kleding) - Memorie van toelichting (34349-3), <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2015Z22904&dossier=34349>, accessed on 05.09.2018.
56. DW.com (2017, April 5), Dutch men hold hands against anti-LGBT violence.
57. Erasmus Universiteit Rotterdam, Risbo (2015), Monitor Sociale Inclusie: vervolgmeting 1 - Eerste vervolgmeting naar de woon- en leefomstandigheden Roma en Sinti in Nederland.
58. Erasmus Universiteit Rotterdam, Risbo (2017), Monitor Sociale Inclusie: meting 3 - Tweede vervolgmeting naar de woon- en leefomstandigheden van Roma en Sinti in Nederland, English summary.
59. Euro-islam.info (2017, September 7), Restraining Order Against Syrian-Dutch Imam Fawaz Jneid.
60. European Centre for Democracy and Development, Centre for Monitoring and Comparative Analysis of Intercultural Communications et al. (2018), Xenophobia, Radicalism, and Hate Crime in Europe.
61. European Equality Law Network (EELN) (2017), Country report Non-Discrimination – The Netherlands 2017, <https://www.equalitylaw.eu/downloads/4352-the-netherlands-country-report-non-discrimination-2017-pdf-1-63-mb>, accessed on 28.08.2018.
62. European Union (EU), Agency for Fundamental Rights (FRA) (2018), Being Black in the EU/Second European Union Minorities and Discrimination Survey.
63. EU FRA (2017a) Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main Results, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results>, accessed on 31.08.2018.
64. EU FRA (2017b), Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination, Les musulmans – Sélection de résultats, default/files/fra_uploads/fra-2017-eu-minorities-survey-muslims-selected-findings_en.pdf, consulté le 31.08.2018.
65. EU FRA (2012), EU LGBT Survey Data Explorer: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/survey-data-explorer-lgbt-survey-2012>, accessed on 05.11.2018.

66. EU FRA, FRANET, Art.1 - Dutch knowledge centre on discrimination (2012), Netherlands - FRANET National Focal Point Social Thematic Study - The situation of Roma 2012.
67. EU, European Commission (EC) (2014), Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, SWD(2014) 27 final.
68. Eurostat (2018a), Early leavers from education and training by sex and citizenship, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_lfse_01&lang=en, accessed on 26.09.2018.
69. Foreignpolicy.com (2018 March 20), The New dutch Disease is White Nationalism.
70. Foundation for Political, Economic and Social Research (SETA) (2017), European Islamophobia report 2016, <http://www.islamophobiaeurope.com/wp-content/uploads/2017/03/NETHERLANDS.pdf>, accessed on 31.08.2018.
71. Government (2018), De Algemene rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten (ARVODI-2018), <https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/voorwaarden/rijksoverheid/algemene-rijksvoorwaarden-voor-diensten-2018-arvodi-2018-0>, accessed on 28.08.2018.
72. Government (2018b), LGBTI equality in the Netherlands - Orange is always part of the rainbow.
73. Government (2017), Coalition Agreement 'Confidence in the Future', <https://www.government.nl/documents/publications/2017/10/10/coalition-agreement-confidence-in-the-future>, accessed on 23.08.2018.
74. Government (2016a), National Antidiscrimination Action Programme.
75. Government (2016b), Lezing van minister Schippers 'De paradox van de vrijheid', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2016/09/05/de-paradox-van-de-vrijheid>, accessed on 4.12.2018.
76. Independent (2017, February 22), Geert Wilders: Far-right Dutch PM frontrunner says 'Islam and freedom are not compatible', <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/geert-wilders-dutch-pm-frontrunner-far-right-islamophobic-freedom-a7593466.html>, accessed on 05.09.2018. .
77. International Commission of Jurists (NJCM) (2018), Briefing of ECRI in view of its fifth report on the Netherlands
78. Jorna, P. (2014), Integration of Roma, Sinti and Travellers Communities in Dutch Society 2013. <https://www.slideshare.net/peterjorna1/roma-integration-in-the-netherlands-developments-in-2013>, accessed on 03.10.2018.
79. Kruize P. and Gruter P. (2015), Discriminatie: Van aangifte tot Vervolging – De gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/12/02/de-gang-van-discriminatiezaken-door-de-strafrechtketen>, accessed on 23.08.2018.
80. Landman, W. and Kleijer-Kool, L. (2016). Boeven vangen. Een onderzoek naar proactief politieoptreden.
81. Middle East Media Research institute TV Monitor Project (2015), Imam Slams Homosexuals in Friday Sermon at the Hague, Adds: Unveiled Women Hurt Men's Feelings, <https://www.memri.org/tv/imam-slams-homosexuals-friday-sermon-hague-adds-unveiled-women-hurt-mens-feelings/transcript>, accessed on 19.09.2018.
82. MIND Landelijk Platform Psychische Gezondheid (2018), Uitgebreid jaarverslag 2017, <https://mindkorrelatie.nl/over-korrelatie/beleid-en-jaarverslagen>, accessed on 31.08.2018.
83. Ministry of Education, Culture and Science (2018a), Emancipatienota 2018-2021, Principes in praktijk.
84. Ministry of Education, Culture and Science (2018b, January 31), Kamerbrief over investeren in onderwijskansen.
85. Ministry of Education, Culture and Science (2018c), Ontwikkelingen onderwijskansen, <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/staat-van-het-onderwijs/trends-in-het-stelsel/onderwijskansen-en-segregatie/ontwikkeling-onderwijskansen>, accessed on 4.12.18.

86. Ministry of the Interior and Kingdom Relations (MIKR) (2018a), Letter to the President of the House of Representatives of the General States of 26 April 2018, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30950-156.html>, accessed on 28.08.2018.
87. MIKR (2018b), Beleidskader gemeentelijk woonwag en - en standplaatsenbeleid.
88. MIKR, Police and Art.1 (2018), Discriminatiecijfers in 2017, <https://discriminatie.nl/files/2018-04/discriminatiecijfers-in-2017.pdf>, accessed on 31.08.2018.
89. MIKR (2017), Letter to the President of the House of Representatives of the General States of 23 March 2017.
90. MIKR (2016), Letter to the President of the House of Representatives of the General States of 22 January 2016.
91. MIKR (2016b), Kamerbrief over rapporten over etnisch profileren door de politie of 4 October 2016.
92. Minister of Justice and Security (2018a, June 19), Wettelijke strafverzwaring bij discriminatie, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z11701&did=2018D34626, accessed on 23.08.2018.
93. Minister of Justice and Security (2018b, June 19), Antwoorden Kamervragen over het overwegen van strafverzwarende omstandigheden bij geweld met een racistisch antisemitisch of homofob oogmerk, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/19/antwoorden-kamervragen-over-het-overwegen-van-strafverzwarende-omstandigheden-bij-geweld>.
94. Ministry of Justice and Security (2018c), Antwoord van Minister Grapperhaus (Justitie en Veiligheid) (ontvangen 10 april 2018), No. 1714.
95. Ministry of Justice and Security, Inspectie Veiligheid en Justitie (2016), De nekklem, Thematisch onderzoek naar aanleiding van de toepassing van een nekklem in het Zuidpark.
96. Ministry of Foreign Affairs (2015), Kingdom of the Netherlands: One Kingdom – Four Countries; European and Caribbean.
97. Minister for Primary and Secondary Education and Media (2018), Letter to the President of the House of Representatives of the General States of 22 June 2018, No. 32 827.
98. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018), Kamerbrief met hoofdlijnen Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie 2018-2021.
99. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie SZW (2018), Jaarverslag 2017.
100. Movisie, Waltz G. (2017), Lokaal antidiscriminatiebeleid - Het perspectief van Nederlandse gemeenten, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z07977&did=2018D26892, accessed on 29.08.2018.
101. Movisie (2013), Monitor Inclusie: Nulmeting Ervaringen en opvattingen van Roma, Sinti en professionals over de sociale inclusie van Roma en Sinti op de domeinen onderwijs, arbeid, wonen, gezondheid en veiligheid.
102. National Coordinator for Counterterrorism and Security (NCCS) (2018), De golfbewegingen van rechts-extremistisch geweld in West-Europa - Aard, ernst en omvang van de rechts-extremistische geweldsdreiging in West-Europa, inclusief Nederland.
103. Nations Unies (ONU), Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (2016), Observations finales concernant le rapport des Pays-Bas valant dix-neuvième à vingt et unième rapports périodiques, Additif, Renseignements reçus des Pays-Bas au sujet de la suite donnée aux observations finales, CERD/C/NLD/CO/19-21/Add.1.
104. Nations Unies (ONU), Conseil des droits de l'homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel (2017), Rapport national soumis conformément au paragraphe 5 de l'annexe à la résolution 16/21 du Conseil des droits de l'homme – Pays-Bas, A/HRC/WG.6/27/NLD/1, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/046/58/PDF/G1704658.pdf?OpenElement>.

105. The Netherlands Institute for Social Research (2016), Integration in sight? – A review of eight domains of integration of migrants in the Netherlands, <https://www.scp.nl/dsresource?objectid=067aad62-536d-44f3-ad61-0bb5ab5ae6cd&type=org>, accessed on 31.08.2018.
106. Nederlands Jeugdinstituut (2018), Cijfers over Jeugd en Opvoeding, Scores op de Centrale Eindtoets basisonderwijs, <https://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Cijfers-per-onderwerp/Onderwijsprestaties>, accessed on 01.10.18.
107. Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) (2018), Briefing of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) of the Council of Europe, in view of its fifth report on the Netherlands, <https://njcm.nl/actueel/briefing-of-the-european-commission-against-racism-and-intolerance-ecri-of-the-council-of-europe-in-view-of-its-fifth-report-on-the-netherlands/>, accessed on 15.10.2018.
108. New York Times (2018, May 18), 20 Are Convicted for Sexist and Racist Abuse of Dutch Politician.
109. New York Times (2017, January 24), Dutch Leader Takes Trump-Like Turn in Face of Hard-Right Challenge.
110. Nltimes.nl (2018, September 5), Dutch FM to Face Parliament over Multiculturalism Remarks.
111. Nltimes.nl (2018b, March 2), Amsterdam Kosher Restaurant Vandalized Again.
112. Nltimes.nl (2018c, March 5), Homophobic Remarks Prompt Nationalist party to Drop Amsterdam Candidate.
113. Nltimes.nl (2017, March 15), Row with Turkey will Boost Support for PM Rutte in Dutch Elections: Analysts.
114. NOS (2018, March 27), Grapperhaus wil met Kamer strafrecht veranderen om 'walgelijke' woorden imam.
115. NOS (2015, October 6), PVV opent meldpunt voor overlast asielzoekers, <https://nos.nl/artikel/2061540-pvv-opent-meldpunt-voor-overlast-asielzoekers.html>, accessed on 05.09.2018.
116. NRC (2018a, September 5), Na 6 uur sleuren en trekken mag Stef Blok door.
117. NRC (2018b, September 5), Motie van wantrouwen Denk krijgt steun van linkse fracties.
118. NRC.nl (2017a, December 8), Hoe de 'Gewone Nederlander' een extremist wird.
119. NRC.nl (2017b, November 19), 30 maanden cel voor mishandeling homostel.
120. NRC.nl (2017c, September 25), Breng eens wat vaker verhalen over moslims die het goed doen.docx
121. NRC.nl (2017d, September 11), Is het lesmateriaal over de slavernij te oppervlakkig?
122. NRC.nl (2014 June 30), 'Ex-radicalen inzetten om groei aantal jihadi's te voorkomen'.
123. Open Society Justice Initiative and Amnesty International (2013), Equality under pressure: The Impact of Ethnic Profiling.
124. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (2012), The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies.
125. Politico (2016, September 22), Mark Rutte faces heat for 'f—k off' back to Turkey line.
126. Politie (2017a), Handelingskader proactief controleren, Versie 1.9 d.d. 27 oktober 2017, <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2017/00-km/handelingskader-proactief-controleren-versie-1.9.1-dd-27-oktober2017.pdf>, accessed on 15.10.2018.
127. Politie (2017b), Jaarverslag CIV, Voetbal en veiligheid, Seizoen 2016/2017.
128. Prosecution (2018), Strafbare Discriminatie in Beeld 2017, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/26/bijlage-5-strafbare-discriminatie-in-beeld-2017>, accessed on 31.08.2018.
129. Regioplan (2017), Onderzoek naar de werking van de ADV's in de praktijk, https://www.regioplan.nl/publicaties/rapporten/onderzoek_werking_van_de_adv_s_in_de_praktijk_1, accessed on 29.08.2018.
130. Regioplan (2016), Synthesestudie beleidsdoorlichting integratiebeleid – Eindrapport.

131. Rtl latenight (2018, October 12), Demonstranten toch aan tafel met Jenny Douwes, <https://www.rtlatenight.nl/video/video/4449506/demonstranten-toch-aan-tafel-met-jenny-douwes>, accessed on 12.11.2018.
132. Ruigrok, N., Fokkens, A. et al. (2017), Stereotyperende microportretten van moslims in het (politieke) nieuws.
133. Scholte R., Nelen W. et al. (2016), Sociale veiligheid in en rond scholen.
134. Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2018a), De religieuze beleving van moslims in Nederland.
135. SCP (2018b), Syriërs in Nederland - Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland.
136. SCP (2018c), Bouwend aan een toekomst in Nederland De leefsituatie van Poolse migranten die zich na 2004 hebben ingeschreven.
137. SCP (2018d), Summary, Opinions on sexual and gender diversity in the Netherlands and Europe.
138. SCP (2017), Transgender personen in Nederland.
139. SCP (2016), Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken.
140. SCP (2016b), Summary, LGBT Monitor 2016, Opinions towards and experiences of lesbian, gay, bisexual and transgender persons.
141. SCP (2015), Werelden van verschildef, Over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland.
142. SCP (2014), Ervaren discriminatie in Nederland.
143. Significant. (2018), Inburgering: systeemwereld versus leefwereld, Evaluatie Wet inburgering 2013.
144. The Guardian (2018a, November 14), Black Pete: the scandal we Dutch can't stay silent about any more.
145. The Guardian (2018b, August 30), Far-right Dutch MP cancels Muhammad cartoon competition.
146. Trouw.nl (2016, September 11), Liberale vrijheid heeft een dubbele bodem.
147. Union européenne, Commission européenne (2018, avril 26), Communiqué de presse - Services de médias audiovisuels: avancée majeure dans les négociations de l'UE pour des règles modernes et plus équitables.
148. Van der Brink (2017), Doing Gender Identity Justice, Evaluation Three Years Transgender Legislation in the Netherlands 2014-2017, https://www.wodc.nl/binaries/2897_Summary_tcm28-294980.pdf, accessed on 08.10.2018.
149. Van der Valk, I. (2017), Monitor Moslimdiscriminatie - Derde rapportage and Online beeldvorming over moslims en islam, <https://radar.nl/read/3e-monitor-moslimdiscriminatie->, accessed on 31.08.2018.
150. Volkskrant.nl (2018 November 29), Columnisten Seada Nourhussen (Trouw) en Clarice Gargard (NRC) nemen stappen vanwege racistische reacties.
151. WNL.tv (2017, August 20), Moslimorganisaties noemen gebiedsverbod 'haatimam' heksenjacht, <https://wnl.tv/2017/08/20/moslimorganisaties-noemen-gebiedsverbod-haatimam-heksenjacht/>, accessed on 19.09.2018.

